

**Afstudeeronderzoek**

**Opvang tegen elke prijs?
Een onderzoek naar het hanteren van nadere toegangscriteria in het beleid voor daklozenopvang.**

Student: R. Barwari
Studentnummer: 1053626
Opleiding: Hbo-Rechten
Onderwijsinstelling: Hogeschool Leiden
Afstudeerbegeleider: mr. mw. L. Kool
Onderzoeksdocent: mr. dhr. B. den Boer

Afstudeerorganisatie: gemeente Haarlem
Afdeling: Juridische Zaken
Contactpersoon. mr. drs. T. Schade

Voorwoord

Voor u ligt het afstudeerrapport van mijn praktijkgericht juridisch onderzoek, welke de afsluiting vormt van mijn HBO-rechten opleiding aan de Hogeschool Leiden. Dit onderzoek is verricht voor de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Haarlem. In dit rapport staat de opvang van (rechtmatig in Nederland verblijvende) dak- en thuislozen centraal.

Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van mijn afstudeerrapport. Allereerst wil ik de medewerkers van de afdeling Juridische Zaken, in het bijzonder mevrouw Tessa Schade, bedanken voor het leveren van input en feedback vanuit de praktijk. Zij hebben mij gedurende het onderzoek uitstekend begeleid en ondersteund en zijn altijd bereid geweest om mee te denken. Daarnaast wil ik mevrouw Leonie Kool bedanken voor haar begeleiding en voor de feedback die ik op mijn stukken heb mogen ontvangen. Ook wil ik de heer Bas den Boer bedanken voor zijn begeleiding bij het onderzoeksvoorstel.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor het meelezen bij het onderzoek en voor hun steun tijdens het hele afstudeerproces.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit rapport.

R. Barwari
Hoofddorp, 2 oktober 2015

Samenvatting

De gemeente Haarlem is op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk voor de uitvoering van een samenhangend aanbod van maatschappelijke opvang. Om de kosten van de maatschappelijke opvang te bekostigen ontvangen centrumgemeenten sinds 2010 jaarlijks een decentralisatie-uitkering. Om de decentralisatie-uitkering niet te overschrijden en de druk op de maatschappelijke opvang te verminderen, is de gemeente Haarlem sinds een aantal jaren nadere toegangscriteria gaan hanteren. Deze criteria bestonden onder andere uit het regiobindingsvereiste en het OGGz-criterium. Dat hield in dat dak- en thuislozen een binding diende te hebben met de gemeente Haarlem om toegelaten te kunnen worden tot de opvang en zij problemen diende te hebben op meerdere leefgebieden, zoals een verslaving of psychische problemen.
In 2013 heeft de Europese Federatie van Nationale Organisaties die werken met daklozen (FEANTSA) een klacht in gediend bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR)**.** De gehanteerde criteria zouden namelijk in strijd zijn met een aantal artikelen uit het Europees Sociaal Handvest (ESH). In 2014 heeft ECSR definitief geconcludeerd dat de Nederlandse Staat in strijd handelde met het ESH.
Gemeenteraadsleden hebben de gemeente naar aanleiding van deze uitspraak dan ook opgedragen alle criteria los te laten. Het niet meer mogen hanteren van toegangscriteria zorgt voor een toestroom van daklozen uit de regio en andere delen van het land. Om te onderzoeken of de gemeente Haarlem daadwerkelijk alle criteria dient los te laten en de gemeente uiteindelijk te kunnen adviseren, wordt in dit onderzoeksrapport antwoord gegeven op de volgende vraagstelling: *‘Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek en volgens de ervaringen en werkwijze van andere (centrum)gemeenten, de beste mogelijkheid voor de gemeente Haarlem om de toestroom van opvang van dak- en thuislozen te reguleren en beheersbaar te houden, nu het regiobindingcriterium en OGGZ-criterium door de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten ter discussie zijn gesteld?’*

Aan de hand jurisprudentieonderzoek en het afnemen van interviews is gebleken dat voor het hanteren van nadere toegangscriteria nog steeds draagvlak bestaat. Deze criteria kunnen echter enkel gehanteerd worden bij opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening. De nachtopvang dient vrij toegankelijk te zijn voor iedereen. Om het regiobindingsvereiste te kunnen hanteren is het van belang dat gemeenten handelen volgens de handreiking van de VNG. De landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang zal in voldoende mate gewaarborgd zijn als gemeenten de handreiking en de daarin opgenomen modelbeleidsregels naar letter en geest zouden naleven. .De model-beleidsregels dient de gemeente dan ook Haarlem volledig over te nemen in haar lokale beleidsregels. Door beleidsregels op te stellen over de uitvoering van de landelijke toegankelijkheid wordt het voor burgers duidelijk en inzichtelijk wat zij kunnen verwachten van de gemeente. Als uit onderzoek blijkt dat een cliënt beter elders opgevangen kan worden, dient de gemeente de cliënt middels een warme overdracht terug te leiden naar de regio van herkomst. De nachtopvang in Haarlem dient ter overbrugging echter wel toegankelijk te zijn. Een papieren doorverwijzing naar een andere gemeente is dan ook niet langer meer toegestaan.
Het OGGz-criterium kan eveneens gehanteerd worden door de gemeente. Mensen die behoren tot het OGGz-doelgroep zijn in veel gevallen aangewezen op intensieve ondersteuning en opvang. Daklozen zonder OGGz-problematiek, zoals onder andere economische daklozen, dienen niet direct in de maatschappelijke opvang geplaatst te worden omdat dat een oneigenlijk instrument is. De gemeente dient deze doelgroep ondersteuning te bieden op het gebied van schuldhulpverlening en dient hen zo snel mogelijk te helpen aan huisvesting, inkomen en arbeid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemanalyse.............7
1.2 Doel- en vraagstelling………………………………………………………………………...……….9
1.3 Begrippen…………………………………………………………………………………..….....….10
1.4 Methode van onderzoek…………………………………………………………..………………....11
1.5 Leeswijzer……………………………………………………………………………………………13

2. Juridisch kader en beleid in de praktijk

2.1 Aanleiding, doel en systeem Wmo…………………...…………………………….……….…….…14
2.2 Doel 3: Bieden van opvang…………..…………………………………………………...……....…15
2.3 Algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen……………………………………………....16
2.4 Beslissingsbevoegdheid en landelijke toegankelijkheid………………………………………….…17
2.5 OGGz, economische daklozen en regiobindingsvereiste………………………….………………...18
2.6 Handreiking landelijke toegankelijkheid……...……………………………………………………..20
2.7 Financiële verantwoordelijkheid…………………………………………………………………….21
2.8 Deelconclusie………………………………………………………………………………………..21

**3. Reikwijdte Uitspraak ECSR**3.1 Klacht FEANTSA………………………………………………………………………..…….……23
3.2 Artikel 31 recht op huisvesting ESH (herzien in 2011)…………………………………......………23
3.3 Uitspraak ECSR………………………………………………………………….…………..…..….25
3.4 Resolutie van het Comité van Ministers en reactie Nederlandse regering ECSR…………....…..…26
3.5 Deelconclusie……………………………………………………………………,,…………………28

**4. Rechtspraak**4.1Situatie Haarlem……………………………………………………….…………….………………29
4.2 Analyse uitspraken……………………………………..……………………...……….……………30
4.3 Deelconclusie………………………………………………………………………………………. 33

**5. Beleid en resultaten interviews**
5.1 Beleid Haarlem………………………………………………………………………………………345.1.2 Opvang ……………...……………………………………….…………………………….....…...35
5.2 Resultaten interviews……………………………………………………………………………..…35
5.2.1 Toegangscriteria voor de daklozenopvang…………………………………………………..…….35
5.2.2 Beschikking………………………………………………………………………………….….…39
5.2.3Eigen bijdrage…………………………………………………………………………………...…415.3 Deelconclusie………………………………………………………………………...…….………..42
**6. Conclusie**
6.1 Beantwoording centrale vraag……………………………………………………………………….43
6.2 Verantwoording……………………………………………………………………………..……….45

**7. Aanbevelingen**…………………………………………………………………………………..……47
**8. Literaturenlijst**……………………………………………………………………………………….49

**Bijlage**…………………………………………………………………………………………………...52

Afkortingen

|  |  |
| --- | --- |
| Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State  | **ABRvS** |
|  |  |
| Algemene wet bestuursrecht | **Awb** |
|  |  |
| Basisregistratie Personen | **BPR** |
|  |  |
| Brede Centrale Toegang | **BCT** |
|  |  |
| Centrale Raad van Beroep | **CRvB** |
|  |  |
| Europese Comité voor Sociale Rechten | **ECSR** |
|  |  |
| Europees Sociaal Handvest | **ESH** |
|  |  |
| Europese Hof voor Rechten van de Mens | **EHRM** |
|  |  |
| Europese Federatie van Nationale Organisaties die werken met daklozen | **FEANTSA** |
|  |  |
| Memorie van Toelichting | **MvT** |
|  |  |
| Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | **(M) VWS** |
|  |  |
| Openbare Geestelijke Gezondheidszorg | **OGGz** |
|  |  |
| Raad van Europa | **RvE** |
|  |  |
| Vereniging Nederlandse Gemeenten | **VNG** |
|  |  |
| Wet maatschappelijke ondersteuning | **Wmo** |
|  |  |

1. Inleiding

**1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse**

In het kader van mijn afstuderen aan de Hogeschool Leiden heb ik een onderzoek verricht voor de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Haarlem. Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van de opvang van dak- en thuislozen binnen de gemeente Haarlem.
Haarlem is een van de 43 centrumgemeenten die op grond van artikel 1.2.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk is voor de uitvoering van een samenhangend aanbod van maatschappelijke opvang. De gemeente Haarlem dient onderdak en begeleiding te bieden aan mensen die zich in sociaal kwetsbare situaties bevinden binnen haar regio. Het gaat hier om mensen die geen huis meer hebben en niet in staat zijn zich op eigen kracht te redden.[[1]](#footnote-1)

Om de druk op de maatschappelijke opvang te verminderen en de beperkte middelen zoals menskracht, plaatsen en financiën daadwerkelijk te bestemmen voor die groep die echt is aangewezen op (passende) opvang, is de gemeente Haarlem sinds een aantal jaren strikte criteria gaan hanteren. Deze criteria zijn in 2011 opgenomen in het protocol ‘in- en uitplaatsing Maatschappelijke Opvang en Sociaal Pension Wilhelmina vanuit de Brede Centrale Toegang’. Mensen kwamen pas (voor de motie van de raadsleden d.d. 27 november 2014) in aanmerking voor maatschappelijke opvang indien:

1. ze daadwerkelijk dakloos waren (feitelijk op straat staan) en niet terug konden vallen op voorliggende voorzieningen of hun eigen sociale netwerk;

2. én ze behoorde tot de OGGZ-doelgroep en daarmee onvoldoende in staat werden geacht om

zelf regie te voeren over hun eigen probleem én oplossing;

3. én er sprake was van regiobinding, dat wil zeggen dat zij afkomstig waren uit Midden of Zuid

Kennemerland of Haarlemmermeer.[[2]](#footnote-2)

De aanleiding voor mijn onderzoek is een motie die op 27 november 2014 is ingediend door een aantal raadsleden in de Haarlemse gemeenteraad. De motie is ingediend naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (hierna ECSR) van de Raad van Europa. De uitspraak is gedaan naar aanleiding van een klacht die FEANTSA in 2013 heeft ingediend tegen Nederland bij het ECSR. FEANTSA heeft het ECSR verzocht de toepassing van wettelijke bepalingen en het daarbij behorende beleid, zoals met betrekking tot verblijf en lokale binding, op te schorten.[[3]](#footnote-3)

In de motie wordt het college opgedragen daklozen niet langer te weigeren omdat zij niet of te kort in de Basisregistratie Personen (voorheen GBA) stonden ingeschreven, dan wel omdat er geen sprake was van meervoudige OGGZ-problematiek. De raadsleden zijn van mening dat door het hanteren van deze toegangscriteria daklozen tussen wal en schip belanden. Naar hun opvatting zijn eisen als regiobinding’ of het ‘OGGZ-criterium’ dan ook niet langer toegestaan.

Het toepassen van regiobinding en OGGZ-problematiek als toegangscriteria zijn volgens de raadsleden ook op grond van de nieuwe Wmo, die op 1 januari 2015 is ingegaan, niet langer toegestaan. Daklozen kunnen op grond van de Wmo 2015 aanspraak maken op opvang in de gemeente van zijn/haar keuze indien zij “*niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de maatschappij”.* De gemeente Haarlem dient volgens de raadsleden dan ook op grond van het Europees Sociaal Handvest en de Wmo opvang te verlenen aan alle daklozen.[[4]](#footnote-4)

***Probleemanalyse***Het niet meer mogen hanteren van toegangscriteria zorgt voor een toestroom van daklozen uit de regio en andere delen van het land. Dit legt de gemeente Haarlem een fikse financiële last op de schouders. De toestroom van daklozen zou tot gevolg kunnen hebben dat de kosten niet langer gedekt kunnen worden uit de begrotingspost (Wmo-investeringsbudget). Hierdoor zou de gemeente meer eigen financiële middelen vrij dienen te maken om de relevante uitgaven te kunnen bekostigen. Deze uitgaven dienen betaald te worden uit de reserve sociaal domein, wat primair bedoeld is om de decentralisatie (jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen) goed neer te zetten. Door meteen gebruik te maken van deze reserve kunnen er financiële problemen ontstaan voor de gemeente. Door een te krap budget is het dan ook problematisch om een goed minimaal aanbod te bieden en is het lastig om voor iedere dakloze opvang te regelen[[5]](#footnote-5).

De gemeente heeft op 9 februari 2015 een melding ontvangen vanuit de Brede Centrale Toegang (BCT) dat zich meer daklozen bij hen hadden gemeld die toegang zouden moeten krijgen voor nachtopvang, dan de gemeente aan bedden in de nachtopvang tot zijn beschikking heeft. De gemeente kampte dan ook met een acuut en fors tekort aan bedden voor daklozen. De oorzaak van de toename van de vraag is volgens wethouder Jack van der Hoek (wethouder Wmo, Welzijn, Volksgezondheid, Cultuur en Vastgoed) te vinden in:
-een toename van via de rechtbank afgedwongen plaatsingen, die niet voldoen aan de reguliere toelatingsvoorwaarden;
-het niet meer toepassen van het criterium ‘regiobinding’ en ‘OGGZ-criterium’;
-een toename van het aantal daklozen komende uit detentie;
-minder mensen vinden onderdak in GGZ-instellingen doordat deze instellingen het aantal bedden reduceren;
-een motie van de Haarlemse gemeenteraad waarin is vastgesteld de opvang open te stellen voor iedereen die dakloos is geworden. Daaronder vallen ook ‘economische’ daklozen. Het college van burgemeester en wethouders geeft hieraan uitvoering. [[6]](#footnote-6)

De uitspraak van het ECSR heeft ertoe geleid dat de gemeente steeds vaker voorzieningen dient te treffen. De gemeente ontvangt veel bezwaar- en beroepschriften waarin wordt aangegeven dat nadere toegangscriteria niet mogen worden gehanteerd. Daarin wordt onder andere verwezen naar de betreffende uitspraak van het ECSR en artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven). Ondanks het feit dat de Rechtbank Haarlem momenteel nog geen uitspraak heeft gedaan die is gebaseerd op de uitspraak van het ECSR, werd de gemeente in veel gevallen verplicht opvang te realiseren voor mensen niet voldoen het regiobindingsvereiste. Hieruit kon geconcludeerd worden dat het hanteren van toegangscriteria zoals onder andere het regiobindingsvereiste niet langer was toegestaan.[[7]](#footnote-7) Dit heeft een aanzuigende werking op dak- en thuislozen(elders in Nederland). De vertegenwoordigers die namens deze dak- en thuislozen procedures starten bij de rechtbank in Haarlem, weten dat zij hier een grote kans van slagen hebben. Hierdoor is er momenteel een groot en acuut tekort aan opvangplaatsen. [[8]](#footnote-8)

 **1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen.**Het doel van dit onderzoek is om de afdeling juridische zaken van de gemeente Haarlem te adviseren over de wijze waarop zij het beste invulling kan geven aan haar beleid inzake de opvang van dak- en thuislozen, nu het regiobindingcriterium en OGGZ-criterium niet langer worden gehanteerd als toegangscriteria tot de opvang. Om mijn doelstelling te kunnen bereiken zal ik onderzoeken of uit de huidige ontwikkelingen in de rechtspraak daadwerkelijk blijkt dat regiobinding en OGGZ-problematiek volledig moeten worden losgelaten als voorwaarde voor opvang. Ik zal daarnaast nagaan hoe andere gemeenten momenteel omgaan met aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang.

