

## Bijlage 1. Toelichting op de model-beleidsregels landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang

### Inleiding

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) zijn ook de voorzieningen voor maatschappelijke opvang<sup>2</sup> opgenomen.

De maatschappelijke opvang is 'landelijk toegankelijk'. Dat betekent dat een ingezetene van Nederland in aanmerking komt voor een voorziening maatschappelijke opvang (in eerste instantie) te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten en niet in staat is zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.<sup>3</sup> Op deze manier wordt de veiligheid geborgd voor personen die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Aanvankelijk werd de landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang onder de Wmo 2015 uitgevoerd op basis van een convenant en handreiking inclusief modelbeleidsregels uit 2014. Uit 4 herhaalde onderzoeken naar de landelijke toegankelijkheid o.a. in 2017 is gebleken dat deze afspraken onjuistheden bevatten, waaronder het hanteren van regiobinding als criterium bij de toegang. Om die reden zijn in 2018 zijn nieuwe model-beleidsregels ontwikkeld en uitgebreid met een werkinstructie en een stroomdiagram.

De nieuwe model-beleidsregels landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang zijn juridisch getoetst bij en door gemeenten en adequaat bevonden. Bij het vormgeven van de (model)-beleidsregels is getracht zo dicht mogelijk te blijven bij de gehanteerde begrippen van de Wmo 2015 zelf, de modelverordening Wmo (van de VNG) en de hierboven beschreven werkwijze. In deze beleidsregels legt het college vast op welke wijze de gemeente (of de centrumgemeente of een andere rechtspersoon gemandateerd door de gemeente) omgaat met de bevoegdheid van de landelijke toegankelijkheid voor maatschappelijke opvang. Beleidsregels moeten als zodanig worden vastgesteld en bekendgemaakt door de gemeente (artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht).

De VNG commissie is op 14 februari 2019 akkoord gegaan met het convenant inclusief de nieuwe model-beleidsregels om een gezamenlijke, eenduidige en concrete uitvoering en toepassing van deze 'landelijke toegankelijkheid' van de maatschappelijke opvang te bewerkstelligen binnen de kaders van de Wmo 2015.

In de Wmo 2015 is de opdracht aan gemeenten verwoord om zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning<sup>4</sup> (waaronder maatschappelijke opvang)<sup>5</sup>. Volgens de Wmo 2015 is elke gemeente, tot welke een ingezetene van Nederland zich wendt, verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang.<sup>6</sup> Dit indien de cliënt de thuissituatie heeft verlaten, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.<sup>7</sup>

Vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid<sup>8</sup>, maar ook omdat de rijksmiddelen voor maatschappelijke opvang tot in elk geval 1-1-2021 zijn belegd bij de zogenaamde centrumgemeenten wordt in de praktijk regionaal uitvoering gegeven aan het zorgdragen voor de maatschappelijke opvang, waaronder veelal de toegang daartoe.<sup>9</sup>

In een aantal regio's heeft dat geleid tot het mandateren van o.a. de toegang tot de maatschappelijke opvang aan de centrumgemeente of een regionaal toegangsorgaan. Door in de model-beleidsregels telkens te spreken van gemeente (of het regionale samenwerkingsverband van gemeenten welke zorgdraagt voor

2 Maatschappelijke opvang betreft "onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten (...) en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving." (artikel 1.1.1 Wmo 2015).

3 "Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit (...) c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten (...)" (artikel 1.2.1 lid b,c Wmo 2015).

4 "Het gemeentebestuur draagt zorg voor de maatschappelijke ondersteuning." (artikel 2.1.1 lid 1 Wmo 2015).

5 "Maatschappelijke ondersteuning: (...) bieden van (...) opvang" (artikel 1.1.1 lid 1 Wmo 2015).

6 In spoedeisende gevallen, daaronder begrepen de gevallen waarin terstond opvang noodzakelijk is, (...), beslist het college na een melding als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid [Wmo 2015] onverwijld tot verstrekking van een tijdelijke maatwerkvoorziening in afwachting van de uitkomst van het onderzoek, bedoeld in artikel 2.3.2 en de aanvraag van de cliënt.

