Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad
Gemeenteblad

Schriftelijke vragen

Jaar	**2018**
Afdeling	**1**
Nummer	**34**
Datum indiening	**20 december 2017**
Datum akkoord	**12 januari 2018**
Publicatiedatum	**15 januari 2018**

Onderwerp

Beantwoording schriftelijke vragen van de leden Kaya en Roosma inzake de toegang tot de maatschappelijke opvang van 'zelfredzame' daklozen.

Aan de gemeenteraad

Toelichting door vragenstellers:

Samen met *De Groene Amsterdammer* en *Nieuwsuur* deed Platform Investico de afgelopen maanden onderzoek naar de groeiende groep daklozen zonder ernstige psychiatrische problemen of zware verslaving. Voor het onderzoek werd gesproken met experts, ‘zelfredzame’ daklozen en er werden enquêtes uitgezet onder zowel opvanginstellingen als de 43 ‘centrumgemeenten’, die verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke opvang.

Conclusie van dit onderzoek is dat ‘zelfredzaamheid’ door gemeenten wordt misbruikt om ervoor te zorgen dat de schaarse middelen ten goede komen van de meest kwetsbaren. Volgens de onderzoekers werpen gemeenten drempels op die in strijd zijn met mensenrechtenverdragen. D66 en GroenLinks staan pal voor mensenrechten en willen daarom met het college in gesprek over de Amsterdamse opvang. Daarom vragen we het college deze vragen te beantwoorden voor de commissievergadering waar ook het rapport van de Rekenkamer geagendeerd staat.

Gezien het vorenstaande hebben de leden Kaya en Roosma, respectievelijk namens de fracties van D66 en GroenLinks, op grond van artikel 45 van het Reglement van orde voor de raad van Amsterdam, de volgende schriftelijke vragen aan het college van burgemeester en wethouders gesteld:

1. Is het college bekend met het artikel 'Zelfredzaam zonder dak' en de uitzending van Nieuwsuur van 19 december 2017?

Antwoord:
Ja. Het College heeft kennisgenomen van het artikel en van de uitzending.

2. Klopt het dat daklozen in Amsterdam zonder psychiatrische klachten of verslavingsproblematiek, gezien worden als ‘zelfredzame’ daklozen en daardoor bij de maatschappelijke opvang geweigerd worden?

Antwoord:
Nee, dat klopt niet. Het is geen juiste weergave van de gang van zaken. Bij het gesprek tussen professional en aanvrager wordt de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) ingezet om het gesprek van te ondersteunen. De professionals gebruiken

de ZRM om het functioneren van de aanvrager op 13 levensdomeinen in kaart te brengen, waarbij dus niet alleen naar psychiatrische klachten of verslavings-problematiek wordt gekeken. Ten onrechte wordt bovendien de indruk gewekt dat de ZRM leidend zou zijn bij de beslissing over zorg en ondersteuning. Deze ZRM wordt ingezet om het gesprek te sturen. Hierdoor wordt voorkomen dat er alleen aandacht is voor levensdomeinen met problemen. En er wordt bevorderd dat ook in beeld wordt gebracht waar mogelijkheden zijn. Hiermee wordt juist minder naar diagnoses gekeken en meer naar de wijze waarop mensen functioneren. De ZRM dient ter ondersteuning van de beslissing die door de professional wordt gemaakt.

3. Waar is het meetinstrument - om een dakloze als 'zelfredzaam' te kwalificeren - op gebaseerd?
   a. Is dit wetenschappelijk gevalideerd?
   b. Zo nee, is het college bereid, dit wetenschappelijk te valideren en/of opnieuw te beoordelen in samenwerking met MO-organisaties?

Antwoord:
De Zelfredzaamheidmatrix (ZRM) ondersteunt zoals hierboven genoemd de besluitvorming.