**Centrale vraagstelling**Op grond van bovenstaande probleemanalyse kan de volgende centrale vraag worden geformuleerd:

|  |
| --- |
| *‘Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek en volgens de ervaringen en werkwijze van andere (centrum)gemeenten, de beste mogelijkheid voor de gemeente Haarlem om de toestroom van opvang van dak- en thuislozen te reguleren en beheersbaar te houden, nu het regiobindingcriterium en OGGZ-criterium door de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten ter discussie zijn gesteld?’* |

**Deelvragen**Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de wet- en regelgeving met betrekking tot maatschappelijke opvang?
2. Wat is de reikwijdte van de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten (van de Raad van Europa) ?
3. Is het mogelijk voor de gemeente Haarlem om nadere toelatingscriteria te hanteren bij aanvragen, om tot toelating tot de maatschappelijke opvang te komen gelet op de rechtspraak?
4. Welke criteria hanteren andere centrumgemeenten momenteel bij aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang?

**1.3 Operationaliseren van begrippen**

* **Daklozen**
Het gaat hier om mensen die feitelijk dakloos zijn en niet beschikken over een eigen woonruimte. Zij zijn voor een slaapplek gedurende de nacht tenminste één nacht (in de maand) aangewezen op:
-buitenslapen, ofwel overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto;
-binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang;
-binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie, zonder vooruitzicht op een stabiele slaapplek.[[9]](#footnote-9)
* **Opvang**
De gemeente Haarlem is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de inzet van middelen in het kader van de maatschappelijke opvang. De gemeente dient onderdak en begeleiding te bieden aan personen die hun thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor hun veiligheid, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De gemeente Haarlem heeft een nachtopvang, een dagopvang en een gebruiksruimte/inloop voor (drugs)verslaafden.[[10]](#footnote-10)
* **Centrumgemeente**De gemeente Haarlem heeft als centrumgemeente vanuit het Rijk de verantwoordelijkheid voor de opvang van daklozen. Het gaat hier om mensen die afkomstig zijn uit Zuid- en Midden-Kennemerland en sinds 2009 uit Haarlemmermeer.[[11]](#footnote-11)
* **Warme overdracht**In de handreiking ‘Landelijke toegang maatschappelijke opvang’ wordt onder warme overdracht verstaan dat er contact wordt opgenomen met de ontvangende gemeente/regio en dat er tussen gemeenten afspraken worden gemaakt over de overdracht van cliëntgegevens, de datum van overdracht, wijze van vervoer en de financiering.[[12]](#footnote-12)

**1.4 Onderzoeksmethode/ verantwoording per deelvraag**

Mijn onderzoek zal een praktijkgericht onderzoek betreffen waarbij een deel van de interne organisatie van de gemeente Haarlem het onderzoeksobject is. Ik zal gebruik maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Deze onderzoeksmethoden bestaan uit interviewen en jurisprudentieonderzoek.

**Deelvraag1: wat is de wet- en regelgeving met betrekking tot maatschappelijke opvang?**
Ter beantwoording van deelvraag één zal wet- en regelgeving en de daarbij behorende officiële stukken geanalyseerd worden op het gebied van maatschappelijke opvang. Ik zal hierbij gebruik maken van kamerstukken, boeken en artikelen uit tijdschriften.

Ik ga beschrijven waar de Wmo voor staat en zal in het kort de wetsgeschiedenis weergeven. Ik zal daarnaast uitleggen welke plaats de Wmo in het Nederlands recht inneemt en op welke grond. Vervolgens zal ik uitleggen wat de wetgever met deze wet beoogt met betrekking tot maatschappelijke opvang. Het regiobindingscriterium en OGGZ-criterium zullen tevens nader toegelicht worden. De Handreiking ´Landelijke toegankelijkheid´ van de VNG zal tevens nader worden toegelicht.

**Deelvraag 2: wat is de reikwijdte van de uitspraak van de Raad van Europa?**Ter beantwoording van deelvraag twee zal jurisprudentie en wet- en regelgeving geraadpleegd worden. De uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten van de Raad van Europa[[13]](#footnote-13) en het Europees Sociaal Handvest zullen goed bestudeerd worden. Hieruit dient naar voren te komen op wie de uitspraak van de Raad van Europa van toepassing is en tot welke gevallen de reikwijdte van de uitspraak zich precies beperkt.

**Deelvraag 3. Is het mogelijk voor de gemeente Haarlem om nadere toelatingscriteria te hanteren bij aanvragen om tot toelating tot de maatschappelijke opvang te komen gelet op de rechtspraak?**

Ter beantwoording van deelvraag drie zal jurisprudentie worden geraadpleegd. Uit de verrichte jurisprudentieanalyse dient naar voren te komen hoe Nederlandse rechters omgaan met het criterium van regiobinding en of de gemeente Haarlem nog nadere toegangscriteria kan hanteren die verdedigbaar zijn op grond van de Wmo (en Europese rechtspraak). In eerste instantie zouden er alleen acht uitspraken worden geanalyseerd. Daar zijn twee recentelijk gedane uitspraken bijgekomen.

De meeste uitspraken die geanalyseerd gaan worden zijn gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Er zullen echter ook vier uitspraken worden geanalyseerd die niet zijn gepubliceerd. Twee van deze uitspraken heeft een beleidsmedewerker van de gemeente Rotterdam toegezonden. Eén uitspraak heb ik van de website Fischeradvocaten.nl vandaag gehaald.

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende uitspraken geanalyseerd worden:
-RVS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0747.
-CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010: BM0966.
*-*Rechtbank Rotterdam 25 november 2010, AWB 10/2304 VWMO-T2-BRG (zie bijlage 6)

-Rb. 24 november 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BW9132.

-Rechtbank Rotterdam 12 juli 2012, AWB 11/5694 en AWB 11/5695 (zie bijlage 7)

**-**Rb. 28 oktober 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:10445.

-Rb. 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11848.
-Rb. 25 maart 2015,ECLI:NL:RBROT:2015:2026
-Rb. 3 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3786. (gepubliceerd in juni)
-Rechtbank Noord-Holland 22 juni 2015, HAA 15/2715 (zie bijlage 8)

**Deelvraag 4: Welke criteria hanteren andere centrumgemeenten momenteel bij aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang?**Ter beantwoording van deelvraag vier zijn medewerkers van verschillende centrumgemeenten geïnterviewd. Binnen deze onderzoeksmethoden zal er gekeken worden naar de visies van verschillende personen die deskundigen zijn op het gebied van (maatschappelijke) opvang. De interviews hebben als doel te achterhalen hoe deze gemeenten momenteel aanvragen om opvang beoordelen. Daarnaast wil ik te weten komen of zij nieuw beleid hebben geformuleerd of van plan zijn dit te gaan doen naar aanleiding van de huidige ontwikkelingen. Indien zij ervoor kiezen om hun huidige regelingen te veranderen, wil ik weten hoe zij dat opnieuw willen vastleggen en waarom zij daarvoor kiezen. Met het afnemen van interviews wil ik er daarnaast achter komen wat voor soort opvangvoorzieningen er worden aangeboden door andere centrumgemeenten en hoelang daklozen in opvangvoorzieningen kunnen verblijven. Ik ga beleidsmedewerkers en juridische medewerkers interviewen uit de centrumgemeenten Rotterdam Amsterdam, Almere, Vlaardingen, Alkmaar, Tilburg, Purmerend, Deventer, Vlissingen, ’s-Hertogenbosch en Weert en Zaanstad.

**1.5 Leeswijzer**Ter beantwoording van de centrale vraag is gebruik gemaakt van verscheidene deelvragen. Deze deelvragen worden per hoofdstuk behandeld.

In het tweede hoofdstuk zal het juridisch kader besproken worden waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. Hiermee zal antwoord worden gegeven op deelvraag één: *wat is de wet- en regelgeving met betrekking tot maatschappelijke opvang?. Er zal daarnaast kort worden ingegaan op het regiobindingsvereiste, het OGGz-criterium* en de doelgroep daklozen zonder OGGz-problematiek. Tot slot zal de Handreiking ´Landelijke toegankelijkheid´ van de VNG worden toegelicht.
Aan de hand van (Europese) rechtspraak en conclusies van de Europese Raad zal de reikwijdte en betekenis van de uitspraak van het ECSR in hoofdstuk drie in kaart worden gebracht. Voorts zal er worden ingegaan op hoe Nederland tot nu toe heeft gereageerd op de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014 inzake de klacht van FEANTSA tegen de Staat der Nederlanden. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op deelvraag twee: *wat is de reikwijdte van de uitspraak van de Raad van Europa?*Daarnaast vindt er in hoofdstuk vier een analyse plaats van de jurisprudentie. Deze analyse leidt tot de beantwoording van deelvraag drie: *Is het mogelijk voor de gemeente Haarlem om nadere toelatingscriteria te hanteren bij aanvragen, om tot toelating tot de maatschappelijke opvang te komen gelet op de rechtspraak?* In hoofdstuk vijf, wat begint met een korte beschrijving van het Haarlemse beleid inzake de maatschappelijke opvang, zijn de resultaten verwerkt van de interviews die ik met verschillende beleidsmedewerkers en juristen heb gehouden. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag: *welke criteria hanteren andere centrumgemeenten momenteel bij aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang*? In hoofdstuk zes zal de conclusie aan bod komen en zullen de antwoorden op de hoofd- en deelvragen worden behandeld. In hoofdstuk zeven staan aanbevelingen geformuleerd aan de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Haarlem.

2. Juridisch kader en beleid in de praktijk

In dit hoofdstuk zal ik onderzoeksvraag één behandelen: *wat is de wet- en regelgeving met betrekking tot maatschappelijke opvang?* Dit hoofdstuk is bedoeld als eerste kennismaking met de Wmo. De introductie van de Wmo dient duidelijkheid te verschaffen bij het lezen van dit rapport.
De hoofdpunten van het Nederlandse daklozenbeleid zullen tevens worden uiteengezet. Hierbij wordt onder andere de opkomst van het criterium van regiobinding behandeld. Er zal daarnaast worden ingegaan op de nieuwe doelgroep van daklozen die zich meldt bij de opvang: dakloze personen zonder OGGz-problematiek. Tot slot zal de Handreiking Landelijke toegankelijkheid van de VNG worden toegelicht.
 **2.1 Aanleiding, doel en systeem van de Wmo**De aanleiding voor de totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning was het verder verbeteren van de samenhang in voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten kregen meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van welzijn, zorg, dienstverlening en wonen[[14]](#footnote-14). Het mogelijk maken en bevorderen van participatie van alle burgers door middel van een samenhangend lokaal beleid was het belangrijkste oogmerk van het wetsvoorstel. Dit beleid diende dicht bij de burger te worden uitgevoerd door een daarvoor goed toegeruste gemeente.[[15]](#footnote-15) Met de Wmo wil de overheid mensen ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving indien zij dit niet op eigen kracht kunnen.[[16]](#footnote-16) In het kader van de Wmo vervult de gemeente in eerste instantie de rol van de ‘overheid’, omdat zij in staat is maatwerk te leveren in de directe leefomgeving van de burger.[[17]](#footnote-17) De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven.[[18]](#footnote-18)

***Systeem van de Wmo***De gemeenteraad dient periodiek een beleidsplan vast te stellen waarin zij richting geeft aan het door haar te voeren beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning. Hierin dient aandacht besteed te worden aan het totale beleid van de gemeente op het gebied van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen[[19]](#footnote-19). In artikel 2.1.3 lid 2 van Wmo 2015 staat vermeld dat de gemeenteraad bij verordening dient te bepalen op grond van welke criteria een cliënt in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening. Deze verplichting geldt echter niet ten aanzien van algemene voorzieningen.[[20]](#footnote-20)

**2.2 Doel 3: bieden van opvang**

Gemeenten hebben de taak om dakloosheid te voorkomen en mensen in hun thuissituatie zo goed mogelijk te ondersteunen. Een grote groep van deze mensen zal zich echter alsnog genoodzaakt zien een beroep te doen op een instelling die een vorm van opvang aanbiedt. Het kan gaan om mensen die op de vlucht zijn voor huiselijk geweld, worstelen met psychiatrische problemen, een uitweg zoeken uit de prostitutie of op jonge leeftijd er alleen voor staan in de opvoeding van hun kind. Deze mensen, met hun uiteenlopende problematiek en behoeften, hebben gemeen dat zij niet langer in staat zijn zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven. Gemeenten hebben dan ook de opdracht gekregen een vorm van beschermd wonen of passende opvang te bieden, zo lang dat noodzakelijk wordt geacht.[[21]](#footnote-21) Er wordt door het Rijk onderscheid gemaakt tussen feitelijk, residentieel en dreigend daklozen. In bijlage1 is een korte beschrijving te vinden van deze verschillende groepen.[[22]](#footnote-22)

Het begrip maatschappelijke opvang werd in de Wmo 2007 met artikel 1, eerste lid, onder c omschreven als: *‘het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door één of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving’·[[23]](#footnote-23)* In artikel 1.1.1 van de Wmo 2015 zijn de woorden ‘door een of meer problemen’ weggelaten. In dit artikel wordt het begrip ‘ maatschappelijke opvang’ tevens vervangen voor het begrip ‘opvang’. Onder opvang wordt verstaan: *‘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.’* [[24]](#footnote-24) De gemeente kan deze groep tijdelijk opvangen en ondersteunen zodat zij hun leven weer zo goed als mogelijk op de rails krijgen. Het uitgangspunt is dat de daadwerkelijke opvang zo kort mogelijk dient zijn. Het bevorderen dat cliënten weer in staat zijn op eigen kracht mee te doen in de samenleving en hen zoveel mogelijk zelfstandig te laten wonen is het uiteindelijk doel van de opvang en ondersteuning. Van gemeenten wordt verwacht dat dat zij in het periodiek vast te stellen plan hun beleidsvoornemens beschrijven ten aanzien van de uitstroom. Het gaat om een ketenbenadering waarbij preventie en vroegsignalering in samenwerking gaat met woningcorporaties. Daarbij hoort tevens het toeleiden van verloederde en zorgmijdende mensen naar zorg en ondersteuning. [[25]](#footnote-25)

**2.3 Algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen**In de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten voorzieningen, te weten algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Iedere voorziening brengt specifieke kenmerken en rechten en plichten met zich mee.

Een algemene voorziening is een voorziening die snel beschikbaar is op het moment dat hulp nodig is. Het kent een beperkte toegangsbeoordeling waarbij er geen onderzoek wordt gedaan naar specifieke persoonskenmerken, behoeften en mogelijkheden van gebruikers. Algemene voorzieningen hoeven niet alleen door gemeenten getroffen te worden, gemeenten mogen ook aansluiten bij voorzieningen die al door andere partijen zijn gerealiseerd. Van een cliënt kan een eigen bijdrage gevraagd worden voor het gebruik van een algemene voorziening. Deze eigen bijdrage dient door de gemeente vastgesteld te worden en zal in veel gevallen verschuldigd zijn aan de aanbieder van de betreffende voorziening.

