Rekenkamer Den Haag

VAN DE STRAAT

Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag

18 januari 2018 – RIS 298871

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden
De heer Watze de Boer, voorzitter
Mevrouw Pauline Reeuwijk
De heer Wicher Schönau

Aan dit rapport hebben meegewerkt
Arjan Wiggers (secretaris)
Thijs Bosma (projectleider/onderzoeker)
Leonie van der Plas (onderzoeker)
Coen Eisma (onderzoeker)
Rutger Smit (onderzoeker)

Adres- en contactgegevens
Rekenkamer Den Haag
Stadhuis Gemeente Den Haag
Spui 70
2511 BT Den Haag

: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag
: 070 353 2048
: rekenkamer@denhaag.nl
: www.rekenkamerdenhaag.nl

Datum
18 januari 2018

Fotografie
Fleur Beemster/gemeente Den Haag

Ontwerp
Studio Buffalo
Fenêtre BV

RIS nummer
298871

VOORWOORD

Het aantal dak- en thuislozen in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen, in de grote steden in het bijzonder. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CSB) is het aantal daklozen in Nederland tussen 2009 en 2016 gestegen met 74 procent, van 18.000 naar 31.000. Precieze cijfers zijn moeilijk te krijgen. Het CBS hanteert getallen waarbij dak- en thuislozen vooral worden geregistreerd als ze in de opvang zitten of bij familie op de bank slapen. Van daklozen op straat bestaan geen cijfers. De Federatie Opvang, de brancheorganisatie voor maatschappelijke opvang, gaat uit van ruim 60.000 dak- en thuislozen.

Mensen die door omstandigheden dakloos raken, kunnen terecht in de lokale nachtopvang. Dit is bedoeld als noodopvang en bestaat uit een verblijf in een opvanglocatie van 15.00 uur tot 8.30 uur de volgende dag, waarbij een bed en een maaltijd wordt aangeboden. Daklozen worden geacht om overdag de locatie te verlaten.

Uit onderzoek blijkt dat dakloze mensen complexe problemen hebben die met elkaar samenhangen.[1] Ze hebben veel meegemaakt en veel daklozen zijn getraumatiseerd. Meer dan de helft van de daklozen in de opvang is eerder dakloos geweest. Voor hen is er geen duurzame oplossing gevonden en zij belanden opnieuw in de keten van maatschappelijke opvang.

Dè dakloze bestaat niet. Het is een zeer diverse groep met sterk uiteenlopende problemen. In de noodopvang wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen daklozen, maar in de praktijk zitten veel mensen met uiteenlopende problematiek bij elkaar in één standaardvoorziening. Om daadwerkelijk de problematiek van de dakloze aan te pakken, is het zaak dat de noodopvang op hoofdlijnen aansluit bij de problematiek van specifieke groepen en dat voorkomen wordt dat groepen elkaar negatief beïnvloeden. Hulp aan een economisch dakloze kán immers niet hetzelfde zijn als hulp aan een dakloze met een ernstig psychiatrische aandoening of iemand met een licht verstandelijke beperking. Wij concluderen dat het hulpaanbod van maatschappelijke opvang in Den Haag onvoldoende is gericht op de hulpvraag van de dakloze. Ook houdt de gemeente bij de eerste opvang te weinig rekening met de uiteenlopende kenmerken van de verschillende doelgroepen. Wij constateren dat er een noodzaak tot verbetering van de voorzieningen is en we staan daarin niet alleen. Tegelijk met ons onderzoek hebben de drie andere rekenkamers van de G4 in de tweede helft van 2017 onderzoek gedaan naar de maatschappelijke opvang. De rekenkamer Amsterdam concludeert in de eerste van deze vier onderzoeken, gepubliceerd in december 2017, ook dat de ondersteuning aan daklozen

[1] *Onder meer: Verwarde mensen op straat, de uitkomsten van een beeldvormend onderzoek onder dak- en thuislozen in de laagdrempelige opvang in twee grote steden, Coline van Everdingen in opdracht van het Leger des Heils, november 2015 en; Over de brug, plan van aanpak voor behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstige psychische aandoeningen, Kenniscentrum Phrenos, september 2014.*

tekort schiet.[2] En in een recente publicatie van een aantal medewerkers van de GGD Haaglanden wordt aanbevolen te komen tot een uitgebreider en specifieker op problematiek gedifferentieerd aanbod.[3] Onder meer door voor daklozen met een zorgbehoefte ook 24-uurs noodopvang aan te bieden.