7 "Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit (...) c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten (...)" (artikel 1.2.1 lid b,c Wmo 2015).

8 "De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is." (artikel 2.6.1 Wmo 2015).

9 Op dit moment betreft dat regionale samenwerkingsverbanden waarbij een veelal grotere gemeente in een regio als centrumgemeente door de rijksoverheid is aangewezen.

maatschappelijke opvang) wordt het wettelijk uitgangspunt (elke gemeente verantwoordelijk) verbonden met de regionale praktijk en uitvoering en ontstaat er ruimte voor een adequate toepassing. De model-beleidsregels belemmeren de voortzetting van deze praktijk dan ook niet.

Dit laat onverlet dat elke gemeente (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten in de betreffende regio) ook in de praktijk er zorg voor draagt dat dakloosheid zo veel mogelijk wordt *voorkomen*. Elke gemeente heeft immers de verantwoordelijkheid om inwoners die dat nodig hebben uit de eigen gemeente te ondersteunen en hulp te bieden bij het op eigen kracht handhaven in de samenleving.

In de model-beleidsregels gaat het over hoe te handelen nadat een cliënt zich wendt tot een gemeente (dan wel een regionaal samenwerkingsverband van gemeenten welke zorgdraagt voor maatschappelijke opvang) voor maatschappelijke opvang. De model-beleidsregels beschrijven de gewenste stappen van gemeenten (dan wel samenwerkingsverbanden van gemeenten welke zorgdragen voor maatschappelijke opvang) bij het toepassen van landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Deze werkwijze is vervolgens schematisch weergegeven in een stroomschema (**bijlage III**).

### *Artikelsgewijze toelichting*

#### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

De in de Wmo 2015 opgenomen definities, processen en termijnen zijn kader stellend voor de uitvoering van de landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang. Deze definities, processen en termijnen zijn in deze toelichting en de model-beleidsregels niet herhaald, tenzij het voor de leesbaarheid en helderheid van belang werd geacht. Door eerst maatschappelijke opvang te bieden, en dan te kijken naar '*waar de meeste kans van slagen is op een succesvol traject*' voldoet de werkwijze aan de wettelijke kaders. Het gaat hier over de landelijke toegankelijkheid van 'maatschappelijke opvang', zoals in de Wmo 2015 gedefinieerd. Dit laat overigens wel de ruimte aan gemeenten om op andere wijze te voorzien in de behoefte van de cliënt aan onderdak en begeleiding.

Beoogd is met de model-beleidsregels en bijlagen enerzijds concrete handvatten en anderzijds de gewenste ruimte voor 'maatwerk' in de uitvoering te bieden, zoals ook bedoeld in de Wmo 2015. De bruikbaarheid is door een uitvoeringstoets gewaarborgd.

#### **Artikel 2. Melding en (eerste) opvang**

Alle gemeenten dragen er (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten in de betreffende regio) zorg voor dat personen die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving, zich kunnen melden bij de gemeente voor maatschappelijke opvang. De melding kan worden gedaan door of namens de cliënt.

De gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband van gemeenten welke zorgdraagt voor maatschappelijke opvang) tot welke iemand zich heeft gewend voor maatschappelijke opvang is in eerste instantie verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang. Gemeenten (dan wel het regionaal samenwerkingsverband van gemeenten welke zorgdragen voor maatschappelijke opvang) bieden altijd maatschappelijke opvang als het gaat om personen die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Maatschappelijke opvang wordt in elk geval geboden in afwachting van de uitkomst van het onderzoek.

Daarbij is het van belang dat er voldoende maatschappelijke opvang in de gemeente (dan wel binnen de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) beschikbaar is, dusdanig dat de maatschappelijke opvang direct kan worden geboden.