Een maatwerkvoorziening is in tegenstelling tot een algemene voorziening een ‘op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen, ten behoeve van onder meer de opvang. Voor een maatwerkvoorziening komt men pas in aanmerking als alle andere voorhanden zijnde oplossingen niet tot de gewenste resultaten hebben geleid of kunnen leiden.[[26]](#footnote-26) Artikel 1.2.1 onder c, van de Wmo geeft aan dat alleen een Nederlands ingezetene in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening.[[27]](#footnote-27) Een ingezetene is op grond van artikel 1.1, onder f, van de Wet basisregistratie personen (Wet BPR) iemand die ingeschreven staat en zijn adres heeft in een gemeente in Nederland. [[28]](#footnote-28)

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wmo 2015 kan afgeleid worden dat opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen in beginsel vrij toegankelijk zijn. Dag- en nachtopvang en winteropvang die uitsluitend bestaan uit slapen en eten zonder verdere ondersteuning zijn dan ook vormen van algemene voorzieningen. Onder een maatwerkvoorziening valt het begeleid wonen in combinatie met een behandeltraject. Verblijf in de dag-of nachtopvang in combinatie met een vorm van begeleiding kan tevens als een maatvoorziening aangemerkt worden. In het periodiek vast te stellen plan dient de gemeenteraad aandacht te besteden aan het treffen van algemene voorzieningen, gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid of participatie en het voorzien in de behoefte aan opvang. Het dient een bijdrage te leveren aan een veilige woonomgeving voor cliënten en hen te helpen om weer zelfstandig te kunnen participeren Met dit plan dient tevens geborgd te worden dat op het niveau van de gemeenteraad aan de ene kant wordt afgewogen op welke wijze algemene voorzieningen vorm krijgen en voor wie deze geschikt zijn en welke maatwerkvoorzieningen aan de andere kant moeten worden getroffen voor de cliënten voor wie algemene voorzieningen niet toereikend zijn.[[29]](#footnote-29) De gemeenteraad dient bij verordening op grond van artikel 2.1.3 lid van de Wmo 2015 te bepalen op grond van welke criteria een cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt, een verplichting die niet bestaat ten aanzien van algemene voorzieningen.[[30]](#footnote-30)

**2.4 Beslissingsbevoegdheid en landelijke toegankelijkheid**

Sinds 2001 zijn 43 centrumgemeenten aangewezen voor een samenhangend aanbod aan maatschappelijke opvang.[[31]](#footnote-31) Elk centrumgemeentegebied bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten. Deze centrumgemeenten dienen de maatschappelijke opvang binnen het kader van de Wmo in goede banen te leiden voor zowel haar eigen gemeenten als de regiogemeenten. In de Wmo 2015 wordt er echter geen onderscheid meer gemaakt tussen centrumgemeenten en regiogemeenten. Op grond van artikel 1.2.1 van de Wmo 2015 zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening. In artikel 2.6.1. van de Wmo 2015 staat vermeld dat gemeenten met elkaar dienen samen te werken indien dat voor doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wmo is aangewezen. Het is namelijk zo dat bepaalde voorzieningen, die bijvoorbeeld zien op een zeer specifieke doelgroep, niet in elke gemeente beschikbaar zijn.[[32]](#footnote-32) Het Rijk en de VNG hebben voor opvang wel afgesproken dat voorlopig met centrumgemeenten zal worden gewerkt. Hiermee wordt de praktijk, die voor opvang al langer gangbaar was, voortgezet. Hierbij hebben centrumgemeenten een regierol en ontvangen zij financiële middelen van het rijk.[[33]](#footnote-33)

Feitelijke opvang wordt uitgevoerd door maatschappelijke organisaties. Houdt dit echter in dat deze instellingen ook bevoegd zijn om te beslissen over de vraag of een persoon tot de doelgroep van maatschappelijke opvang behoort in de zin van de Wmo? In 2010 overwoog de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat het feitelijk verlenen van maatschappelijke opvang niet op één lijn kan worden gesteld met het nemen van beslissingen over de vraag of een persoon tot de doelgroep van maatschappelijke opvang in de zin van de Wmo behoort. De Raad concludeerde dat de beslissingsbevoegdheid op basis van de Gemeentewet (Gw) toebehoort aan het college van de aangewezen centrumgemeente, aangezien de taak om te beslissen over de toegang tot opvang nauw verband houdt met de zorgtaak van centrumgemeenten om maatschappelijke opvang te organiseren. Er bestaat dan ook geen wettelijke grondslag, als bedoeld in artikel 10:15 van de Awb, die delegatie van de toelatingsbevoegdheid aan maatschappelijke instellingen en organisaties, die de maatschappelijke opvang feitelijk uitvoeren, kan rechtvaardigen.[[34]](#footnote-34) De Raad stelde tevens vast dat een beslissing van het college om een persoon al dan niet toe te laten tot maatschappelijke opvang moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste en tweede lid, van de Awb. Een beslissing om al dan niet tot die opvang te worden toegelaten is gericht op een rechtsgevolg. Tegen een beschikking die geen toegang geeft tot de maatschappelijke opvang kan men dan ook in bezwaar en beroep gaan.[[35]](#footnote-35) De beslissingsbevoegdheid van centrumgemeenten werd daarnaast met een andere vergelijkbare zaak in 2012 bevestigd door de CRvB. Hierin stelde de Raad vast dat enkel centrumgemeenten beleid dienen te realiseren ten aanzien van vormen van maatschappelijke opvang als bedoeld in artikel 1, lid 1 onder c, van de Wmo 2007. Hieruit kan dan ook geconcludeerd worden dat het gaat om een exclusieve bevoegdheid.[[36]](#footnote-36)

Wat betreft de opvang die door gemeenten wordt bekostigd uit rijksmiddelen, kunnen Nederlandse ingezetenen zich tot elk college wenden. Landelijke toegankelijkheid van de voorzieningen wordt, zoals dat met artikel 20 lid 6 van de Wmo 2007 voor opvang al het geval was, ook in de nieuwe Wmo gewaarborgd. Een maatwerkvoorziening voor opvang wordt echter bij voorkeur feitelijk verstrekt door de gemeente waar een opvangtraject voor betrokkene de meeste kans van slagen heeft. In de Wmo 2015 wordt ook wel gesproken van een passende bijdrage aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan opvang (artikel 2.3.5 lid 4 van de Wmo 2015). Het onderzoek dat de gemeente dient te verrichten voordat een voorziening wordt verstrekt dient zich daar dan ook op te richten. De afwezigheid van een netwerk in de gemeente waar de cliënt zich heeft gemeld en de beschikbaarheid daarvan in een andere gemeente kan daarbij meespelen. De wens van de cliënt dient natuurlijk ook in het onderzoek betrokken te worden. Het college is verantwoordelijk voor een warme overdracht naar de andere gemeente indien zij van oordeel is dat de opvang en het bijhorende traject daar meer kans van slagen heeft.[[37]](#footnote-37) Contact opnemen met de ontvangende instelling en afspraken maken over de overdracht van cliëntgegevens, de datum van overdracht en wijze van vervoer wordt ook wel onder “warme overdracht” verstaan.[[38]](#footnote-38) Het college waar een cliënt zich als eerste heeft aangemeld is tot aan het moment van de warme overdracht verantwoordelijk voor de eerste opvang. De personen die zich tot gemeenten hebben gewend en een positieve beslissing hebben gekregen op hun aanvragen dienen dan ook te worden opgevangen door deze gemeenten. Deze voorzieningen hoeven echter niet in elke gemeente geboden te worden. Het kan voorkomen dat gemeenten dienen samen te werken. Deze samenwerkingsafspraken zullen dan betrekking hebben op de gezamenlijke financiering en de vestigingsplaats van de voorziening. [[39]](#footnote-39)

**2.5 OGGz, economische daklozen en regiobindingsvereiste**

Zoals is beschreven, is opvang op grond van Wmo alleen bestemd voor mensen die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven. Het niet op eigen kracht kunnen handhaven kan echter breed worden geïnterpreteerd. Er zijn gemeenten die hiermee het hanteren van het OGGz-criterium verantwoorden. Het OGGz-criterium, waarbij OGGz staat voor Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, houdt in dat daklozen problemen dienen te hebben op meerdere leefgebieden, waar een psychische of psychiatrische aandoening of verslaving er één van moet zijn.[[40]](#footnote-40) Deze doelgroep is in opdracht van het ministerie van VWS in de Handreiking OGGz verder uitgewerkt. Deze uitwerking is te vinden in bijlage 3.

***Regiobinding***

Naast het hanteren van het OGGz-criterium, stellen veel gemeenten de voorwaarde dat iemand binding moet hebben met de regio om toegelaten te kunnen worden tot de maatschappelijke opvang, ook wel de eis van regiobinding genoemd. Bij het vaststellen of iemand binding heeft met de regio wordt gekeken naar hoelang men ingeschreven heef gestaan in het BPR. Daarnaast dient men een ‘positief sociaal netwerk’ te hebben in de betreffende regio. Volgens Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, vormen veel voorzieningen, door de wijze waarop ze zijn georganiseerd en gefinancierd, het voorwerp van onderlinge concurrentie en afschuifmechanismen tussen centrumgemeenten. Door de beslissing die in 2010 is genomen om gemeenten zelf verantwoordelijk te maken voor financiering van de maatschappelijke opvang, zijn gemeenten volgens hem minder geneigd daklozen op te vangen die niet afkomstig zijn uit hun eigen regio

***Economische daklozen***

Er is de afgelopen tijd sprake van een toename van het aantal meldingen van mensen die dakloos zijn geworden door (een combinatie van) schulden, werkloosheid en/of hypotheeklast, vermoedelijk veroorzaakt door de economische crisis.[[41]](#footnote-41) Deze mensen overnachten vanwege hun problematische huisvestingsituaties regelmatig op verschillende locaties, bijvoorbeeld bij familie, vrienden, de nachtopvang of een hotel. Bij deze nieuwe daklozen (in de Haarlemse motie aangeduid als economische daklozen) is er geen sprake van ernstige psychiatrische problematiek of verslaving. Gemeentelijke beleidsinspanningen richtten zich echter voornamelijk op dakloze mensen waar deze ingewikkelde problematiek juist wel een overheersende rol speelde.

De toename van daklozen zonder OGGz-problematiek is op verzoek van het ministerie van VWS door het Trimbos-instituut in kaart gebracht.[[42]](#footnote-42) Uit dit onderzoek is gebleken dat daklozen zonder OGGz-problematiek voornamelijk hulp nodig hebben bij het vinden van huisvesting, inkomen, een postadres, schuldhulpverlening en het verkrijgen van werk. Gemeenten gaan echter verschillend om met deze doelgroep. Daklozen zonder OGGz-problematiek krijgen in twee gemeenten geen toegang tot de opvang, maar wel hulp bij het vinden van onderdak. Er zijn zesentwintig centrumgemeenten die maatschappelijk werk, een bijstandsuitkering, een briefadres en schuldhulpverlening aanbieden, waarbij er dan ook sprake is van een breed ondersteuningsaanbod. Een deel van deze zesentwintig gemeenten zorgt voor integrale gecoördineerde ondersteuning. Dat houdt in dat iedere rechthebbende dakloze persoon met regiobinding wordt opgevangen en er vervolgens naar wordt gekeken wat deze persoon aan ondersteuning nodig heeft. Bij het andere deel is er echter geen sprake van integrale coördinatie. Deze gemeenten gaan er vanuit dat een deel van de doelgroep, in het bijzonder de meer zelfredzame cliënten, zelf hun weg zullen vinden. Vijftien centrumgemeenten doen een strek beroep op zelfredzaamheid en bieden de doelgroep maar één ondersteuningsaanbod aan.

In de gemeenten met een breed aanbod zonder integrale coördinatie en de gemeenten die een beroep doen op zelfredzaamheid, ontbreekt het aan integraliteit in de hulpverlening. Dakloze mensen zonder OGGz-problematiek worden in deze gemeenten niet toegelaten tot de opvang. Zij worden zonder ‘warme overdracht’ doorverwezen naar andere organisaties, zoals het armoedeloket. Met het niet warm overdragen wordt bedoeld dat er niet wordt nagegaan of de aanvrager ook daadwerkelijk hulp aangeboden heeft gekregen en of deze hulp wel effectief was.[[43]](#footnote-43)

**2.6 Handreiking landelijke toegankelijkheid**

Het hanteren van het criterium van regiobinding om toegelaten te kunnen worden tot de maatschappelijke opvang bracht het risico met zich mee dat daklozen tussen wal en schip konden vallen. Om de landelijke toegankelijkheid te waarborgen heeft de VNG in 2011 de handreiking ‘Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang’ opgesteld waarin model-beleidsregels waren opgenomen. Deze handreiking, die in een niet-bindende vorm was neergelegd, was gebaseerd op afspraken die de wethouders van de centrumgemeenten met elkaar hadden gemaakt. De model-beleidsregels konden door gemeenten gebruikt worden bij het bepalen van de plaats waar een dak- of thuisloze het beste opgevangen kon worden. Een van de gemaakte afspraken was dat iedereen uit de doelgroep zich in elke gemeente kon aanmelden voor een plek in de opvang. De centrumgemeente van aanmelding diende de betreffende persoon de eerste opvang (bed, bad en brood) aan te bieden. Na overleg met de cliënt diende de centrumgemeente te bepalen in welke andere centrumgemeente een individueel traject de meeste kans van slagen had. Dit diende de betreffende gemeente te doen aan de hand van een aantal criteria.[[44]](#footnote-44) Deze criteria zijn terug te vinden in bijlage 5.

Uit een onderzoek dat het Trimbos-Instituut heeft verricht in 2013 is gebleken dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in de praktijk niet is geborgd. Veel gemeenten kijken bij een besluit om een aanvrager al dan niet tot te laten tot de maatschappelijke opvang niet naar waar de aanvrager de grootste kans heeft op een succesvol traject. Deze gemeenten kijken enkel naar hoelang de aanvrager ingeschreven heeft gestaan in de BPR. De handreiking van de VNG is echter veel genuanceerder en het BPR-criterium wordt hierin genoemd als één van de criteria die kunnen helpen bij het bepalen waar de kans op een succesvol traject het grootst is.[[45]](#footnote-45)

 In 2014 is de vernieuwde handreiking gepubliceerd waarin onder andere staat vermeld dat het niet of niet lang genoeg geregistreerd staan in de BPR geen uitsluitingscriterium meer mag zijn. De centrumgemeente waar een cliënt zich als eerst aanmeldt dient de eerste opvang te verzorgen. Een vervolgtraject in de maatschappelijke opvang dient uiteindelijk aangeboden te worden door de centrumgemeente in de regio waarmee de cliënt de meeste binding heeft. Om te bepalen in welke centrumgemeente/regio een cliënt het beste opvang kan krijgen, beveelt de VNG gemeenten criteria te hanteren. Deze criteria komen overeen met de in 2011 opgestelde criteria. Indien uit onderzoek blijkt dat de opvang van een cliënt in een andere regio dient plaats te vinden, dient de gemeente van aanmelding een warme overdracht te realiseren naar de andere regio. De overdracht vindt plaats onder regie van de centrumgemeenten. Er dienen onder andere afspraken gemaakt te worden 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.

Wanneer een aanvrager met geen enkele gemeente een binding heeft, dient de gemeente waar de aanvrager zich als eerst aanmeldt opvang te verlenen. [[46]](#footnote-46)

**2.7 Financiële verantwoordelijkheid**
Centrumgemeenten ontvangen sinds 2010 jaarlijks een decentralisatie-uitkering voor maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid. Omdat de uitkering behoort tot de algemene middelen mogen gemeenten zelf bepalen waar ze het geld aan willen besteden. Zij hoeven zich daarnaast financieel niet te verantwoorden aan het Rijk, maar aan de gemeenteraad. De rijksbijdrage is echter niet bedoeld als kostendekkende uitkering, centrumgemeenten en regiogemeenten dienen ook eigen middelen vrij te maken om de relevante uitgaven te kunnen bekostigen. [[47]](#footnote-47)

**2.8 Deelconclusie**

In de Wmo 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor de opvang voortaan bij iedere gemeente en niet enkel centrumgemeenten. Het uitgangspunt is dat inwoners zo kort mogelijk in de opvang verblijven en weer zo snel mogelijk op eigen kracht mee doen in de samenleving. Hoewel er in de Wmo niet wordt gerept over het OGGz-criterium, zijn er gemeenten die met artikel 1.2.1 onder c van de Wmo het OGG-criterium verantwoorden. De afgelopen tijd zijn er echter steeds meer daklozen bijgekomen die enkel kampen met economische problemen. Om de druk op opvangvoorzieningen te verminderen zijn veel gemeenten dan ook het criterium van regiobinding gaan hanteren.

Binnen de opvang kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene en maatwerkvoorzieningen. Een algemene voorziening is vrij toegankelijk. Bij maatwerkvoorzieningen wordt er vooraf onderzoek gedaan naar specifieke persoonskenmerken en behoefte. Opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening is voor ingezetenen in iedere willekeurige gemeente toegankelijk. Bij voorkeur wordt opvang echter verstrekt door een gemeente waar een opvangtraject voor betrokkene de meeste kans van slagen heeft. Indien de gemeente waar een cliënt zich als eerst heeft aangemeld van oordeel is dat de opvang in een andere gemeente meer kans van slagen heeft, dient deze gemeente te zorgen voor een warme overdracht. Er is een handreiking opgesteld door de VNG om de landelijke toegankelijkheid te waarborgen.

3. Reikwijdte uitspraak ECSR

In dit hoofdstuk zal ik de reikwijdte van de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten (ECSR) behandelen. Hiermee zal antwoord worden gegeven op deelvraag twee: *wat is de reikwijdte van de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten (van de Raad van Europa) ?*

Verder zal er worden ingegaan op hoe Nederland tot nu toe heeft gereageerd op de uitspraak van het ECSR van 1 juli 2014 inzake de klacht van FEANTSA tegen de Staat der Nederlanden.