Omdat de hulpvraag van daklozen zo divers is, zal het niet gericht aanpakken van de specifieke problemen onherroepelijk tot gevolg hebben dat deze mensen problemen blijven ervaren en dus opnieuw hulp nodig hebben. Bovendien zullen problemen verergeren als deze onvoldoende worden aangepakt. Daarom is het zowel in het belang van de cliënten als van de gemeente om zo doeltreffend mogelijk ondersteuning en hulp te bieden aan daklozen die zich melden bij de daklozen opvang.

We danken de medewerkers van de gemeente Den Haag voor hun medewerking aan ons onderzoek. Maar zeker ook de mensen die werken en de mensen die verblijven in de opvanglocaties, die ons een beeld gaven over de praktijk van de maatschappelijke opvang.

Pauline Reeuwijk
lid van de Rekenkamer Den Haag

[2] *Wachten op opvang, maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht, Rekenkamer Metropool Amsterdam, 14 december 2017.*

[3] *Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015*

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord **3**

Bestuurlijk rapport **8**

1 Inleiding **9**

1.1 Aanleiding, probleemschets 9

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen 10

1.3 Afbakening van het onderzoek 11

1.4 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd? 11

2 Conclusies **15**

Hoofdconclusie 15

Deelconclusie 1 15

Deelconclusie 2 17

Deelconclusie 3 21

Deelconclusie 4 23

3 Aanbevelingen **25**

4 Reactie college B&W **27**

5 Nawoord **34**

Feitenrapport **41**

1 Inleiding **42**

1.1 Aanleiding, probleemschets 42

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen 47

1.3 Afbakening van het onderzoek 48

1.4 Aanpak 49

2 Beleid, regelgeving en organisatie 50

2.1 Hoe ziet het gemeentelijk beleid er uit? 50

2.2 Welke wet- en regelgeving is van toepassing? 51

2.3 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd? 52

3 Eerste opvang en toegang 58

3.1 Eerste opvang 59

3.1.1 Omvang en samenstelling van de doelgroep 59

3.1.2 Aanbod instroomvoorzieningen 66

3.1.3 Financiering van de instroomvoorzieningen 75

3.2 Toegang tot maatschappelijke opvang 82

3.2.1 Toelatingscriteria 82

3.2.2 Capaciteit van de toegang 87

3.2.3 Financiering van de toegang 94

4 Doorstroom en uitstroom 96

4.1 Doorstroom 97

4.1.1 Aanbod voorzieningen doorstroom 97

4.1.2 Financiering van doorstroomvoorzieningen 107

4.1.3 Communicatie binnen de keten 112

4.2 Uitstroom 120

4.2.1 Aanbod van woonvormen en woningen 120

4.2.2 Financiering van voorzieningen na uitstroom 128

4.2.3 Communicatie tussen keten en maatschappelijke partners 131

5 Bronnen 133

5.1 Onderzoeksrapporten 133

5.2 Bestuurlijke stukken gemeente Den Haag 134

5.3 Overige bronnen 135

5.4 Overige bronnen, internet 136

5.5 Informatieuitvraag in-, door- en uitstroom en financiën 137

5.6 Interviews 137

5.7 Feitelijk wederhoor 138

Bijlage 1: normenkader **139**

BESTUURLIJK RAPPORT

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding, probleemschets

Tussen 2006 en 2014 voerden de G4-gemeenten een gezamenlijk plan van aanpak uit tegen dak- en thuisloosheid. Aanleiding voor deze aanpak was de problematiek rond dak- en thuislozen zoals die in het begin van het millennium in de vier grote steden zichtbaar was.[4] Het aantal meldingen bij voorzieningen nam toe, terwijl het aantal opnames daalde en de verblijfsduur in de opvang langer werd.[5] In *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden*, uit 2014, constateerde het Trimbos Instituut dat het plan van aanpak resultaat had opgeleverd. De meeste kwantitatieve doelen die de gemeenten zich hadden gesteld, zoals het aanbieden van een persoonsgericht traject voor alle melders, waren volgens het Trimbos instituut gehaald.[6] Trimbos constateerde echter ook dat er nog tegenvallers waren, zoals een slechte door- en uitstroom uit 24-uurs voorzieningen en het feit dat er nog altijd een groep mensen noodgedwongen op straat verbleef, omdat er geen passende voorziening gevonden werd.