De ZRM is gebaseerd op een Amerikaans instrument voor het meten van zelfredzaamheid (self sufficiency matrix) en is aangepast aan de Nederlandse context. De Nederlandse versie van het instrument is ontwikkeld door de GGD Amsterdam en Rotterdam en wordt sinds 2010 gebruikt voor het beschrijven van het functioneren van personen met complexe problematiek op 11 relevante levensdomeinen. Verschillende aspecten van de validiteit van de ZRM zijn onderzocht en beschreven. (zie o,a, publicatie van Fassaert 2014). Dit onderzoek en feed back van gebruikers hebben geleid tot aanpassingen van het instrument in de versie van 2017. De ZRM en informatie hierover is terug te vinden op de website:www.zelfredzaamheidmatrix.nl.

De toepassing van de ZRM als beslissingsondersteuningsinstrument voor toegang tot de maatschappelijke opvang wordt beschreven in de publicatie van Lauriks (2014). Hierin worden de ZRM-scores op verschillende domeinen gerelateerd aan de beslissing van de hulpverlener. De beslissing van de hulpverlener is hier als ‘gouden standaard’ gebruikt.

Op grond van dit onderzoek kunnen ZRM-scores worden omgezet in een score die weergeeft in hoeverre mensen met wel of niet in aanmerking komen voor de maatschappelijke opvang. Deze score dient enkel ter ondersteuning van de beslissing; er bestaat geen vast afkappunt (dit is ook niet wenselijk). De uiteindelijke beslissing voor toegang tot de MO (op basis van het criterium van beperkte zelfredzaamheid) is aan de hulpverlener.

Het onderzoek van Lauriks 2014 heeft betrekking op de oudere versie van de ZRM. Inmiddels wordt bij de beoordeling de nieuwe versie met 13 in plaats van 11 domeinen gebruikt. Voor deze versie van de ZRM moet de gevalideerde beslissings-ondersteuning nog worden ontwikkeld. Ook hierbij zullen de beslissingen van de hulpverlener leidend zijn.

Zie onder meer de volgende artikelen:

Lauriks S, de Wit MAS, Buster MCA et al. 'The Use of the Dutch Self-Sufficiency Matrix (SSM-D) to Inform Allocation Decisions to Public Mental Health Care for Homeless People', *Journal of Community Mental health* 2014; 50(7) 870-878.

Fassaert T, Lauriks S, van de Weerd S, et al., 'Psychometric properties of the Dutch version of the self-sufficiency matrix (SSM-D)', *Journal of Community Mental Health*
2014; 50(5):583-590.

4. Hoeveel mensen hebben er in 2015, 2016 en 2017 een aanvraag gedaan tot maatschappelijke opvang? Hoeveel van hen zijn er afgewezen? En hoeveel van hen werden gezien als "zelfredzame daklozen"?

Antwoord:
Personen kunnen zelf een aanvraag doen voor maatschappelijke opvang bij de Centrale Toegang aan de Jan van Galenstraat. Daar vindt het gesprek plaats zoals onder vraag twee is weergegeven. In de tabel hieronder staat weergegeven hoeveel aanvragen er in 2015 en 2016 waren, hoeveel personen zelfredzaam waren (en niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang), en hoeveel personen beperkt zelfredzaam waren (en in beginsel wel in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang).

Uitslag screening centrale toegang MO		
	2015	2016
zelfredzaam	1076	867
beperkt zelfredzaam	535	561
Totaal aantal screeningen	1611	1428

De gegevens over 2017 zijn nog niet beschikbaar.

5. Hoe beziet het college deze situatie in het licht van een uitspraak van de Raad van Europa, die stelt dat iedereen recht heeft op een vorm van basale onderdak?

Antwoord:
Het College is hier in de brief van 26 april 2016 aan Uw vergadering (BD2016-004993) uitgebreid op ingegaan. Het betrof twee uitspraken van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), één over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en één over de opvang van dak- en thuislozen in het algemeen. Conclusie van die brief is, dat Amsterdam in beginsel opvang biedt in lijn met de ECSR uitspraken zoals die door het Nederlandse kabinet en de Centrale Raad van Beroep zijn uitgelegd, en is er geen jurisprudentie die het tegendeel ondersteunt:

- Amsterdam heeft binnen de WMO diverse algemene en maatwerkvoorzieningen voor mensen met een hulpvraag op het gebied van zorg en/of huisvesting;
- De opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen in de Bed, Bad broodvoorzieningen en in het kader van het programma Vreemdelingen is een vorm van onverplichte opvang;

- Voor de groep rechthebbenden is in de bestaande situatie met de algemene voorzieningen nachtopvang, noodopvang dakloze gezinnen, passantenpensions en opvang in het kader van de winterkoude, voldoende invulling gegeven aan de minimale norm die het ECSR stelt.