In dit hoofdstuk zullen de onderstaande politieke ontwikkelingen behandeld worden.

|  |
| --- |
| Chronologische volgorde van de politieke ontwikkelingen ten aanzien van de toegang tot de opvang op basis van de Wmo.* *4 juli 2012: klacht ingediend door FEANTSA .*
* *25 oktober 2013: immediate measure getroffen door het ECSR.*
* *1 juli 2014: het ECSR verklaart de klacht van FEANTSA gegrond*
* *10 november 2014: de beslissing van het ECSR is openbaar gemaakt.*
* *15 april 2015: Comité van ministers beslist (resolutie).*
* *15 juni 2015: standpunt van het kabinet over de resolutie.*
* *--- gerechtelijke procedures ---*
 |

 **3.1 *Klacht FEANTSA***Op 4 juli 2012 heeft FEANTSA een klacht tegen Nederland ingediend bij ESCR van de Raad van Europa. Deze ‘collective complaint’ zou zijn ingediend omdat Nederland zes artikelen van het Europees Sociaal Handvest (ESH) niet zou nakomen. Hierbij werd specifiek ingezoomd op de toegankelijkheid, beschikbaarheid/doorstroom en kwaliteit van de opvang.
Het beleid in Nederland om dakloze mensen zonder regionale bindingen uit te sluiten van opvang zou onder andere in strijd zijn met artikel 31 (recht op huisvesting) van het ESH. Opvang voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, waaronder daklozen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit en werkmigranten, zou hierdoor ernstig beperkt worden. Ter voorkoming van ernstige onherstelbare schade aan de integriteit van personen die zich in onmiddellijk gevaar van nood bevinden heeft het ECSR op 25 oktober 2013 Nederland dan ook bij voorlopige beslissing uitgenodigd om onmiddellijke maatregelen (immediate measures) te nemen voor de basisrechten. [[48]](#footnote-48)

**3.2 Artikel 31 recht op huisvesting ESH (*herzien in 2011*)**Het ECSR is van mening dat Verdragstaten op grond van artikel 31 paragraaf 1 ESH voor iedereen huisvesting dienen te garanderen en toegang tot adequate huisvesting dienen te bevorderen.

|  |
| --- |
| ESH*“In het ESH zijn rechten en vrijheden vastgelegd die alle verdragstaten dienen na te leven. Het Handvest geldt voor alle Europese burgers en de rechten betreffen alle aspecten van het dagelijks leven, zoals huisvesting, gezondheid, onderwijs, werkgelegenheid, sociale bescherming, reizen en non- discriminatie.*”[[49]](#footnote-49) |

Staten dienen in dit kader juridische en praktische maatregelen te nemen die nodig en afdoende zijn om het doel van het betrokken recht te beschermen. Bij het bepalen van de stappen die genomen dienen te worden bezitten de staten hoge mate van beleidsvrijheid. Het betreft keuzes in de afweging tussen het algemeen belang en het belang van een specifieke groep en keuzes die moeten worden gemaakt in termen van prioriteiten en de te besteden middelen. [[50]](#footnote-50) Wat verdragstaten onder ‘adequate huisvesting’ dienen te verstaan wordt in paragraaf 1 van artikel 31 omschreven. Een woning dient naar de overtuiging van het Comité veilig en hygiënisch te zijn. Het dient te beschikken over basisvoorzieningen zoals water, sanitaire voorzieningen, verwarming, elektriciteit en afvalverwijdering. Een woning dient verder niet overvol te zijn en beschermd te zijn tegen gedwongen ontruiming.[[51]](#footnote-51) Het Comité benadrukt tevens dat verdragstaten op grond van artikel E van het Handvest, gelijke behandeling dienen te garanderen ten aanzien van kwetsbare burgers, in het bijzonder mensen die kampen met armoede, werklozen, alleenstaande ouders, minderjarigen en mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking. Alle vormen van directe, maar ook indirecte discriminatie zijn verboden. Volgens het Comité kan er bovendien sprake zijn van discriminatie indien er onvoldoende rekening wordt gehouden met alle relevante verschillen tussen verschillende groepen of door niet de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat rechten en collectieve middelen ook echt toegankelijk zijn voor iedereen. [[52]](#footnote-52)
Op grond van paragraaf twee dienen verdragstaten dakloosheid te voorkomen. De verdragstaten dienen volgens het ECSR zowel op de korte termijn als op de lange termijn maatregelen te nemen om dakloosheid te voorkomen.[[53]](#footnote-53) De verdragstaten dienen daarnaast onderdak aan te bieden indien dat noodzakelijk wordt geacht. Om de waardigheid van daklozen te respecteren dienen de aangeboden opvangvoorzieningen net als bij huisvesting te voldoen aan bepaalde criteria. Het dient te voldoen aan veiligheids- en hygiëne normen en te beschikken over basisvoorzieningen zoals water, verwarming en voldoende verlichting.[[54]](#footnote-54)

FEANTSA stelde vast dat Nederland paragraaf 2 van artikel 31 van het ESH schond door onder andere het criterium van regiobinding te hanteren voor toegang tot de opvang. Ze zijn verder van mening dat er geen duidelijke landelijke criteria zijn vastgelegd voor de toekenning en weigering van noodopvang waardoor werkwijzen per centrumgemeenten aanzienlijk variëren. [[55]](#footnote-55)

**3.3 Uitspraak ECSR**

Op 1 juli 2014 heeft het ECSR een definitieve uitspraak gedaan die op 10 november 2014 is gepubliceerd.

|  |
| --- |
| ECSR*“Het ECSR controleert of lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van het Europees Sociaal Handvest zijn nagekomen. De aangesloten staten dienen jaarlijks een verslag uit te brengen over de implementatie van het Handvest in hun rechten en praktijk. De verslagen worden uiteindelijk door het ECSR onderzocht. Het ECSR beoordeelt daarnaast of de procedures in overeenstemming zijn met het Handvest en publiceert jaarlijks zijn conclusie. Wanneer er geen gevolg wordt gegeven aan een besluit van het ECSR, stuur het Comité van Ministers een aanbeveling aan de staat. Hierin wordt gevraagd of de staat zijn recht of praktijk wil aanpassen”.[[56]](#footnote-56)* |

Het ECSR is op verzoek van FEANTSA nagegaan of het beleid en de werkwijze in de praktijk in overeenstemming zijn met een zestal artikelen van het ESH. Het ging er voornamelijk om of het is toegestaan om toegang tot de opvang te onderwerpen aan diverse criteria, waaronder het criterium van regiobinding. Deze beperkingen zouden invloed hebben op de rechten van diverse groepen waaronder daklozen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit, werkmigranten of migranten die regelmatig in Nederland verblijven.[[57]](#footnote-57)

In deze uitspraak bevestigt het ECSR dat het regiobindingsvereiste de toegang tot de opvang beperkt.

Het ECSR is van mening personen zonder regiobinding ondanks het principe van de landelijke toegankelijkheid, zoals is opgenomen in de Wmo en de Handreiking Landelijke toegankelijkheid van de VNG, in veel gevallen niet worden toegelaten tot de opvang. De overheid heeft dan ook in onvoldoende mate toezicht gehouden op de landelijke toegankelijkheid van de daklozenopvang.[[58]](#footnote-58) Nederland zou daarnaast niet voldoen aan haar verplichting om zowel Nederlandse burgers als rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen binnen een redelijke termijn (permanente) huisvestiging te bieden. De verantwoordelijkheid van de overheid dient bij deze doelgroepen dan ook verder te gaan dan alleen maar het bieden van noodopvang. Noodopvang en andere noodhulp dienen zich daarnaast niet alleen te beperken tot kwetsbare groepen, maar tot alle mensen. Onder noodhulp wordt het tijdelijk voorzien in de eerste levensbehoeften verstaan, ook wel bekend als bed, bad, brood.[[59]](#footnote-59) Het ECSR stelde tevens vast dat beroep mogelijk moet zijn bij een onafhankelijke rechterlijke instantie en overheden die de plicht hebben armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. Geconcludeerd kan worden dat het recht op opvang wordt beperkt, waardoor er niet is voldaan aan het ESH.[[60]](#footnote-60)

De Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste bestuursrechter in sociale zekerheidszaken, heeft op 17 december 2014 een uitspraak gepubliceerd, waarin het oordeel van het ECSR is meegenomen in de beoordeling. De voorzieningenrechter stelt voorop dat beslissingen van het ECSR, zoals die van 1 juli 2014 inzake FEANTSA tegen Nederland, niet rechtstreeks bindend zijn voor de verdragsstaten. De beslissingen dienen ter verdere besluitvorming toegezonden te worden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en zijn voor dat Comité in die zin bindend dat het dient uit te gaan van de juistheid van het juridisch oordeel van ESCR. Wanneer het ECSR concludeert dat Nederland het ESH schendt, is het Comité gehouden daarover een aanbeveling te doen aan Nederland. Ondanks het feit dat de uitspraak van het ECSR juridisch niet bindend is, kan niet uitgesloten worden dat het ( ook met terugwerkende kracht) gevolgen kan hebben voor het Nederlandse opvangrecht. [[61]](#footnote-61)

Zoals te lezen valt, is de uitspraak van het ECSR niet bindend voor Nederland. Nederland wordt in de uitspraak enkel ‘ uitgenodigd’ om maatregelen te nemen. Desondanks gaat het wel degelijk om een gezaghebbende interpretatie van het ESH. In de nationale jurisprudentie kan deze uitspraak dan ook van belang zijn. Er dient door rechters rekening te worden gehouden met de betreffende beslissing van het ECSR in individuele zaken.

**3.4 Resolutie van het Comité van Ministers en reactie Nederlandse regering ECSR**

Op 15 april 2015 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa een resolutie aan waarin onder andere wordt ingegaan op de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. In de resolutie stelt het Comité kennis te hebben genomen van het rapport van het ECSR en de zorgen van de Nederlandse regering daarover. Het Comité herinnert er daarnaast aan dat de bevoegdheden van het ECSR zijn gebaseerd op het ESH en dat de beslissing van het ECSR naar aanleiding van de collectieve klacht van FEANTSA tegen Nederland in dit opzicht complexe vragen opwerpt. Er wordt tevens gewezen op de beperkingen in de personele reikwijdte van ESH. Ten slot beveelt het Comité Nederland aan om te rapporten over mogelijke verdere ontwikkelingen op het gebied van de daklozenopvang.

Op 15 juni 2015 heeft de Nederlandse regering zich uitgesproken over zowel de uitspraak van het ECSR als de uitspraak van het Comité van Ministers. De regering is eerst ingegaan op de bevinding van het ESCR met betrekking tot de toegang van de maatschappelijke opvang. Het ECSR heeft, zoals eerder is vermeld, geconcludeerd dat de doelgroep voor maatschappelijke opvang te beperkt is in Nederland.
Volgens de regering dient de maatschappelijke opvang te worden bezien binnen een bredere context van de opdracht aan gemeenten. Mensen kunnen op grond van de per 1 januari 2015 geldende wetten met een hulpvraag op het gebied van onder andere maatschappelijke ondersteuning ( waaronder ook dakloosheid) terecht bij een gemeente. De gemeente heeft de verplichting om integraal naar een hulpvraag te kijken en dient op basis daarvan uiteindelijk passende ondersteuning aan te bieden. Hier kan maatschappelijke opvang een onderdeel van zijn. Maatschappelijke opvang is echter niet altijd de meest passende oplossing, bijvoorbeeld voor iemand wiens problemen vooral bestaan uit gebrek aan huisvesting en inkomen. Eigen kracht en mogelijkheden binnen het eigen netwerk van de cliënt spelen een rol bij het onderzoek naar de hulpvraag. Wat ook een rol speelt is een onderzoek naar mogelijke alternatieven, zoals het bieden van een alternatieve huisvesting. De regering is daarnaast van mening dat gemeenten ook bij een verzoek tot opvang moeten kunnen onderzoeken wat de eigen mogelijkheden of de mogelijkheden binnen het netwerk zijn. Geconcludeerd kan worden dat de regering niet van plan is om de genoemde bepalingen in de Wmo 2015 te laten vervallen.

Er is daarnaast een reactie gegeven op de bevindingen van het ECSR met betrekking tot de uitvoeringspraktijken van gemeenten. Zoals in de vorige paragraaf werd besproken, heeft het ECSR geconcludeerd dat de maatschappelijke opvang in Nederland onvoldoende toegankelijk is door het onder andere hanteren van de regiobindingseis. De regering sluit zich op dit punt aan bij het ECSR.
In de in december 2014 gepubliceerde voortgangsrapportage maatschappelijke opvang is opgenomen dat de maatschappelijke opvang als vangnetvoorziening landelijk toegankelijk dient te zijn. De uitvoeringspraktijk van gemeenten dient te voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Dit houdt in dat het voor burgers altijd mogelijk dient te zijn om bij een centrumgemeente aan te kloppen voor hulp, ook wanneer wordt vastgesteld dat een traject in een andere gemeente meer kans van slagen heeft. De rechtsbescherming van burgers dient daarnaast ook gewaarborgd te worden bij besluiten van de gemeente.[[62]](#footnote-62)

Zoals hierboven is te lezen stelt de regering vast dat burgers zich voor een maatwerkvoorziening in elke gemeente dienen te kunnen aanmelden voor hulp, ook wanneer vaststaat dat een traject in een andere centrumgemeente meer kans van slagen heeft. In hoofdstuk 2, onder paragraaf 2.4 is echter beschreven dat een maatwerkvoorziening voor opvang bij voorkeur feitelijk verstrekt dient te worden door de gemeente waar een opvangtraject voor betrokkene de meeste kans van slagen heeft. Deze uitspraak van de regering zou mogelijk kunnen betekenen dat een voorkeur van een cliënt om in een bepaalde gemeente/regio opgevangen te worden een doorslaggevende rol kan gaan spelen. Dit kan echter ertoe leiden dat het aantal aanvragen om verstrekking van een maatwerkvoorziening in bepaalde gemeenten fors kan toenemen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de druk op opvangcapaciteiten nog meer kan toenemen, waaronder ook in Haarlem.

**3.5 Deelconclusie**

Het ECSR concludeerde dat de doelgroep voor noodopvang te beperkt is in Nederland. Er dient voldoende en voor iedereen toegankelijke noodopvang beschikbaar te zijn en niet enkel voor kwetsbare en gemarginaliseerde burgers. De ondersteuning door de overheid aan mensen die rechtmatig in Nederland verblijven dient daarnaast verder te gaan dan alleen het bieden van noodopvang. Geconcludeerd kan worden dat iedereen die zich in een noodsituatie bevindt onder reikwijdte van de beslissing van het ECSR valt. De gemeente dient voor iedereen noodopvang te realiseren indien dat noodzakelijk wordt geacht en niet enkel voor kwetsbare en gemarginaliseerde burgers.
De Nederlandse regering stelt in haar reactie op de bevindingen van het ECSR echter dat het bieden van opvang niet altijd de meeste passende oplossing is. Gemeenten dienen integraal naar een hulpaanvraag te kijken en op basis daarvan passende ondersteuning aan te bieden.

4. Rechtspraak

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het jurisprudentieonderzoek beschreven. Hoe oordeelt de rechter over het hanteren van nadere toegangscriteria door gemeenten bij opvangaanvragen? Hiermee zal antwoord worden gegeven op deelvraag drie: *Is het mogelijk voor de gemeente Haarlem om nadere toelatingscriteria te hanteren bij aanvragen, om tot toelating tot de maatschappelijke opvang te komen gelet op de rechtspraak?*

Voor dit onderzoek zijn elf uitspraken geanalyseerd over dit onderwerp. Het gaat om vier uitspraken van de rechtbank Noord-Holland, vier uitspraken van de rechtbank Rotterdam en één uitspraak van de rechtbank Den Haag. Er zullen verder een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep worden geanalyseerd.

**4.1 Situatie Haarlem**De gemeente Haarlem is in 2011 begonnen met hanteren van regiobindingsvereiste. Opvang was daarnaast in de meeste gevallen alleen toegankelijk voor kwetsbare burgers, ook wel de OGGz-doelgroep genoemd. De afgelopen jaren zijn verschillende verzoeken om toegang tot opvang afgewezen omdat daklozen niet zouden voldoende aan de bovengenoemde criteria. In veel bezwaar-en beroepschriften wordt aangevoerd dat het tegenwerpen van regiobinding niet is toegestaan. Dit zou immers in strijd zijn met de Wet maatschappelijke ondersteuning, het Europees Sociaal Handvest en de beslissing van het ECSR in de zaak FEANTSA tegen Nederland.[[63]](#footnote-63)

De voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland heeft in een tweetal zaken uit 2014 geoordeeld dat de gemeente Haarlem gebonden is opvang te realiseren, ondanks het feit dat er niet is voldaan aan de regiobindingsvereiste. In de uitspraak van 12 december 2014 overwoog de voorzieningenrechter dat bij een redelijke uitleg van het regiobindingsbegrip vastgesteld kon worden dat verzoekster een binding had met Haarlem en niet met een andere regio in Nederland. Het standpunt van de gemeente Haarlem dat verzoekster niet zou voldoen aan het regiobindingscriterium vond de voorzieningenrechter dan ook niet steekhoudend. [[64]](#footnote-64)
Op 28 oktober 2014 heeft de voorzieningenrechter echter overwogen dat de tussen centrumgemeenten gemaakte afspraken met betrekking tot regiobinding in verband met de verdeling van aanvragers tussen centrumgemeenten niet onredelijk zijn te achten. De gemeente dient echter wel vooraf te onderzoeken of een eventuele verwijzing naar een andere centrumgemeente zal leiden tot een inhoudelijke beoordeling van een verzoek tot opvang in die centrumgemeente. Doordat er in onderhavige zaak geen contact is opgenomen met de gemeente van herkomst, heeft gemeente er niet voor gezorgd dat er een warme overdracht kon plaatsvinden. [[65]](#footnote-65)

**4.2 Analyse uitspraken**
In deze paragraaf heb ik tien uitspraken nader onderzocht. Aangezien er over dit onderwerp weinig uitspraken zijn gedaan/gepubliceerd, is het onduidelijk hoe verschillende Nederlandse rechters zich uitspreken over het hanteren van toegangscriteria zoals onder andere het regiobindingsvereiste. Bij zes uitspraken waarbij de gemeente Rotterdam als partij betrokken was oordeelde de rechter in het voordeel van de gemeente. De gemeente Rotterdam mocht het regiobindingsvereiste hanteren bij de beoordeling of iemand toegelaten kon worden tot de maatschappelijke opvang.