Met ingang van 1 januari 2015 heeft de gemeente een bredere verantwoordelijkheid gekregen in het sociaal domein. Maatschappelijke opvang viel voor die tijd ook al onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid (Wmo 2007), maar moet sinds 2015 in samenhang worden uitgevoerd met de taken die onder de Wmo vallen, onder meer begeleiding (voorheen AWBZ) en beschermd wonen. Daarnaast introduceert de Wmo 2015 een grotere nadruk op zelfredzaamheid en de verantwoordelijkheid voor de gemeente om voor iedereen die zich meldt met een verzoek om ondersteuning een integraal onderzoek te doen naar de hulpbehoefte en op basis daarvan een passend aanbod voor ondersteuning te bieden.

De rekenkamers van de G4 hebben besloten in 2017 een onderzoek uit te voeren naar de in-, door- en uitstroom in de keten voor maatschappelijke opvang in de vier grote steden. Aanleiding hiervoor zijn de afronding van het plan van aanpak in 2014, de introductie van de nieuwe Wmo en de actuele signalen over achterblijvende doorstroom en de toename van het aantal daklozen in Nederland, ondanks de intensievere inzet in de jaren 2006 tot 2014. Met een onderzoek naar de maatschappelijke opvang beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom. De vier rekenkamers hanteren dezelfde vraagstelling en afbakening. De Rekenkamer Den Haag publiceert met dit rapport de resultaten van haar eigen onderzoek. Nadat de andere G4-rekenkamers het eigen onderzoek hebben gepubliceerd , wordt nagegaan of het mogelijk is te komen tot een publicatie met een overkoepelende boodschap, waarbij inzicht wordt gegeven in onderling vergelijkbare kengetallen, bevindingen en *best practices*.

[4] *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 5.*

[5] *De opvang verstopt, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2003, p. 1.*

[6] *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 7-8*

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur (1) een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen en (2) in hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeks- en deelvragen:

1. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen (de instroomvoorzieningen)?
    a. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van opvang voor dak- en thuislozen?
        i. Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?
        ii. Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?
        iii. In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?
    b. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen?
        i. Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?
        ii. In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?
        iii. In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?
2. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?
    c. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate doorstroom binnen de keten?
        i. In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?
        ii. In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?
        iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?
    d. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning (met wanneer nodig begeleiding)?

i. In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?

ii. In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?

iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de keten voor maatschappelijke opvang, dat wil zeggen alle voorzieningen die worden ingezet in de begeleiding van mensen die zich bij de gemeente melden omdat ze dak- en thuisloos zijn vanaf melding tot aan uitstroom naar een (zelfstandige) vorm van wonen. Voor de definitie van dak- en thuisloos volgen we de definitie die het CBS[7] aanhoudt voor de doelgroep:

Personen zonder vaste verblijfplaats die slapen:

- in de open lucht, zoals in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto;
- binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang;
- op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie.