Tegelijk is de praktijk in een aantal gemeenten (dan wel regio's maatschappelijke opvang) dat er een situatie kan ontstaan dat maatschappelijke opvang tijdelijk niet kan worden geboden. Als er door omstandigheden tijdelijk geen plaats in de maatschappelijke opvang kan worden geboden, zoekt de gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband waar de gemeente onderdeel van uitmaakt en dat zorgdraagt voor maatschappelijke opvang) tot welke de cliënt zich heeft gewend samen met de cliënt direct een tijdelijk passend alternatief, dusdanig dat de cliënt in elk geval direct (tijdelijk) onderdak en begeleiding wordt geboden in de betreffende gemeente (of in de regio waar de gemeente onderdeel van uitmaakt en die zorgdraagt voor maatschappelijke opvang).

De verantwoordelijkheid voor het bieden van maatschappelijke opvang hoeft niet altijd te betekenen dat

in de betreffende gemeente (of in de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) *zelf* deze maatschappelijke opvang wordt geboden. De maatschappelijke opvang kan ook worden geboden in een gemeente waarmee de betreffende gemeente regionaal samenwerkt in het kader van maatschappelijke opvang, dan wel kan door de betreffende gemeente (of door het regionaal samenwerkingsverband maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) tijdelijk in een andere regio beschikbaar worden gesteld. Ook kan een alternatief voor maatschappelijke opvang worden geboden, maar in elk geval dusdanig dat wordt voorzien in de geconstateerde ondersteuningsbehoefte aan onderdak en begeleiding. Dit kan dus ook een alternatief zijn welke meer aansluit bij de geconstateerde ondersteuningsbehoefte. N.B. Het gaat in deze fase om de begeleiding tijdens de onderzoeksperiode.

Ook kan de gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband waartoe de gemeente behoort en welke maatschappelijke opvang biedt), waartoe iemand zich heeft gewend erin slagen direct (dezelfde dag) tot overdracht van de cliënt te komen naar een andere gemeente of regio, waardoor maatschappelijke opvang kan worden geboden in die andere gemeente of regio.

### Artikel 3. Onderzoek

De gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband waartoe de gemeente behoort en welke zorgdraagt voor maatschappelijke opvang), waartoe de cliënt zich heeft gewend, gaat vervolgens eerst met de cliënt na wat de woonplaats was van de cliënt voor het ontstaan van dakloosheid. De woonplaats is hierbij de gemeente de gemeente waar de cliënt het jaar voorafgaand aan de melding hoofdzakelijk is ingeschreven als ingezetene in de zin van de Wet basisregistratie personen.. Ingeval de woonplaats niet op grond van de onderdelen wet basisregistratie personen kan worden vastgesteld wordt de plaats van het werkelijke verblijf van de cliënt op het moment van de melding gehanteerd als 'woonplaats'.

Indien wordt vastgesteld wat de woonplaats was van de cliënt vóór het ontstaan van dakloosheid, wordt *de uitvoering van het onderzoek* in beginsel overgedragen aan deze gemeente van herkomst (dan wel het regionaal samenwerkingsverband maatschappelijke opvang waartoe de gemeente van herkomst behoort). In beginsel mag van de gemeente van herkomst verwacht worden dat zij hiertoe bereid en in staat is.

Indien de woonplaats niet vastgesteld kan worden of er geen overeenstemming is met de gemeente van herkomst voert de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) tot welke de cliënt zich heeft gewend, het onderzoek zelf uit. Dit is ook het geval indien de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) tot welke de cliënt zich heeft gewend het onderzoek niet wenst over te dragen aan de gemeente van herkomst.

Indien de gemeente tot welke de cliënt zich heeft gewend het onderzoek zelf uitvoert, kan zij de gemeente waar de cliënt woonachtig was voor het ontstaan van dakloosheid verzoeken om informatie ten behoeve van het onderzoek aan te leveren. Dat kan bijv. op basis van de in **bijlage II** opgenomen onderzoeksvragen. In het belang van een voorspoedig onderzoek mag van de betreffende gemeente verwacht worden dat zij zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen de onderzoeksperiode van 2 weken antwoorden geeft op de gestelde vragen.

De gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) die het onderzoek uitvoert onderzoekt vervolgens met de cliënt in welke gemeente (dan wel in welke regio) een traject in de maatschappelijke opvang *de grootste kans van slagen* heeft, dat wil zeggen in beginsel het meeste kan bijdragen aan de zelfredzaamheid en participatie (en daarmee het duurzaam herstel) van de cliënt. Bij het onderzoek betreft de gemeente (dan wel het regionaal samenwerkingsverband maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) in elk geval de wens van de cliënt. Ook andere factoren die de kans van slagen van een traject naar verwachting vergroten, zoals een sociaal netwerk welke een positieve invloed heeft of kan hebben op de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt, bestaand werk en/of dagbesteding en/of onderwijs van de cliënt en lopende hulpverlenings- of ondersteuningstrajecten dienen daarbij betrokken te worden. Overigens hoeft het feit dat de cliënt werk, dagbesteding of onderwijs heeft in een bepaalde gemeente (of regio) geen reden te zijn om ook opgevangen te worden in de betreffende gemeente (of regio). Ook hierbij kan reistijd redelijk en acceptabel zijn. Ook dient in het onderzoek te worden betrokken of er factoren zijn in een gemeente (of regio) die de kans van slagen van een traject naar verwachting verkleinen, zoals een sociaal netwerk welke een negatieve invloed heeft of kan hebben op de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt en/of actuele criminele activiteiten en/of justitiële maatregelen die opgelegd zijn aan de cliënt. De onderzoeksvragen die in het onderzoek gesteld kunnen worden zijn concreet uitgewerkt in **bijlage 3**.

In het belang van de cliënt dient het onderzoek zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen 2 weken uitgevoerd te worden. Dit is ook van belang voor de gemeente (dan wel voor de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort), welke gedurende het onderzoek de cliënt maatschappelijke opvang biedt. Er kunnen redenen zijn waardoor het onderzoek niet afgerond kan worden binnen 2 weken.

Indien er – gedurende het onderzoek – een gemeente (dan wel een regio) naar voren komt waarbij een traject in de maatschappelijke opvang mogelijk of waarschijnlijk de grootste kans van slagen heeft, dan wordt deze gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe deze gemeente behoort), betrokken bij het onderzoek. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek blijft echter bij de gemeente (dan wel bij de regio maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort), welke het onderzoek uitvoert. De uitkomsten van het onderzoek worden, door de gemeente (dan wel door het regionaal samenwerkingsverband maatschappelijke opvang waartoe de gemeente behoort) welke het onderzoek uitvoert vastgelegd in een onderzoeksverslag, zoals de Wmo 2015 ook voorschrijft. Dit onderzoeksverslag kan overigens bondig zijn om administratieve lasten zo veel als mogelijk te voorkomen.

#### **Artikel 4. Overdracht van cliënt en cliëntgegevens**

Indien de kans van slagen van een traject groter wordt geacht in een andere gemeente (dan wel in een regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort), neemt de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort), welke het onderzoek uitvoert, contact op met die andere gemeente.<sup>10</sup> Dit in overleg met de cliënt, wat niet hoeft te betekenen dat er overeenstemming is met de cliënt.

Deelt de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) waar de kans van slagen van een traject het grootst wordt geacht deze conclusie, dan stelt deze gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waar die gemeente bij hoort) direct maatschappelijke opvang beschikbaar, zodat 'warme' overdracht tussen de betrokken gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe de gemeenten behoren) ook snel kan plaatsvinden. Uitstel van deze overdracht is alleen mogelijk indien de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe de gemeenten behoren) overeenkomen dat het bijdraagt aan de kans van slagen van een traject, dat deze overdracht later plaatsvindt.

Ook voor de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) waar de kans van slagen van een traject het grootst wordt geacht betekent de verantwoordelijkheid voor het bieden van maatschappelijke opvang niet noodzakelijk dat in de betreffende gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) zelf de maatschappelijke opvang wordt geboden. De maatschappelijke opvang kan eventueel ook door de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) waar de kans van slagen van een traject het grootst wordt geacht tijdelijk in een andere regio beschikbaar worden gesteld. Ook kan een alternatief voor maatschappelijke opvang worden aangeboden, maar in elk geval dusdanig dat wordt voorzien in de geconstateerde ondersteuningsbehoefte van onderdak en begeleiding van de cliënt.