***Gemeente Rotterdam***

In de gemeente Rotterdam neemt de regionale binding als toetsingscriterium sinds 1 januari 2006 een centrale plaats in. Dak- en thuislozen dienen zich voor opvangplek allereerst te melden bij het loket Centraal Onthaal van de gemeente Rotterdam. Daar wordt bepaald of iemand tot de doelgroep behoort. Tot de doelgroep behoren onder andere mensen die een binding hebben met de regio waarvoor Rotterdam centrumgemeente is. Dit houdt in dat een aanvrager gedurende de drie jaar voorafgaand aan zijn aanvraag twee jaar zijn hoofdverblijf in de regio dient te hebben gehad.

In de casus die ten grondslag lag aan de uitspraak van de Raad van State van 29 april 2008, had zich de situatie voorgedaan waarbij de gemeente Rotterdam een aanvraag om toelating tot de (nacht)opvang had afgewezen omdat appellant geen binding zou hebben met Rotterdam. Deze binding zou hij wel hebben met de regiogemeente Schiedam waardoor hij zich voor opvang diende te richten tot de centrumgemeente Vlaardingen. Om aan te tonen dat zijn aanvraag om toegang tot de maatschappelijke opvang ten onrechte was afgewezen, had appellant specificaties overlegd met daarop een adres vermeld van een dagopvanglocatie. Hiermee wilde hij aantonen dat zijn aanvraag ten onrechte was afgewezen omdat hij wel degelijk ergens stond ingeschreven. Voor de inschrijving op het adres zou hij toestemming hebben gekregen, wat middels een verklaring werd bevestigd.

De Raad van State meende dat de rechtbank terecht had overwogen dat de betreffende documenten niet aannemelijk maakte dat appellant voldeed aan het regiobindingsvereiste. Uit de verklaring bleek slechts dat hij sinds kort stond ingeschreven in Rotterdam en niet dat hij gedurende de drie jaar voorafgaand aan zijn aanvraag twee jaar zijn hoofverblijf heeft gehad in de regio. De Raad kon het bij de rechtbank bestreden besluit dan ook niet toetsen omdat er geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag waren gelegd door appellant. [[66]](#footnote-66)

Zoals hierboven te is lezen werd het regiobindingsvereiste strik gehanteerd in gemeente Rotterdam. Een voorziening was alleen toegankelijk voor daklozen die aantoonbare regiobinding hadden. Inschrijving bij een dagopvanglocatie was niet voldoende om aan te tonen dat er is voldaan aan het regiobindingsvereiste. Dit werd met de uitspraak van 25 november 2010 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam nogmaals bevestigd. **Wanneer binding met de regio niet aangetoond kan worden hoeft de gemeente geen opvang te bieden. Wel dient de gemeente cliënt terug te leiden naar de gemeente van herkomst indien opvang noodzakelijk wordt geacht. Het bekend en geregistreerd zijn bij zorginstellingen hoeft dan ook geen doorslaggevende factor te zijn bij de vaststelling of iemand binding heeft met de regio.**[[67]](#footnote-67)

In vier andere zaken oordeelde de rechter eveneens in voordeel van de gemeente Rotterdam. In de uitspraak van 24 november 2011 oordeelde de Rechtbank dat de gemeente Rotterdam een aanvraag om toegang tot de opvang mocht afwijzen met ook hier als argument dat er niet was voldaan aan het regiobindingsvereiste. De gemeente had contact opgenomen met de centrumgemeente waar de eiser wel binding mee had. Door contact op te nemen met de betreffende centrumgemeente en voor eiser een treinkaartje te kopen naar deze centrumgemeente, had de gemeente Rotterdam ervoor gezorgd dat er een warme overdracht kon plaatsvinden.[[68]](#footnote-68)

 In de uitspraak van 20 januari 2011 oordeelde de voorzieningenrechter ook in het voordeel van de gemeente Rotterdam. De voorzieningenrechter was het met de gemeente eens dat de enkele stelling dat eiser (die in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, maar afkomstig was uit het buitenland) in Nederland een nieuw leven wilde beginnen en dat zijn halfbroer en diens moeder in Rotterdam woonde, onvoldoende was om een dergelijke regiobinding met Rotterdam aan te nemen. Er werd opvang geweigerd aan iemand die met geen andere gemeente binding had. In de uitspraak van 12 juli 2012 stelde de rechtbank Rotterdam dan ook vast dat het beleid van de gemeente Rotterdam niet voorzag in situaties waarbij een aanvrager nergens regiobinding had en de aanvraag om maatschappelijke opvang in Rotterdam deed. Desondanks sprak de rechtbank uit dat het hanteren van de regiobindingseis binnen de grenzen bleef van artikel 20 van de Wmo 2007 en dat het college in redelijkheid tot dit beleid heeft kunnen komen. Het college hoefde alleen maar opvang te verlenen indien uit medische rapporten bleek dat de fysieke en psychische gezondheid van de aanvrager bedreigd zou worden indien hij niet werd opgevangen. Een aanvraag mocht hier dan ook wederom worden geweigerd omdat er niet was voldaan aan het regiobindingsvereiste.[[69]](#footnote-69) In hoger beroep was de Centrale Raad van Beroep met de rechtbank van oordeel dat niet is gebleken dat de fysieke en psychische gezondheid van appellant substantieel werd bedreigd wanneer hij verstoken bleef van opvang. Er wordt echter wel gesteld dat te alle tijde voorkomen dient te worden dat een betrokkene ten gevolge van het niet kunnen voldoen aan het regiobindingsvereiste tussen wal en schip valt. De Raad verwijst hierbij naar de door de VNG opgestelde handreiking “Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang”.[[70]](#footnote-70) Daklozen die met geen enkele gemeente of regio een binding hebben kunnen tussen en wal en schip vallen, zij kunnen immers in geen enkele opvang terecht. Omdat de Handreiking landelijke toegang maatschappelijke opvang uit 2011 niet voorzag in criteria voor daklozen die met geen enkele regio binding hadden, is de handreiking in 2014 na evaluatie verbeterd. Zoals eerder al is vermeld in hoofdstuk 2, dient de gemeente van aanmelding opvang te verzorgen indien een cliënt met geen enkele gemeente een binding heeft. [[71]](#footnote-71)

Uit de bovenstaande uitspraken is af te leiden dat gemeente Rotterdam sinds 2011 toelating tot de maatschappelijke opvang heeft kunnen weigeren, enkel op grond van het niet kunnen voldoen aan het regiobindingsvereiste. In een recente uitspraak van 25 maart 2015 heeft de rechtbank Rotterdam echter overwogen dat uit de bestaande gemeentelijke beleidsstukken (verordening en regeling maatschappelijke ondersteuning 2015) niet blijkt welke criteria de gemeente Rotterdam hanteert ter toetsing van een aanvraag voor toelating tot de opvang. De gemeente zou de doelgroep van de maatschappelijke opvang wel hebben beschreven in een protocol, maar hiervan is de juridische status nog onduidelijk. Uit bovenstaande kan dan ook geconcludeerd worden dat de grondslag voor weigering van een aanvraag om toelating tot de maatschappelijke opvang inzichtelijk dient te zijn voor de burger.[[72]](#footnote-72)

Op 4 april 2015 heeft de voorzieningenechter van de rechtbank Den Haag geoordeeld dat gemeenten daklozen niet langer kunnen doorsturen naar andere gemeenten met een beroep op het criterium van regiobinding. De gemeente tot welke iemand zich heeft gewend is gelet op de wetsgeschiedenis van de Wmo 2015 en de Handreiking van de VNG verantwoordelijk voor een warme overdracht. De gemeente (zowel regiogemeente als centrumgemeente) waar iemand een aanvraag indient, dient opvang te bieden totdat duidelijk is welke andere gemeente de opvang dient te verzorgen. Aangezien een doorverwijzing naar een andere gemeente als gevolg heeft dat een cliënt niet wordt opgevangen in de gemeente waar hij zich heeft gemeld, dient een dergelijke papieren doorverwijzing (meldingsformulier) gezien te worden als besluit waartegen op grond van artikel 1:3 van de Awb bezwaar kan worden gemaakt. [[73]](#footnote-73) In de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 juni 2015 wordt dit nogmaals bevestigd. Indien een gemeente van mening is dat de opvang en het bijhorende traject richting re-integratie meer kans van slagen heeft in een andere gemeente, is de gemeente waartoe iemand zich heeft gewend verantwoordelijk voor een ‘warme overdracht. De betreffende gemeente blijft verantwoordelijk voor de opvang totdat een ‘warme overdracht’ heeft plaatsgevonden.[[74]](#footnote-74)

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten, of het nou gaat om een regiogemeente of centrumgemeente, niet langer kunnen volstaan met een papieren doorverwijzing naar een andere gemeente voor opvang. Cliënten dienen ter overbrugging een plek in de nachtopvang aangeboden te krijgen tot dat een warme overdracht kan plaatsvinden. In hoofdstuk 2 van dit rapport is echter beschreven dat het Rijk en de VNG hebben afgesproken dat de regie voor opvang bij een centrumgemeente ligt. Een regiogemeente kan dan ook enkel doorverwijzen naar een centrumgemeente als zij de bevoegdheid tot het bepalen van de toegang, het afgeven van een beschikking en het verstrekken van opvang hebben gemandateerd aan de betreffende centrumgemeente.[[75]](#footnote-75)

**4.3 Deelconclusie**Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Haarlem op grond van rechtspraak alsnog criteria kan stellen aan de daklozenopvang. **Wanneer binding met de regio niet aangetoond kan worden hoeft de gemeente geen opvang te bieden.** Een cliënt dient echter wel teruggeleid te worden naar de gemeente van herkomst indien opvang noodzakelijk wordt geacht en een opvangtraject hier meer kans van slagen heeft. In een recente uitspraak oordeelde de rechter daarnaast in overeenstemming met de handreiking van de VNG. De gemeente van aanmelding dient opvang te bieden totdat duidelijk is welke andere gemeente de opvang dient te verzorgen in de vorm van een maatwerkvoorziening. Het maakt hierbij niet langer meer uit of de gemeente van aanmelding een centrumgemeente is of een regiogemeente. De gemeente van aanmelding blijft verantwoordelijk voor de eerste (nood)opvang en voor het realiseren van een eventuele warme overdracht.

De rechtbank oordeelde daarnaast dat uit gemeentelijke beleidstukken duidelijk dient te blijken welke criteria gemeenten hanteren ter toetsing van aanvraag voor toelating tot de opvang. Een omschrijving in een protocol is niet inzichtelijk genoeg voor de burger. Daarnaast is de juridische status van een protocol momenteel nog onbekend. De gehanteerde criteria dienen te zijn vastgelegd in gemeentelijke beleidsstukken zoals een verordening en beleidsregels.

5. Beleid en resultaten interviews

In dit hoofdstuk wordt de vierde onderzoeksvraag behandeld: *Welke criteria hanteren andere centrumgemeenten momenteel bij aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang?*
Aan de hand van interviews bij de gemeenten Rotterdam, Almere, Vlaardingen, Alkmaar, Deventer, Purmerend, Amsterdam, Vlissingen, ’s-Hertogenbosch, Tilburg, Zaandstad en Weert moet duidelijk worden hoe deze gemeenten momenteel aanvragen om opvang beoordelen. De volledig uitgewerkte interviews zijn terug te vinden in bijlage 9 t/m bijlage 20.

Voordat er wordt ingegaan op de vierde onderzoeksvraag, zal eerst in het kort de wijze worden beschreven waarop het beleid door medewerkers van de gemeente Haarlem werd uitgevoerd.

**5.1 Beleid Haarlem**Om ervoor te zorgen dat middelen daadwerkelijk bestemd waren voor die groep die echt waren aangewezen op intensieve ondersteuning en opvang, had de gemeente Haarlem ervoor gekozen om strikte toegangscriteria te gaan hanteren. Met het hanteren van deze toegangscriteria kwamen mensen pas in aanmerking voor opvang indien:

1. ze daadwerkelijk dakloos waren (feitelijk op straat staan) en niet konden terugvallen op voorliggende voorzieningen of hun eigen sociale netwerk;
2. én ze behoorde tot de OGGZ-doelgroep en daarmee onvoldoende in staat werden geacht om

zelf regie te voeren over hun eigen probleem én oplossing;

3. én er sprake was van regiobinding, dat wil zeggen dat zij afkomstig zijn uit Midden of Zuid

Kennemerland of Haarlemmermeer.[[76]](#footnote-76)

**Om dak- en thuislozen op een verantwoorde manier op te vangen, is een opvangprotocol opgesteld. In het protocol staat informatie vermeld dat betrekking heeft op de processen voor aanmelding, intake, toetsing, plaatsing trajectbegeleiding en uitstroom uit de maatschappelijke opvangvoorzieningen in de regio’s Midden- en Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. De hierboven genoemde criteria zijn in het uit 2011 gedateerde protocol opgenomen.** [[77]](#footnote-77) **Dit protocol is recentelijk gewijzigd en richt zich enkel tot daklozen die tot de OGGz-doelgroep behoren. Het regiobindingsvereiste is hierin echter weggelaten als toelatingscriteria. Voor de groep daklozen die niet tot de OGGz-doelgroep behoren en enkel kampen met economische problemen zal een apart document worden opgesteld waarin toegangsregels in worden opgenomen.

Zoals in hoofdstuk vier is beschreven, heeft de Rechtbank Rotterdam recentelijk geoordeeld dat de juridische status van een protocol nog onduidelijk is. De criteria die gemeenten hanteren dienen duidelijk vermeld te staan in gemeentelijke beleidsstukken, zoals onder andere beleidsregels en verordeningen. In de Uitvoeringsregels 2015 van de gemeente Haarlem, wat enkel betrekking heeft op maatwerkvoorzieningen, staan de oude criteria nog wel vermeld. De criteria uit handreiking van de VNG zijn hierin nog niet overgenomen.** [[78]](#footnote-78) **5.1.2 Opvang**

Er zijn verschillende vormen van opvang van daklozen in de centrumgemeente Haarlem, De opvang kan variëren van tijdelijk onderdak, tot begeleid wonen. De gemeente kan zowel voor een maatwerkvoorziening als voor een algemene voorziening een vergoeding (eigen bijdrage) vragen van de ingezetene. Deze eigen bijdrage dient betaald te worden aan de aanbieder van de betreffende voorziening.[[79]](#footnote-79) In de gemeente Haarlem kunnen ‘passanten’ voor laagdrempelige nood- en nachtopvang voor maximaal vijf dagen terecht bij het Leger Des Heils. Cliënten met regiobinding kunnen daar maximaal zes maanden verblijven. Om hier te kunnen verblijven, dient de cliënt een bedrag van €5,75 per nacht te betalen. Uit de praktijk blijkt dat mensen bij aanvang de eigen bijdrage vaak niet kunnen betalen omdat zij niet beschikken over een inkomstenbron. De gemeente is er momenteel nog niet toe overgegaan om de eigen bijdrage met terugwerkende kracht te innen wanneer een cliënt uiteindelijk wel beschikt over een inkomstenbron.[[80]](#footnote-80)

**5.2 Resultaten uit interviews** Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag vier: *Welke criteria hanteren andere centrumgemeenten momenteel bij aanvragen om toelating tot de maatschappelijke opvang?* zijn beleidsmedewerkers geïnterviewd van twaalf verschillende gemeenten. De interviews zijn zowel persoonlijk als per e-mail afgenomen.