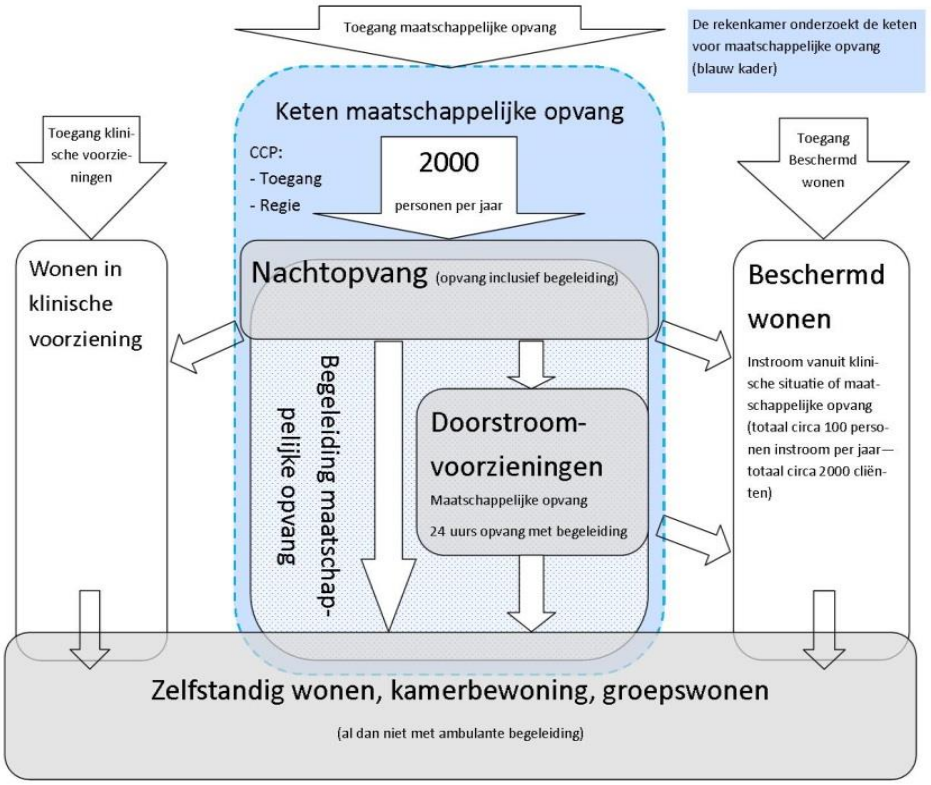
Buiten het kader van dit onderzoek vallen in ieder geval statushouders, ook wanneer zij gebruik maken van een opvangvoorziening.

1.4 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?

Keten maatschappelijke opvang

De uitvoering van maatschappelijke opvang bestaat uit een keten van instellingen die verschillende vormen van opvang, begeleiding en zorg verlenen (zie Figuur 1). Binnen de keten voor maatschappelijke opvang zijn de toegang en ketenregie neergelegd bij het Centraal Coördinatiepunt (CCP), dat valt onder de GGD. Het CCP is het regionale meldpunt voor maatschappelijke opvang. Het CCP coördineert ook de maatwerktrajecten voor mensen in de maatschappelijke opvang (op casusniveau) tot uitstroom naar een woning of woonvoorziening. Naast de opvang zelf zijn in de keten ook partners betrokken die zorg verlenen, bijvoorbeeld psychiatrische zorg, verslavingszorg of op herstel gerichte begeleiding (deze zijn in onderstaande figuur niet opgenomen).