Tot aan het moment dat de overdracht van de cliënt is gerealiseerd blijft de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) tot welke de cliënt zich oorspronkelijk heeft gewend verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang, dan wel blijft die gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) verantwoordelijk maatregelen te treffen om op een andere wijze te voorzien in de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke opvang.

Bij de 'warme' overdracht wordt alle noodzakelijke informatie over de cliënt overgedragen tussen de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren), waaronder het onderzoeksverslag. Dit uiteraard binnen de wet- en regelgeving inzake persoonsgegevens en in overleg met de cliënt. De wijze waarop de overdracht plaatsvindt is vormvrij.

Ook worden er tussen de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) concrete afspraken gemaakt over de datum van overdracht, welke aanbieder zal voorzien in de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en hoe het vervoer van de cliënt en eventuele reisbegeleiding plaatsvindt. Dit zodat er, vóór de overdracht, zekerheid is over de wijze waarop in de andere gemeente of

<sup>10</sup> Om dit te faciliteren heeft de VNG een lijst met contactpersonen landelijke toegankelijkheid per centrumgemeente. Er wordt onderzocht hoe deze informatie beter ontsloten kan worden ten behoeve van bereikbaarheid buiten kantooruren.

regio tegemoet gekomen zal worden aan de ondersteuningsbehoefte van de cliënt. 'Warme' overdracht vindt plaats dusdanig dat de cliënt zo min mogelijk hinder ondervindt hiervan.

Verder is belangrijk te onderkennen dat de gemeenten (dan wel regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) personen zonder vaste woon- of verblijfplaats kunnen inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) op een zogenaamd 'briefadres'. De gemeente dient in die situatie afspraken te maken met een 'briefadresgever' (bijvoorbeeld een instelling voor maatschappelijke opvang) of kan zelf optreden als 'briefadresgever'.<sup>11</sup>

Indien de cliënt weigert medewerking te verlenen aan de overdracht, kan de gemeente tot welke de cliënt zich heeft gewend (dan wel een toegangsorgaan welke het mandaat heeft om te beslissen over aanvragen voor maatschappelijke opvang van de betreffende gemeente) overgaan tot weigering van de aanvraag tot een voorziening maatschappelijke opvang met verwijzing naar de uitkomst van het onderzoek, waarin gemotiveerd kenbaar is gemaakt dat de kans op een succesvol traject groter in een andere gemeente of regio is. Ook kan de gemeente vervolgens het bieden van maatschappelijke opvang beëindigen. Desgewenst kan de cliënt in bezwaar (en daarna eventueel beroep) gaan tegen het besluit van de gemeente.

#### Artikel 5. Verschil van mening tussen gemeenten

Bij verschil van mening *tussen gemeenten* (dan wel tussen regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) proberen de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) onderling tot een oplossing te komen. Als de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) niet tot een oplossing komen, dan kan het geschil worden voorgelegd aan de commissie geschillen landelijke toegankelijkheid.<sup>12</sup>

In afwachting van het oordeel van de commissie wordt dan de maatschappelijke opvang voortgezet bij de gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeente behoort) waar maatschappelijke opvang in eerste instantie al werd geboden. Ook kan op andere wijze langer voorzien worden door die gemeente (dan wel de regio maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoort) in de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke opvang.

De bij het geschil betrokken gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) volgen het oordeel van de commissie bij de te nemen gemeentelijke toekenningsbesluiten.

11 Nadere informatie is te vinden in de circulaire BRP en briefadres (zie <https://www.rvq.nl/documenten/circulaires/2016/11/01/circulaire-brp-en-briefadres>).

12 Voor de taak en werkwijze van de commissie landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt verwezen naar: <https://vnq.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen-maatschappelijke-opvang-ggz/commissie-landelijke-toegankelijkheid-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>