**5.2.1 Toegangscriteria voor de daklozenopvang**
Zoals in hoofdstuk 2 onder paragraaf 2.4 reeds is vermeld, genieten gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid om aanvullende eisten te stellen aan daklozen voordat zij worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang. [[81]](#footnote-81) Aan de geïnterviewde gemeenten zijn vragen gesteld over hun beleid omtrent de opvang van dak- en thuislozen en de door hen gehanteerde aanvullende eisen. De navolgende vragen zijn gesteld:

**-Wat is het beleid van de gemeente inzake de opvang van dak- en thuislozen?
- Waar is het vastgelegd? (verordening maatschappelijke ondersteuning/uitvoeringsregels/beleidsnota?)
-Speelt het criterium van regiobinding een rol bij het niet toelaten van dak- en thuislozen tot de maatschappelijke opvang?
-Speelt het OGGZ-criterium een rol bij het niet toelaten van dak- en thuislozen tot de maatschappelijke opvang?
- Hanteren jullie voor de laagdrempelige opvang, zoals een inloop en nachtopvang, ook toegangscriteria?

Regiobinding en OGGz**
De gemeente Purmerend, Rotterdam en Tilburg hanteren alle drie zowel het criterium van regiobinding als het OGGz-criterium. In alle drie de centrumgemeenten wordt het criterium van regiobinding gehanteerd volgens de handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG.
 ***Purmerend***
Iemand die daadwerkelijk dakloos is en die niet kan terugvallen op voorliggende voorzieningen of het eigen sociale netwerk kan in Purmerend toegelaten worden tot de nachtopvang (bed, bad en brood). Als uit een nader onderzoek blijkt dat deze persoon als resultaat van het hanteren van criteria uit de Handreiking beter op zijn plaats is in een andere centrumgemeenten, wordt deze zo spoedig mogelijk ‘warm’ overgedragen aan de betreffende centrumgemeenten. Ook het OGGz-criterium meent de gemeente te kunnen blijven hanteren. Indien iemand in aanmerking wil komen voor opvang en begeleiding in de vorm van een maatwerkvoorziening, dient hij op meerdere levensgebieden problemen te hebben en niet in staat te zijn deze problemen zelf ( of met behulp van zijn sociale netwerk) op te lossen. Wanneer hier sprake van is komt de opvang als maatwerkvoorziening pas in beeld, enkel dakloos zijn is dan ook niet voldoende.

***Rotterdam en Tilburg***
In de gemeente Rotterdam en Tilburg worden de betreffende toegangscriteria iets strikter gehanteerd dan in de gemeente Purmerend. De toegangscriteria gelden zowel voor algemene voorzieningen zoals nachtopvang als voor maatwerkvoorzieningen zoals onder andere 24-uursopvang. Wanneer er bij aanmelding blijkt dat de betreffende dakloze niet kampt met een zogenoemde multi-problematiek ( en dan ook niet tot OGGz-doelgroep behoort) of geen binding heeft met de regio, wordt geen opvangplaats toegekend. De gemeente Rotterdam vindt dat landelijke toegankelijkheid voldoende wordt gewaarborgd als centrumgemeenten goed met elkaar samenwerken. De geïnterviewde beleidsmedewerker is van mening dat de uitspraak van het ECSR door veel gemeenten verkeerd wordt geïnterpreteerd. Naar zijn opvatting valt uit de uitspraak niet op te maken dat gemeenten het hanteren van nadere toegangscriteria los dienen te laten en heeft de uitspraak alleen betrekking op uitgeprocedeerde asielzoekers. In de FEANTSA klacht wordt naar zijn opvatting enkel gesteld dat de opvang kwalitatief en kwantitatief onvoldoende is in Nederland, vooral als het gaat om de bescherming van kwetsbare groepen zoals vrouwen, kinderen, economische daklozen en daklozen die niet voldoen aan de regiobindingseis.

De gemeente Rotterdam heeft de model-beleidsregels van de VNG (of onderdelen) daarvan momenteel nog niet overgenomen in haar lokale beleidsregels. In hun eigen beleidsregels is wel opgenomen dat er globale restricties en toegangscriteria kunnen worden gesteld aan algemene voorzieningen. Een van deze toegangscriteria kan zijn dat men dient te behoren tot de doelgroep waarvoor de voorziening is bedoeld. Wie precies tot de doelgroep behoort wordt echter niet nader omgeschreven.[[82]](#footnote-82) De gemeente Tilburg heeft momenteel helemaal geen beleidsregels vastgesteld over de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Zij hebben enkel een verordening waarin een paar algemene criteria staan vermeld.[[83]](#footnote-83)

***Economische daklozen Rotterdam***

De gemeente Rotterdam vindt dat economische dakloosheid niet hoort te bestaan in hun regio. Het is de taak van de gemeente om ervoor te zorgen dat er voldoende aanbod is aan schuldhulpverlening. De gemeente dient er daarnaast voor te zorgen dat deze daklozen zo spoedig mogelijk weer hun zaken op orde krijgen. Als het ministerie van VWS de gemeente gaat verplichten om deze groep op te vangen zal dit, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerkers**,** verstrekkende gevolgen hebben voor de gemeente. De door het ministerie beschikbaar gestelde budgetten zijn volgens hem momenteel niet toereikend omdat die alleen maar zijn toegesneden op de OGGz-doelgroep.

Om deze doelgroep toch enige vorm van hulp aan te bieden is de gemeente in 2011 gestart met het project Preventie Dakloosheid. Met dit project worden mensen met financiële problemen begeleid naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan. Volgens de beleidsmedewerker wijst de praktijk daarnaast uit dat zich tussen feitelijk daklozen zelden daklozen bevinden die enkel kampen met financiële problemen. Mensen die hun huis zijn kwijtgeraakt door financiële problemen kunnen vaak tijdelijk terecht bij vrienden of familie. Dit leidt er echter toe dat zij zich nergens kunnen inschrijven waardoor zij een inkomen kunnen mislopen en hun zorgverzekering kunnen verliezen. Zij melden zich uiteindelijk aan voor een plek in de opvang omdat zij menen dat hun problemen hierdoor worden opgelost. Zo staan zij immers weer ergens ingeschreven en kunnen zij een uitkering aanvragen.
De gemeente Rotterdam is momenteel bezig om een systeem uit te rollen richting de wijkteams waarbij economische daklozen voor een tijdelijk briefadres voor maximaal drie maanden kunnen worden ingeschreven bij de gemeente zodat zij een inkomen kunnen verwerven. Mensen die niet bij familie of vrienden kunnen worden opgevangen, kunnen voor een bedrag van € 600, - per maand ondergebracht worden in een Stay-OK Hotel.

Zoals hierboven is te lezen probeert de gemeente Rotterdam deze doelgroep zo goed mogelijk te helpen en op te tillen naar zelfredzaamheid. Zij worden echter niet direct in de opvang geplaatst omdat dat een oneigenlijk instrument is.

**Enkel regiobinding**
In zes centrumgemeenten wordt enkel het criterium van regiobinding toegepast. Het gaat om de gemeente Almere, Vlaardingen, Alkmaar, Deventer, Amsterdam en ’s-Hertogenbosch.
Het criterium wordt echter niet al te strikt toegepast door deze gemeenten. Daklozen die zich daar melden voor een opvangplek worden in eerste instantie opgevangen in de nachtopvang. Vervolgens werken de meeste gemeenten volgens de handreiking landelijke toegankelijkheid van het VNG. Bij het beoordelen van een aanvraag wordt in deze centrumgemeenten niet gekeken of daklozen behoren tot de OGGz-doelgroep. Dakloos zijn is voor hen voldoende om toegelaten te kunnen worden tot de opvang, hoe men dakloos is geworden is niet relevant.
 ***Amsterdam***
In de gemeente Amsterdam is de term regiobinding ruim genomen. Dit houdt in dat er ook wordt gekeken naar het zorgkader en het sociaal netwerk van de aanvrager. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de aanvrager wordt opgevangen in de regio waar een traject het meest succesvol is. Het OGGz-criterium is daarnaast aangepast naar beperkte zelfredzaamheid. Om te kijken of de aanvrager in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, wordt een zelfredzaamheidsmatrix ingevuld door een medewerker van de maatschappelijke opvang. Als hieruit naar voren komt dat de betreffende dakloze voldoende zelfredzaam is, zal hij niet toegelaten worden tot de opvang. Dit geldt echter niet voor opvang in de vorm van een algemene voorziening, dat blijft vrij toegankelijk. Mensen die niet tot de OGGz-doelgroep behoren krijgen in de gemeente Amsterdam een begeleidingstraject aangeboden. Deze begeleiding dient te voorkomen dat zij afglijden naar dakloosheid
De gemeente is momenteel bezig om de door de VNG vastgestelde criteria te implementeren in hun huidige werkpraktijk. Hier worden cliënten en organisaties bij betrokken die de maatschappelijke opvang in Amsterdam verzorgen.

***Deventer en ’s-Hertogenbosch***
De gemeente Deventer heeft de model-beleidsregels van de VNG in zijn geheel overgenomen.
De nachtopvang is dan ook vrij toegankelijk. Indien uit verdere onderzoek blijkt dat de kansen op een succesvol traject elders groter zijn, zorgt de gemeente voor een warme overdracht.
Naar aanleiding van de huidige ontwikkelingen is ook de gemeente ’s-Hertogenbosch momenteel bezig nieuw beleid op te stellen. Hun oude beleid, dat in het Stedelijk beleid was opgenomen, zou niet meer volstaan.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Gemeente: | Regiobinding | OGGz |
| Rotterdam | Ja |  | Ja |
| Almere | Ja |  | Nee |
| Vlaardingen | Ja |  | Nee |
| Alkmaar | Ja |  | Nee |
| Deventer | Ja |  | Nee |
| Purmerend | Ja |  | Ja |
| Amsterdam | Ja |  | Nee |
| Vlissingen | Nee |  | Nee |
| 's-Hertogenbosch | Ja |  | Nee |
| Tilburg | Ja |  | Ja |
| Zaanstad | Nee |  | Nee |
| Weert | Nee |  | Nee |

***Almere***
In de gemeente Almere wordt als eerst gekeken waar een individueel traject de meeste kans van slagen heeft. Als iemand geen binding heeft met de regio betekent dit niet dat diegene direct wordt geweigerd. De gemeente onderzoekt of de cliënt een sociaal netwerk heeft in de betreffende regio en of er al contacten zijn met hulpinstanties in de omgeving. Indien dit niet het geval is wordt gekeken of iemand niet beter teruggestuurd kan worden naar de regio van herkomst. De geïnterviewde beleidsmedewerker van de gemeente Almere is van mening dat opvang in veel gemeenten niet landelijk toegankelijk is omdat de regiobindingseis in deze gemeenten te strikt wordt gehanteerd. Wanneer medewerkers van de centrale toegang bij een aanvraag twijfelen of iemand wel of niet opgevangen dient te worden in Almere, wordt de aanvraag altijd doorgestuurd naar een beleidsadviseur en interne jurist van de gemeente. Als de twijfel blijft bestaan, kiest de gemeente ervoor om alsnog op te vangen in de regio.
Economische daklozen behoren eveneens tot de doelgroep van de maatschappelijke opvang. Het OGGz-criterium is hierin niet leidend

**5.2.2 Beschikking**Zoals eerder vermeld dient een besluit om iemand al dan niet toe te laten tot de opvang te worden opgevat als een beschikking, ook al is de opvang geen individuele voorziening. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen aanvragers een gemotiveerd schriftelijk bewijs te krijgen van dat besluit zodat zij de mogelijkheid hebben om hiertegen in bezwaar te gaan indien dat noodzakelijk wordt geacht. Wanneer een gemeente besluit iemand niet toe te laten tot de opvang, is in haar motivering een korte verwijzing naar de toegepast beleidsregel voldoende. [[84]](#footnote-84)

In het in 2013 verschenen onderzoeksrapport van het Trimbosinstituut, dat is geschreven in opdracht van het Ministerie van VWS, is gebleken dat cliënten in enkele centrumgemeenten bijna nooit een beschikking krijgen uitgereikt waarin staat of men wordt toegelaten of afgewezen voor de maatschappelijke opvang. Het niet afgeven van een beschikking zorgt ervoor dat er achteraf geen eventuele bezwaar- of beroepsprocedures kunnen worden ingesteld. [[85]](#footnote-85) Om er achter te komen of cliënten momenteel een schriftelijk bewijs/beschikking krijgen bij een toelatingsbesluit, is de volgende vraag gesteld aan de geïnterviewde centrumgemeenten:
 **- Geven jullie altijd een beschikking op papier af bij een beslissing omtrent gebruik van maatschappelijke opvang?**

Cliënten die zich in Rotterdam of Tilburg aanmelden voor een opvangplaats krijgen na intake altijd een beschikking waarin staat vermeld of zij worden toegelaten of afgewezen. In Tilburg heeft een dergelijke beschikking een open einde. Een cliënt kan opgevangen worden zolang dat noodzakelijk wordt geacht en de cliënt zich houdt aan de geldende gedragscodes en afspraken. In Rotterdam kan opvang voor maximaal zes maanden worden toegekend. In de gemeente Vlaardingen dienen dak- en thuislozen zich voor een plek in de opvang te melden bij het loket Publiekszaken. Een consulent van de afdeling sociale zaken geeft vervolgens een beschikking af waarin wordt aangeven of hun aanvraag is toegekend of afgewezen. Met deze beschikking kunnen zij zich uiteindelijk melden bij de opvanglocatie. Indien er geen plek beschikbaar is in de opvang worden zij op een wachtlijst geplaatst. In Amsterdam en ’s-Hertogenbosch wordt bij een aanvraag voor een algemene voorziening of maatwerkvoorziening ten behoeve van opvang eveneens altijd een beschikking afgegeven. Zo kunnen cliënten, indien noodzakelijk, in bezwaar- en beroep gaan.

De centrumgemeenten Purmerend, Almere, Alkmaar, Deventer, Vlissingen, Zaanstad en Weert geven bij ingediende aanvragen om toelating tot een algemene voorziening geen beschikking af.
In deze gemeenten krijgen daklozen immers te allen tijden (mits ze behoren tot de doelgroep) een plek aangewezen in de nachtopvang.

In Almere heeft de vrije toegang tot de nachtopvang ertoe geleid dat de opvangcapaciteit niet toereikend is. Cliënten die zich in Almere melden voor een plek in nachtopvang dienen zich dan ook binnen twee weken te melden bij de Centrale Toegang Flevoland. Hier krijgen zij direct een traject aangeboden. Dit traject, waarbij de benodigde hulpverlening is betrokken, dient te leiden tot een zo zelfstandig mogelijke huisvesting en een zinvolle dagbesteding. Als uiteindelijk blijkt dat een cliënt toch beter af is in een andere regio omdat hij daar meer kans heeft om zo spoedig mogelijk weer zelfstandig te kunnen deelnemen aan de maatschappij, wordt geprobeerd om binnen een tijdbestek van twee weken een besluit

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Gemeente | Eigen bijdrage nachtopvang  | Afgeven beschikking bij nachtopvang |
| Purmerend | € 5,00 per nacht | Nee |
| Rotterdam | Geen | Ja |
| Tilburg | € 6,45 per nacht | Ja |
|  Almere | € 5,00 per nacht | Nee |
| Vlaardingen | € 6,50 per nacht | Ja |
| Alkmaar | € 5,00 per nacht | Nee |
| Deventer | Geen | Nee |
| Amsterdam | € 5,00 per nacht  | Ja |
|  ’s-Hertogenbosch | €5,00 per nacht | Ja |
| Vlissingen | € 5,00 per nacht | Nee |
| Zaanstad |  Onbekend | Nee |
| Weert | €6,50 per nacht | Nee |

te nemen en het cliënt over te dragen naar de gemeente van herkomst.

**5.2.3 Eigen bijdrage**Zoals onder paragraaf 5.1.3 van dit hoofdstuk staat vermeld, mogen gemeenten een eigen bijdrage vragen voor toegang tot de opvang. Uit de praktijk blijkt echter dat mensen bij aanvang in veel gevallen deze eigen bijdrage niet kunnen betalen omdat zij niet beschikken over een inkomstenbron. Om er achter te komen hoe de geïnterviewde gemeenten omgaan met dergelijke gevallen, zijn de volgende vragen gesteld:
 **-Wordt er in geval van nachtopvang een eigen bijdrage berekend?
-Hoe is de inning van de eigen bijdrage geregeld?
-Welke afspraken zijn er met mensen die op het moment van opvang geen formeel inkomen hebben?**
Uit onderzoek blijkt dat tien gemeenten een eigen bijdrage vragen voor de nachtopvang. Hoe deze eigen bijdrage wordt geïnd verschilt echter per gemeente. In de gemeente Rotterdam en Deventer hoeven daklozen geen eigen bijdrage te betalen om toegang tot de nachtopvang te krijgen. In de gemeente Rotterdam dient enkel een eventuele avondmaaltijd betaald te worden door de cliënt. Met de afdeling Werk en Inkomen zijn afspraken gemaakt dat wanneer een aanvraag om bijstand nog niet is afgehandeld, een cliënt een maaltijdenbrief kan krijgen tot dat er een inkomen is geregeld. Deze kosten worden later verrekend op de bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering wordt daarnaast ten tijde van opvang met 50 % gekort.