[7] *Bron: www.cbs.nl 'Dakloos in Nederland'.*

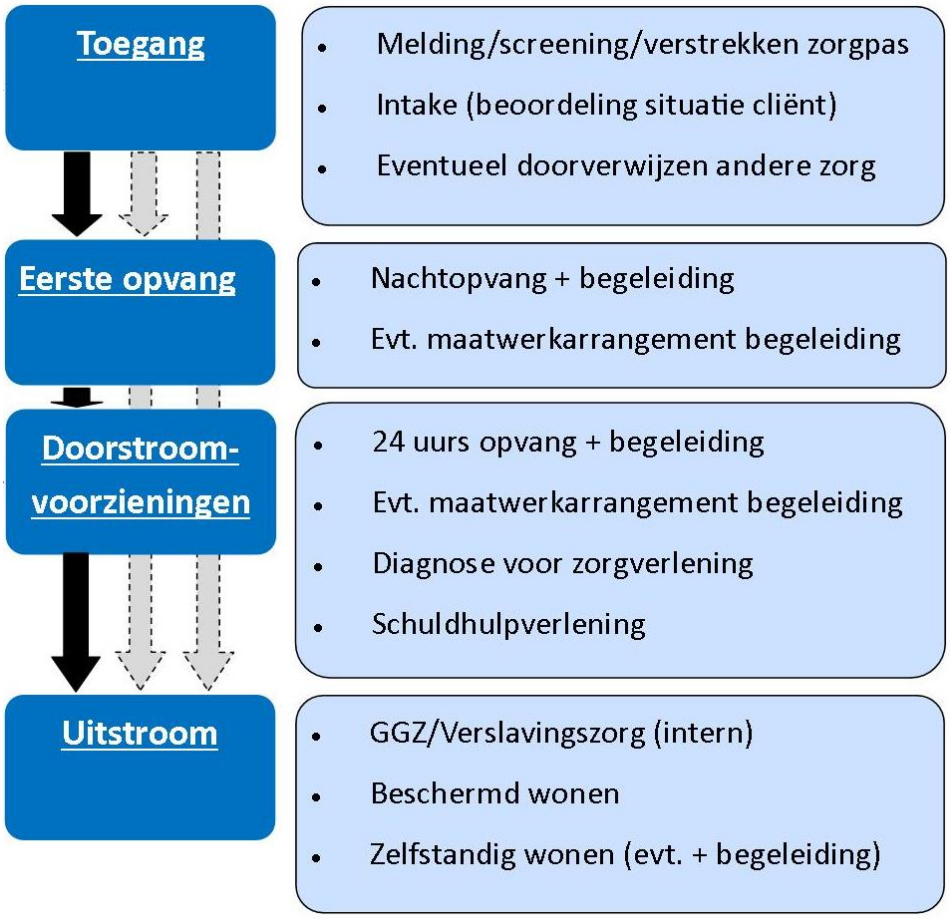


Figuur 1 Keten maatschappelijke opvang. [8]Naast de getoonde stromen kunnen mensen ook van buiten de keten instromen in de doorstroomvoorzieningen en kunnen mensen in elke fase uitstromen naar andere voorzieningen of uitvallen en opnieuw dakloos worden.

Traject maatschappelijke opvang

Het CCP bepaalt of cliënten toegang krijgen tot de nachtopvang, of voorzieningen die buiten de keten maatschappelijke opvang vallen, zoals beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening. Het is ook mogelijk dat mensen die zich melden bij het CCP, niet worden toegelaten tot de keten van maatschappelijke opvang en dus geen toegang krijgen tot een voorziening. Binnen de keten van maatschappelijke opvang kunnen mensen vanuit de nachtopvang direct doorstromen naar een zelfstandige woonvorm (met verschillende niveaus van begeleiding) of naar een doorstroom voorziening (een 24 uurs opvang, met begeleiding), waar cliënten een periode verblijven voordat ze definitief uitstromen naar een zelfstandige woonvorm, waarbij eventueel op basis van de Wmo ambulante begeleiding kan worden aangevraagd. In alle fasen is uitstroom naar onder meer beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening mogelijk en kunnen mensen uitvallen (zie Figuur 2).

[8] *Bron voor het aantal van 2000 personen dat per jaar instroomt: RIS 296806 Programmarekening 2016, gemeente Den Haag, 18 april 2017, p. 104*



Figuur 2 Opzet van het traject voor maatschappelijke opvang. Per fase zijn de belangrijkste voorzieningen weergegeven.

In de fase van toegang (zie Figuur 2) maakt een medewerker van het CCP de eerste beoordeling of iemand toegang krijgt tot de nachtopvang. Aanbieders van zorg en/of opvang voor dak- en thuislozen worden hier niet bij betrokken. Daarnaast maakt het CCP tijdens de intake (één of twee weken na de eerste melding en screening) een uitgebreidere inschatting van de zorgbehoefte, naar aanleiding waarvan bepaald wordt welke doorstroomvoorziening passend is. Tijdens de intake beoordeelt het CCP ook of een (aanvullend) maatwerkarrangement (Mwa) nodig is, naast de standaardbegeleiding die aanbieders van opvang geven. Naar aanleiding van de beoordeling tijdens de intake worden alle casussen besproken in het stedelijk plaatsingsoverleg. Doel van het plaatsingsoverleg is tot een afspraak te komen waar iemand geplaatst gaat worden.

De daadwerkelijke plaatsing in de doorstroomvoorziening volgt op een later moment en is onder meer afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Uiteindelijk (termijn is situatieafhankelijk) is het de bedoeling dat de cliënt uitstroomt naar een passende voorziening/woning, al dan niet met (ambulante) begeleiding. Zoals eerder aangegeven, kunnen cliënten ook stappen in het beschreven traject overslaan of uitvallen uit de maatschappelijke opvang.