In genoemd schrijven doet het College het voorstel om de nachtopvang met 100 plaatsen uit te breiden en de passantenpensions met 150 plaatsen. Deze uitbreidingen hebben inmiddels plaatsgevonden. De passantenpensionplaatsen zijn specifiek bestemd voor daklozen die niet worden toegelaten tot de Maatschappelijke Opvang.

6. Kan het college aangeven welke acties op dit moment worden ondernomen om mensen zonder vaste woonplaats kansen te bieden om hun leven weer op te pakken? En in hoeverre en op welke wijze wordt 'zelfredzaamheid' daarin als criterium meegenomen?

Antwoord:
Het gaat om de volgende acties:

- Realisatie van 150 extra passantenpensionplaatsen en 100 extra nachtopvangplaatsen.
- Het verbeteren van de processen rond aanmelding en toelating aan de Jan van Galenstraat. Het gaat om het verkorten van wachttijden op de Jan van Galenstraat en tijdens de gehele procedure, het geïntegreerd aanbieden van gesprekken met professionals van verschillende diensten en het vriendelijker inrichten van de omgeving van de centrale toegang. .
- Het actief aanbieden van voorzieningen op het gebied van werk en inkomen, zoals: inkomen, schuldhulpverlening, arbeidstoeleiding, briefadres, en zo voort.
- Het beter informeren van mensen over de procedures bij de Jan van Galenstraat, het uitbreiden van cliëntondersteuning en het actief aanbieden hiervan aan cliënten die zich melden bij de Jan van Galenstraat.
- Cliënten altijd een aanbod doen, dit hoeft niet noodzakelijk binnen de Maatschappelijke opvang te zijn. Oftewel warme overdracht van mensen die niet tot de Maatschappelijke Opvang worden toegelaten aan de Maatschappelijke Dienstverlening en aan basisvoorzieningen in de stadsdelen.

In haar recente rapport ‘Wachten op opvang’ heeft de Rekenkamer Amsterdam de ondersteuning van zelfredzame daklozen ook besproken. In de bestuurlijke reactie op dit rapport heeft het college aangekondigd dat momenteel mogelijkheden tot verbetering van de ondersteuning voor deze groep worden verkend. Bovenstaande actiepunten hangen hiermee samen. De eerste drie punten zijn gerealiseerd, de overige punten worden op dit moment aangepakt (eerste helft 2018). Uitgangspunt bij bovengenoemde acties is, dat een cliënt altijd een passend aanbod krijgt, of het nu gaat om toelating tot een maatschappelijke opvang voorziening of een gecombineerd pakket van dienstverlening door bijvoorbeeld een Madi-instelling, de gemeentelijke inkomensondersteuning en/of een passantenpension. De beoordeling van de zelfredzaamheid speelt een rol bij de beoordeling welk pakket iemand krijgt aangeboden, maar mag niet fungeren als een reden om geen passend traject aan te bieden.

7. Is het college van mening dat er onvoldoende financiële middelen zijn om het probleem adequaat op te lossen?

Antwoord:
De onder 6 genoemde acties vinden plaats binnen de Zorgbegroting, afgezien van de ondersteuning op het gebied van inkomen en werk, die valt onder de begroting van WPI. De Raad heeft voor 2 onderdelen extra middelen ter beschikking gesteld, namelijk structureel voor de uitbreiding van nachtopvang en passantenpension en eenmalig voor de uitbreiding van cliëntondersteuning. Denkbaar is dat voor de structurele voortzetting van de cliëntondersteuning extra middelen nodig zijn.

Burgemeester en wethouders van Amsterdam

A.H.P. van Gils, secretaris

J.J. van Aartsen, waarnemend burgemeester