In de gemeente Amsterdam wordt voor toegang tot de nachtopvang een eigen bijdrage gevraagd. Bij cliënten met een uitkering en inkomstenbeheer houdt de Afdeling Inkomen van de gemeente de eigen bijdrage in op de uitkering. Dit wordt tevens gedaan bij cliënten met een uitkering zonder inkomensbeheer of een ander inkomen dan een bijstandsuitkering (bijvoorbeeld een UWV-uitkering). Deze cliënten dienen de Afdeling inkomen echter wel te machtigen om dit bedrag automatisch van hun rekening af te schrijven. Indien zij geen machtiging willen afgeven dienen zij de eigen bijdrage zelf over te maken aan de instelling die opvang regelt. Voor cliënten die geen inkomen hebben en de eigen bijdrage derhalve niet kunnen betalen, wordt zo spoedig mogelijk een uitkering geregeld. De eigen bijdrage wordt uiteindelijk met terugwerkende kracht in rekening gebracht.
De werkwijze van de gemeente Amsterdam komt in grote mate overeen met de werkwijze van de gemeente Tilburg. De instelling die opvang verzorgd houdt de eigen bijdrage van de cliënten weer in op hun bijstandsuitkering indien zij daarover beschikken. Cliënten die beschikken over een andere inkomstenbron dienen de eigen bijdrage zelf over te maken aan de instelling. Cliënten zonder inkomstenbron dienen bij aanvang echter een schuldbekentenis te tekenen. Dit houdt in dat de eigen bijdrage met terugwerkende kracht wordt geïnd zodra een inkomen is geregeld. Het komt echter vaak voor dat deze groep mensen verdwijnt waardoor de gemeente een groot financiële risico loopt

In de gemeente Weert, ’s-Hertogenbosch en Alkmaar kunnen cliënten die de eigen bijdrage niet kunnen betalen een voorschot krijgen op hun uitkering. In zowel de gemeente Zaanstad, Purmerend Vlissingen en Almere dienen cliënten eveneens een eigen bijdrage te betalen voor toegang tot de opvang. Bij gemeente Zaanstad, Purmerend en Vlissingen is het onduidelijk wat voor afspraken zij maken met cliënten indien zij de eigen bijdrage niet kunnen betalen. In de gemeente Almere wordt bij aanvang direct een traject aangeboden indien de cliënt niet beschikt over een inkomstenbron. De gemeente regelt dan een briefadres en vraagt een uitkering aan. Dit dient ervoor te zorgen dat de cliënt zo snel mogelijk weer aan het werk kan gaan en zo een dagbesteding kan hebben[[86]](#footnote-86).

**5.3 Deelconclusie**Uit de interviews is gebleken dat gemeenten verschillend omgaan met aanvragen omtrent de toelating tot de maatschappelijke opvang. Er zijn momenteel drie centrumgemeenten die zowel het criterium van regiobinding als het OGGz-criterium hanteren. Zes gemeenten hebben ervoor gekozen enkel het criterium van regiobinding te hanteren. Drie centrumgemeenten hebben ervoor gekozen zowel het criterium van regiobinding als het OGGz-criterium los te laten als toegangscriteria. Er is zijn daarnaast gemeenten die een eigen bijdrage vragen voor de nachtopvang. Veel cliënten kunnen dit echter niet betalen omdat zij bij aanvang niet beschikken over een inkomstenbron. In een aantal gemeenten wordt de eigen bijdrage dan ook met terugwerkende kracht in rekening gebracht zodra een inkomen is geregeld.

6. Conclusie

Aan de hand van resultaten en de daaruit getrokken conclusie wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraag. Er wordt daarnaast nagegaan of de doelstelling van dit afstudeeronderzoek is behaald en welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt voor het beantwoorden van de deelvragen.

**6.1. Beantwoording centrale vraag**

Dit afstudeeronderzoek geeft antwoord op de centrale vraag: *‘Wat is, volgens jurisprudentieonderzoek en volgens de ervaringen en werkwijze van andere (centrum)gemeenten, de beste mogelijkheid voor de gemeente Haarlem om de toestroom van opvang van dak- en thuislozen te reguleren en beheersbaar te houden, nu het regiobindingcriterium en OGGZ-criterium door de uitspraak van het Europees Comité inzake Sociale Rechten ter discussie zijn gesteld?’*

Op basis van het beschreven juridisch kader is gebleken dat gemeenten op grond van de Wmo de taak hebben om mensen op te vangen die niet langer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Er zijn gemeenten die met het zich niet op eigen kracht kunnen handhaven het hanteren van het OGGz-criterium verantwoorden. De afgelopen jaren zijn er echter steeds meer mensen dakloos geworden als gevolg van economische problemen. In een aantal gemeenten is er bij deze doelgroep sprake van een breed ondersteuningsaanbod zoals het bieden van nachtopvang, een bijstandsuitkering, een briefadres en schuldhulpverlening. Er zijn echter ook gemeenten die deze doelgroep maar één ondersteuningsvorm aanbieden of helemaal niet toelaten tot de opvang.

Zowel in theorie als in de praktijk houden centrumgemeenten in de Wmo 2015 op te bestaan. Iedere gemeente is in principe zelf verantwoordelijk voor de opvang van dak- en thuislozen. Dit kan gaan om opvang in de vorm van een algemene voorziening of opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening. Ingezetenen kunnen zich voor opvang wenden tot iedere willekeurige gemeente. Bij voorkeur wordt opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening verstrekt door een gemeente waar een opvangtraject de meeste kans van slagen heeft. Om ervoor te zorgen dat dakloze burgers wegens het ontbreken van regiobinding niet tussen wal en schip vielen, heeft de VNG in de 2011 de Handreiking Landelijke toegankelijkheid opgesteld. In deze handreiking staan criteria vermeld die dienen te helpen bij het bepalen in welke regio de kans op een succesvol traject het grootst is. De handreiking bevat daarnaast een bepaling over de ‘warme overdracht. Uit onderzoek is echter gebleken dat de handreiking niet altijd naar letter en geest wordt gevolgd door gemeenten.

Omdat de daklozenopvang niet voldoende toegankelijk zou zijn in Nederland, diende FEANTA een klacht in tegen Nederland. **Nederland zou met het hanteren van nadere toegangseisen onder andere artikel 31 van het ESH hebben geschonden. In dit artikel staat vermeld dat verdraagstaten de toegang tot de opvang dienen te verzekeren en dakloosheid dienen te voorkomen.** Gemeenten dienen voor iedereen noodopvang te realiseren indien dat noodzakelijk wordt geacht en niet enkel voor kwetsbare en gemarginaliseerde burgers. **Het ECSR oordeelde dat dat in Nederland niet het geval is waardoor het recht op opvang wordt beperkt.** Geconcludeerd kan worden dat iedereen die zich in een noodsituatie bevindt onder reikwijdte van de beslissing van het ECSR valt.

Uit de praktijk blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met aanvragen omtrent de toelating tot de maatschappelijke opvang. Zes gemeenten hebben ervoor gekozen enkel het criterium van regiobinding te hanteren. Het criterium wordt echter niet al te strikt toegepast door deze gemeenten. Cliënten worden opgevangen in de nachtopvang waarna de meeste gemeenten vervolgens werken volgens de handreiking van de VNG. In deze gemeenten worden daklozen zonder OGGz-problematiek eveneens toegelaten tot de opvang, hoe men dakloos is geworden is niet relevant. In drie gemeenten worden zowel het criterium van regiobinding als het OGGz-criterium gehanteerd als toegangscriteria. Daklozen die enkel economische problemen hebben worden in deze gemeenten dan ook niet toegelaten tot de opvang.
Drie gemeenten hebben ervoor gekozen beide criteria los te laten, de opvang is voor iedereen toegankelijk. Uit de interviews is naar voren gekomen dat vijf gemeenten een beschikking afgeven waarin staat vermeld of men wel of niet wordt toegelaten tot de (nacht)opvang. Tegen een eventuele afwijzing kunnen zij dan bezwaar- en beroep aantekenen.

Uit de interviews is tot slot gebleken dat tien gemeenten een eigen bijdrage vragen voor de nachtopvang. Veel cliënten kunnen dit echter niet betalen omdat zij bij aanvang niet beschikken over een inkomstenbron. In een aantal gemeenten wordt de eigen bijdrage dan ook met terugwerkende kracht in rekening gebracht zodra een inkomen is geregeld. Het is echter ook mogelijk om een eventuele bijstandsuitkering met 50% te korten wanneer de cliënt is toegelaten tot de maatschappelijke opvang.

De gemeente Rotterdam is een van de gemeenten die het regiobindingsvereiste en OGGz-criterium sinds 2011 met succes heeft kunnen hanteren als toegangscriterium. Er wordt uitgebreid en zorgvuldig onderzoek gedaan naar de regio waar een opvangtraject het meest succesvol is voor de cliënt. De rechter heeft in een aantal uitspraken beslist dat wanneer uit onderzoek blijkt dat een cliënt beter in een andere regio kan worden opgevangen, de gemeente Rotterdam de cliënt middels een warme overdracht zo snel mogelijk mag terugleiden naar de gemeente van herkomst. Uit de interview met de beleidsmedewerker van de gemeente Rotterdam is echter gebleken dat daklozen ter overbrugging niet worden toegelaten tot de nachtopvang indien blijkt dat zij geen binding hebben met Rotterdam. De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft dan ook recentelijk geoordeeld dat gemeenten bij een verzoek om opvang niet mogen volstaan met een papieren doorverwijzing naar een andere gemeente met een beroep op het regiobindingsvereiste. De gemeente van aanmelding is tot het moment dat de warme overdracht daadwerkelijk kan plaatsvinden verantwoordelijk voor nachtopvang. De vrijheid om enkel door te verwijzen hebben gemeenten dan ook niet meer. In betreffende uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter daarnaast dat een papieren doorverwijzing kan worden gezien als een besluit waartegen cliënten op grond van artikel 1:3 Awb bezwaar kunnen maken.

Uit een recente uitspraak is tevens gebleken dat de criteria die gemeenten hanteren ter toetsing van een aanvraag voor toelating tot de opvang overzichtelijk dienen te zijn voor cliënten. Deze criteria dienen te zijn opgenomen in beleidsstukken zoals onder andere beleidsregels en verordeningen. Het enkel vermelden van criteria in een protocol is dan ook niet voldoende.

Rotterdam is een van geïnterviewde gemeenten die economische daklozen niet toelaat tot de maatschappelijke opvang. Daklozen met financiële problemen worden door de gemeente echter wel begeleid naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan. Zij krijgen onder andere hulp aangeboden bij het vinden huisvesting en werk. De gemeente handelt hiermee in overeenstemming met de wensen van de overheid. Volgens de Nederlandse overheid is het bieden van opvang namelijk niet altijd de meeste passende oplossing, voornamelijk als gaat om daklozen met enkel financiële problemen. Gemeenten dienen bij een onderzoek naar de hulpvraag onder andere te kijken naar de eigen kracht van de cliënt.

Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente Haarlem nog steeds het regiobindingsvereiste mag hanteren om de toestroom van opvang van dak- en thuislozen te reguleren en beheersbaar te houden.

Om het regiobindingsvereiste te kunnen hanteren is het echter van belang dat gemeenten handelen

Volgens de handreiking van de VNG. De landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang zal in voldoende mate gewaarborgd zijn als gemeenten de handreiking en de daarin opgenomen modelbeleidsregels naar letter en geest zouden naleven. Uit het onderzoek is daarnaast gebleken dat gemeenten het OGGz-criterium nog steeds kunnen hanteren voor toegang tot de opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening. Mensen die behoren tot het OGGz-doelgroep zijn echt aangewezen op intensieve ondersteuning en opvang. In veel gevallen kunnen zij zich helemaal niet op eigen kracht handhaven in de samenleving. Daklozen zonder OGGz-problematiek, zoals onder andere economische daklozen, dienen begeleid te worden bij het vinden van een (duurzame) huisvesting en het beschikken over een inkomen. Zij dienen echter niet direct in de maatschappelijke opvang geplaatst te worden omdat dat een oneigenlijk instrument is. De door het ministerie beschikbaar gestelde budgetten zijn daarnaast momenteel alleen toegesneden op de OGGz-doelgroep.

**6.2 Verantwoording**
Het doel van dit onderzoek is het formuleren van een advies aan de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Haarlem over de wijze waarop zij de toestroom van opvang van dak- en thuislozen het beste kunnen reguleren en beheersbaar houden. De doelstelling is door het uitvoeren van dit onderzoek behaald. Aan hand van de resultaten van het jurisprudentieonderzoek en interviews zullen in hoofdstuk zeven aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Haarlem.
Per deelvraag zal hieronder worden beschreven welke onderzoeksmethoden zijn gebruik om tot een eindconclusie en de aanbevelingen uit hoofdstuk 7 te komen.

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 is gebruik gemaakt van de Wmo en de daar bijhorende Memorie van Toelichting. Er is daarnaast gebruikt gemaakt van literatuur en jurisprudentie. De kwaliteit van het antwoord is gewaarborgd doordat er gebruik is gemaakt van officiële en originele stukken.

Deelvraag 2 is beantwoord door gebruik te maken van uitspraken en conclusies van het ECSR. Er is daarnaast gebruik gemaakt van het ESH en een kamerbrief van de Nederlandse overheid waarin wordt gereageerd op de uitspraak van ECSR. Doordat gebruik is gemaakt van informatie dat afkomstig is van (nationale en internationale) overheidsinstanties, is de kwaliteit van het antwoord gewaarborgd.

Deelvraag 4 is beantwoord door gebruik te maken van de jurisprudentie die beschikbaar is via Rechtspraak.nl en betrekking heeft op hanteren van nadere toegangseisen voor de maatschappelijke opvang. Een aantal niet gepubliceerde uitspraken heb ik ontvangen van een medewerker van de gemeente Rotterdam. Doordat alle uitspraken op dezelfde wijze zijn geanalyseerd en afkomstig zijn van betrouwbare bronnen, is de kwaliteit van deze deelvraag gewaarborgd. De meeste uitspraken hadden echter wel enkel betrekking op de gemeente Rotterdam. Hierdoor is het momenteel onduidelijk hoe andere arrondissement oordelen over soortgelijke kwesties.

Deelvraag 5 is beantwoord door gebruik te maken van de uitkomsten van interviews met beleidsmedewerkers van verschillende gemeenten. Aan alle gemeenten werden dezelfde vragen gesteld. De vragenlijsten die per e-mail zijn toegezonden zijn echter door sommige geïnterviewde beleidsmedewerkers onvolledig en te summier ingevuld. Hierdoor was het niet altijd mogelijk om een duidelijk en overzichtelijk beeld te krijgen. Doordat er medewerkers zijn geïnterviewd van 12 gemeenten is de kwaliteit van deze deelvraag echter alsnog gewaarborgd. Uit de ontvangen informatie is in voldoende mate naar voren gekomen hoe verschillende gemeenten handelen.

.

7. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn aanbevelingen die worden gedaan aan de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Haarlem.

**Het hanteren van het regiobindingsvereiste**
Om de toestroom van opvang van dak- en thuislozen te reguleren en beheersbaar te houden adviseer ik de gemeente om het regiobindingsvereiste te blijven als toegangscriteria bij maatwerkvoorzieningen. De gemeente dient zorgvuldig onderzoek te doen naar de regio waar een opvangtraject het meest succesvol is voor de cliënt indien blijkt dat hij geen binding heeft met Haarlem. De gemeente dient contact op te nemen met de gemeente van herkomst. Daarnaast dienen er afspraken te worden gemaakt over de overdracht van gegevens en de datum van overdracht. Het is dan ook erg belangrijk dat gemeenten goed met elkaar samenwerken. Als blijkt dat een cliënt beter elders opgevangen kan worden, dient de gemeente de cliënt middels een warme overdracht terug te leiden naar de regio van herkomst. De nachtopvang in Haarlem dient ter overbrugging echter wel toegankelijk te zijn. De gemeente dient het regiobindingsvereiste te hanteren conform de Handreiking Landelijke toegankelijkheid van de VNG. De model-beleidsregels die in deze handreiking zijn opgenomen dient de gemeente Haarlem volledig over te nemen in haar lokale beleidsregels. Door beleidsregels op te stellen over de uitvoering van de landelijke toegankelijkheid wordt het voor burgers duidelijk en inzichtelijk wat zij kunnen verwachten van de gemeente. In een recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam is immers vastgesteld dat uit gemeentelijke beleidsstukken dient te blijken welke criteria gemeenten hanteren ter toetsing van een aanvraag voor toelating tot de opvang. Het enkel opnemen van criteria in een indicatieprotocol is dan ook onvoldoende inzichtelijk voor de burger.

**Om de relevante uitgaven voor de maatschappelijke opvang te kunnen bekostigen adviseer ik de gemeente daarnaast de eigen bijdrage voor de maatschappelijke opvang met terugwerkende kracht in rekening te brengen indien de cliënt dit niet direct bij aanvang kan betalen.**

**Economische daklozen en OGGz-problematiek**

Uit dit onderzoek is gebleken dat de afgelopen jaren steeds meer mensen zonder OGGz-problematiek een beroep doen op de opvang. Het gaat hier in de meeste gevallen om mensen die dakloos zijn geworden door (een combinatie van) schulden, werkloosheid en/of een hypotheeklast.

Allereest adviseer ik de gemeente om deze groep in een vroeg stadium passende ondersteuning te bieden. Maatschappelijke opvang is hierbij niet altijd de meest passende oplossing. Het is belangrijk om te voorkomen dat eventuele schulden zich gaan opstapelen. De gemeente dient dan ook ondersteuning te bieden op het gebied van schuldhulpverlening en dient deze doelgroep zo snel mogelijk te helpen aan huisvesting, inkomen en arbeid. Het is belangrijk dat het zelfoplossend vermogen van deze mensen versterkt wordt zodat zij zelf voor de bovenstaande zaken kunnen zorgen. Het bieden van ondersteuning aan mensen zonder OGGz-problematiek is daarnaast eenvoudig te realiseren. Het is dan ook belangrijk dat de gemeente preventief handelt. Wanneer mensen een langere periode dakloos zijn, zou dit aanleiding kunnen zijn voor het ontwikkelen van zwaardere en ingewikkeldere problematiek.

In overeenstemming met het Rotterdamse beleid zou de gemeente een systeem kunnen opzetten waarbij economische daklozen voor een tijdelijk briefadres voor maximaal drie maanden kunnen worden ingeschreven bij de gemeente. Hierdoor kunnen zij een uitkering aanvragen en een inkomen verweven. De gemeente dient bij deze doelgroep tijdens het onderzoek naar de hulpvraag te kijken naar de eigen kracht of naar de mogelijkheden binnen het netwerk van de cliënt. Indien hieruit naar voren komt dat de cliënt in voldoende mate zelfredzaam is en geen opvang nodig heeft, kan hij ‘warm’ overgedragen worden aan andere hulpinstanties of afdelingen binnen de gemeente. Wanneer blijkt dat een cliënt in onvoldoende mate zelfredzaam is en opvang noodzakelijk is, kan gemeente er alsnog toe overgaan de cliënt tijdelijk op te vangen. De druk op opvangcapaciteiten zou zo kunnen afnemen omdat er niet direct meer opvang wordt aangeboden. De opvang dient immers beschikbaar te zijn voor de groep die onvoldoende in staat wordt geacht om zelf regie te voeren over zijn problemen en die echt is aangewezen op intensieve ondersteuning en opvang. Ik adviseer de gemeente dan ook het OGGz-criterium te blijven hanteren als toelatingseis voor de maatschappelijke opvang.

Zoals in hoofdstuk drie is te lezen heeft de uitspraak van het ECSR stap voor stap meer juridische betekenis gekregen. Er zijn door de Nederlandse rechter echter weinig principiële uitspraken gedaan over de toegankelijkheid van de opvang en het hanteren van nadere criteria. Bij de grote hoeveelheid beroepschriften in Haarlem wordt door rechtshulpverleners in veel gevallen verwezen naar de uitspraak van het ECSR. Er is tot nu echter nog geen uitspraak gedaan door de rechtbank Noord-Holland waarin inhoudelijk wordt ingegaan op de uitspraak van het ECSR. Om er voor te zorgen dat huidige ontwikkelingen een vast patroon gaan krijgen adviseer ik de gemeente om bodemprocedures te starten.

8. Literatuurlijst

 **Literatuur**

De kleine gids Wmo 2015, moeilijke zaken makkelijk uitgelegd, Deventer: Kluwer 2014, p. 61-62

Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2011.

Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2014.

**Planije, Hulbosch & Tuynman 2013**

M. Planije, L. Hulbosch & M. Tuynman, *Monitor Stedelijk Kompas 2009. Plan van aanpak maatschappelijke opvang in 39 centrumgemeenten*, Utrecht: Trimbos-instituut: 2014.

**Planije & Tuynman 2015.**

M. Planije, M. Tuynman 2015, *Ondersteuning van dakloze personen zonder OGGz-problematiek,* Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

**Tuynman, Muusse, Planije 2013**

M. Tuynman, C. Muusse, M. Planije, *Opvang landelijk toegankelijk? Onderzoek*

*naar regiobinding en landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*, Utrecht: Trimbos-instituut: 2013

**Vermeulen 2014**
G. Vermeulen, *Justitie, binnenlandse zaken en veiligheid: Europese en internationale institutionele en beleidsontwikkeling*, Maklu: 2014.
**Vonk, NJB 2015**
G. Vonk, ‘Kwetsbare verzorgingsstaat, over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland, *NJB* 2015,913, p. 1280-1287.

**Jurisprudentie**
*Europees Comité voor de Sociale Rechten*

Uitspraken:***-***ECSR 20 oktober 2009, nr. 47/2008 (Defence for Children International/Netherlands).

-ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands).

Conclusies:

Conclusions 2003 (France).

Conclusions 2003 (Italy).

Conclusions 2011 (Netherlands).

*Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*

RVS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0747.

*Centrale Raad van Beroep
-*CRvB 15 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583, RSV 2010/187, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.3.3.

-CRvB 13 juni 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW8950, RSV 2012/247, m.nt. E. Boersma, r.o. 5.1.1.

-CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, r.o. 5.6.- 5.7.

-CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, r.o. 5.6.- 5.7..

*Rechtbank:*

*-*Rechtbank Rotterdam 25 november 2010, AWB 10/2304 VWMO-T2-BRG < zie bijlage 6)

-Rb. 24 november 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BW9132.

-Rechtbank Rotterdam 12 juli 2012, AWB 11/5694 en AWB 11/5695 (zie bijlag 7)

**-**Rb. 28 oktober 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:10445.

-Rb. 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11848.
-Rb. 25 maart 2015,ECLI:NL:RBROT:2015:2026
-Rb. 3 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:3786.
-Rechtbank Haarlem 22 juni 2015, HAA 15/2715 (zie bijlage 8)
- Rechtbank Noord-Holland, 23 september 2015, HAA 15 / 1283 WMO EVEI (zie bijlage 9)

**Parlementaire stukken**

*- Kamerstukken II* 2004-2005, 30 131, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3

**Elektronische bronnen**

Gebiedsindelingen en topografie centrumgemeenten
<zorgatlas.nl (zoek op *gebiedsindelingen centrumgemeenten*)>

Indeling centrumgemeente maatschappelijke opvang en beschermd wonen.
<regioatlas.nl (zoek op *indeling centrumgemeente*)>

Kamerbrief 15 juni 2014, M.J. van Rijn, ‘Resolutie ESH-zaak Feantsa tegen Nederland (klacht nr. 86/2012)’, 751269-135286-DMO.

< rijkoverheid.nl (zoek op *Kamerbrief resolutie FEANTSA 22/6/2015*)>

Motie daklozen opvang voor iedereen. Gemeenteraad Haarlem 27 november 2014,

< gemeentebestuur.haarlem.nl ( zoek op *motie daklozen* )>

Regionaal Kompas 2015 – 2020, Evaluatie en beleidskader opvang en begeleiding dak- en thuislozen en verslaafden, Bijlage A, behorend bij B&W nota nr. SZ/WWGZ/2014/, p. 3. – p. 22.

< gemeentebestuur.Haarlem.nl ( zoek op *Regionaal Kompas 2015 – 2020) >*

Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden Kennemerland Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer. **<**gemeentebestuur.haarlem.nl **(** zoek op *Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden*>

Protocol ‘in- en uitplaatsing Maatschappelijke Opvang en Sociaal Pension Wilhelmina vanuit de Brede Centrale Toegang’, haarlem 2011, p. 3-4.
< gemeentebestuur.haarlem.nl ( zoek op Protocol ‘in- en uitplaatsing MO*) >*

**Wetten**Wet maatschappelijke Ondersteuning
Europees Sociaal Handvest

1. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 41. [↑](#footnote-ref-1)
2. Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden Kennemerland Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer, p. 10. [↑](#footnote-ref-2)
3. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands). [↑](#footnote-ref-3)
4. . Motie daklozen opvang voor iedereen. Gemeenteraad Haarlem 27 november 2014, gemeentebestuur.haarlem.nl( zoek op *motie daklozenopvang* ) [↑](#footnote-ref-4)
5. ‘CDA graait als eerste in de reserve sociaal domein,’ VVD Haarlem 29 november 2014, vvdhaarlem.nl ( zoek op *sociaal domein*). [↑](#footnote-ref-5)
6. Brief van wethouder Jack van der Hoek aan de commissie Samenleving d.d. 18 februari 2015 inzake locatie tijdelijke extra opvang daklozen (centrum)gemeente Haarlem, Gemeentebestuur.haarlem.nl ( zoek op *commissie samenleving 18 februari 2015*) [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie bijlage [↑](#footnote-ref-7)
8. Rb. Noord-Holland, 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11848. [↑](#footnote-ref-8)
9. Kompas Haarlem en Midden- en Zuid-Kennemerland, Maatschappelijke opvang daklozen 2008-2014 p. 19. [↑](#footnote-ref-9)
10. Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden Kennemerland , Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer, p. 9. [↑](#footnote-ref-10)
11. Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden Kennemerland Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer, p. 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2014, p. 6 [↑](#footnote-ref-12)
13. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands). [↑](#footnote-ref-13)
14. *Kamerstukken* *II* 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 7. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Kamerstukken II* 2004-2005, 30 131, nr. 3, p. 8-9. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 1-3. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 27, 16. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 2.1.3. lid 2 Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p.39-40. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kompas Haarlem en Midden- en Zuid-Kennemerland, Maatschappelijke opvang daklozen 2008-2014 p. 19. [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikel 1 lid 1 onder c Wmo 2007 [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 1.1.1 Wmo 2015 [↑](#footnote-ref-24)
25. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p .41. [↑](#footnote-ref-25)
26. De kleine gids Wmo 2015, moeilijke zaken makkelijk uitgelegd, Deventer: Kluwer 2014, p. 61-62 [↑](#footnote-ref-26)
27. Artikel 1.2.1. onder c Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. Artikel 1.1, onder f , Wet BPR. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 33-34. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artikel 2.1.3. lid 2 Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-30)
31. Gebiedsindelingen en topografie centrumgemeenten
<zorgatlas.nl (zoek op *gebiedsindelingen centrumgemeenten*)> [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 2.6.1. lid 1 Wmo 2015. [↑](#footnote-ref-32)
33. Indeling centrumgemeente maatschappelijke opvang en beschermd wonen.
<regioatlas.nl (zoek op *indeling centrumgemeente*)> [↑](#footnote-ref-33)
34. CRvB 15 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583, RSV 2010/187, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.3.3. [↑](#footnote-ref-34)
35. CRvB 15 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM3583, RSV 2010/187, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman, r.o. 4.4. [↑](#footnote-ref-35)
36. CRvB 13 juni 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW8950, RSV 2012/247, m.nt. E. Boersma, r.o. 5.1.1. [↑](#footnote-ref-36)
37. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 127. [↑](#footnote-ref-37)
38. Tuynman, Muusse, Planije 2013, p. 11. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 127. [↑](#footnote-ref-39)
40. Tuynman, Muusse, Planije 2013, p. 55. [↑](#footnote-ref-40)
41. Regionaal Kompas 2015 – 2020, Evaluatie en beleidskader opvang en begeleiding dak- en thuislozen en verslaafden, Bijlage A, behorend bij B&W nota nr. SZ/WWGZ/2014/, p. 3. – p. 22. [↑](#footnote-ref-41)
42. Planije & Tuynman 2015, p. 5.- p.8. [↑](#footnote-ref-42)
43. Tuynman, Planije & Sinnema 2015, p. 2. [↑](#footnote-ref-43)
44. Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2011, p. 4-5. [↑](#footnote-ref-44)
45. Tuynman, Muusse, Planije 2013, p. 15. [↑](#footnote-ref-45)
46. Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2014, p. 2-3 – p. 5-6. [↑](#footnote-ref-46)
47. Planije, Hulsbosch,Tuynman 2013, p. 14. [↑](#footnote-ref-47)
48. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par. 1-18 . [↑](#footnote-ref-48)
49. Vermeulen 2014, p.156. [↑](#footnote-ref-49)
50. Conclusions 2011 (Netherlands), p. 31. [↑](#footnote-ref-50)
51. Conclusions 2003 (France), p. 125; ECSR 20 october 2009, nr. 47/2008 (Defence for Children International/Netherlands), par. 43. [↑](#footnote-ref-51)
52. Conclusions 2011 (Netherlands), p. 33. [↑](#footnote-ref-52)
53. Conclusions 2003 (Italy), p. 345; ECSR 20 october 2009, nr. 47/2008 (Defence for Children International/Netherlands), par. 2. [↑](#footnote-ref-53)
54. Conclusions 2011 (Netherlands), p. 36. [↑](#footnote-ref-54)
55. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par. 68. [↑](#footnote-ref-55)
56. Vermeulen 2014, p.156. [↑](#footnote-ref-56)
57. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par.18. [↑](#footnote-ref-57)
58. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par. 116-126. [↑](#footnote-ref-58)
59. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par. 129. [↑](#footnote-ref-59)
60. ECSR 10 november 2014, nr. 86/2012 (FEANTSA/Netherlands), par.172.- par. 219. [↑](#footnote-ref-60)
61. CRvB 17 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178, r.o. 5.6.- 5.7. [↑](#footnote-ref-61)
62. Kamerbrief 15 juni 2014, M.J. van Rijn, ‘Resolutie ESH-zaak Feantsa tegen Nederland (klacht nr. 86/2012)’, 751269-135286-DMO. [↑](#footnote-ref-62)
63. Zie bijlage 1 [↑](#footnote-ref-63)
64. Rb. 12 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11848. [↑](#footnote-ref-64)
65. Rb. 28 oktober 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:10445. [↑](#footnote-ref-65)
66. RVS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0747. [↑](#footnote-ref-66)
67. Rechtbank Rotterdam 25 november 2010, AWB 10/2304 VWMO-T2-BRG [↑](#footnote-ref-67)
68. Rb. 24 november 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BW9132. [↑](#footnote-ref-68)
69. Rechtbank Rotterdam 12 juli 2012, AWB 11/5694 en AWB 11/5695 [↑](#footnote-ref-69)
70. CRvB 5 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2660. [↑](#footnote-ref-70)
71. Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, Den Haag: VNG 2014, p. 2. [↑](#footnote-ref-71)
72. Rb. 25 maart 2015,ECLI:NL:RBROT:2015:2026. [↑](#footnote-ref-72)
73. Rb. 3 april 2014, ECLI:NL:RBDHA:2015:3786. [↑](#footnote-ref-73)
74. Rechtbank Haarlem 22 juni 2015, HAA 15/2715. [↑](#footnote-ref-74)
75. Rb.3 april 2014, ECLI:NL:RBDHA:2015:3786, SGR 15 /1729, m.nt mr. Claudia Augustin. [↑](#footnote-ref-75)
76. Uitvoeringsprogramma Regionaal Kompas 2013 – 2014 Midden Kennemerland Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer, p. 10. [↑](#footnote-ref-76)
77. Protocol ‘in- en uitplaatsing Maatschappelijke Opvang en Sociaal Pension Wilhelmina vanuit de Brede Centrale Toegang’, Haarlem 2011, p. 3-4. [↑](#footnote-ref-77)
78. Uitvoeringsregels maatwerkvoorzieningen beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang WMO gemeente Haarlem 2015 [↑](#footnote-ref-78)
79. *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 841, nr. 3, p. 33. [↑](#footnote-ref-79)
80. Protocol ‘in- en uitplaatsing Maatschappelijke Opvang en Sociaal Pension Wilhelmina vanuit de Brede Centrale Toegang’, Haarlem 2011, p. 5. [↑](#footnote-ref-80)
81. De kleine gids Wmo 2015, moeilijke zaken makkelijk uitgelegd, Deventer: Kluwer 2014, p. 6. [↑](#footnote-ref-81)
82. Beleidsregels inzake de maatschappelijke ondersteuning gemeente Rotterdam 2015. [↑](#footnote-ref-82)
83. Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Tilburg 2015. [↑](#footnote-ref-83)
84. CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010: BM0966. [↑](#footnote-ref-84)
85. Vonk, NJB 2015, p. 1285. [↑](#footnote-ref-85)
86. De interviews als bijlage toegevoegd ( bijlage 9 t/m 19) [↑](#footnote-ref-86)