Ketenpartners

In de keten werkt de gemeente samen met verschillende partners. Binnen de maatschappelijke opvang zijn instellingen werkzaam die nacht-, crisis- en 24 uurs opvang verschaffen, waarbij ook begeleiding wordt aangeboden. De voorziening beschermd wonen is één van de voorzieningen waarvan in het kader van een traject maatschappelijke opvang gebruik wordt gemaakt; wanneer cliënten niet in staat blijken te zijn zelfstandig te wonen. Klinische zorg betreft verslavingszorg en psychiatrische of psychische zorg. Verslavingszorg wordt naast opvang en begeleiding aangeboden aan mensen die verslaafd zijn (bijvoorbeeld aan drugs of alcohol). Daarnaast zijn er instellingen die cliëntenbelangen behartigen en cliëntondersteuning of begeleiding leveren aan mensen die dak- en thuisloos zijn.

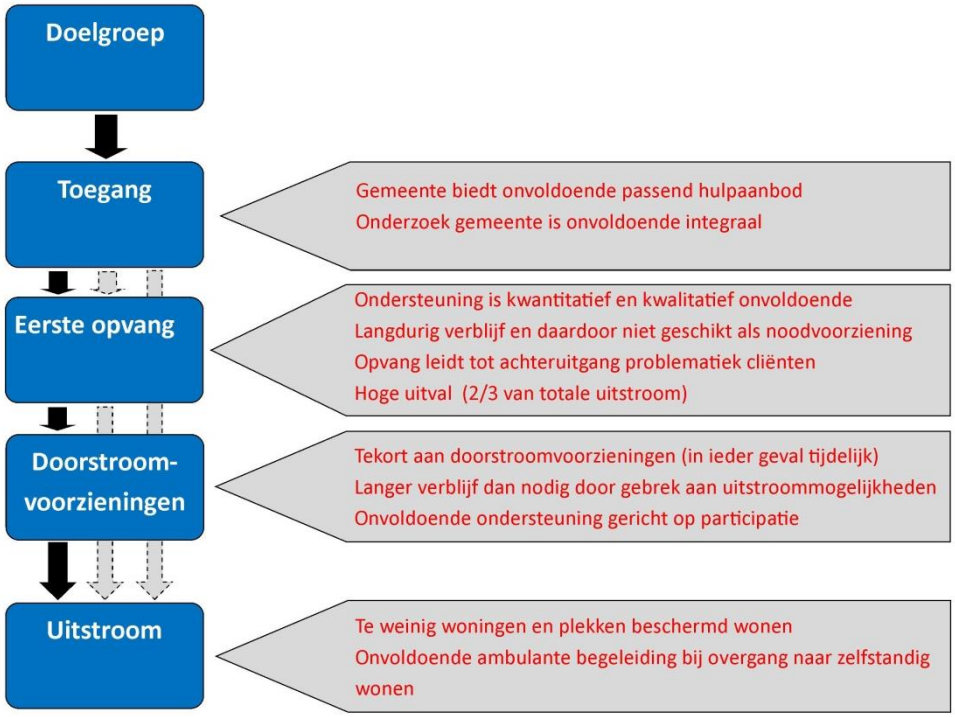
2 CONCLUSIES

De opzet en uitvoering van de maatschappelijke opvang zijn in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 1 weergegeven onderzoeksvragen (zie bestuurlijk rapport § 1.2). De toetsing aan de onderzoeksvragen is opgenomen in het feitenrapport Maatschappelijke opvang, dat tegelijk met dit bestuurlijk rapport is gepubliceerd. Op basis van de bevindingen concludeert de rekenkamer het volgende.

Hoofdconclusie: de gemeente Den Haag biedt in de uitvoering van de maatschappelijke opvang, aan mensen die zich melden omdat ze dakloos zijn, onvoldoende passende ondersteuning.

De rekenkamer concludeert dit op basis van de volgende deelconclusies:

Deelconclusie 1: de gemeente levert onvoldoende passende hulp in relatie tot de problematiek, het aanbod van hulp aan daklozen is zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende



Figuur 3 Schematische weergave van deelconclusie 1

Deelconclusie 1 wordt hierna aan de hand van de processtappen uit Figuur 3 nader toegelicht.

Toegang

De beoordeling van de hulpvraag van mensen die zich hebben gemeld voor maatschappelijke opvang leidt niet tot het bieden van de juiste vormen van

ondersteuning. Hoewel in het toegangsproces tot maatschappelijke opvang de problemen op verschillende leefgebieden in beeld worden gebracht, biedt de gemeente geen passend aanbod voor hulp op basis van de uitkomsten van het onderzoek (zie Bevinding norm 8). Dit is niet in overeenstemming met de Wmo. Het hulpaanbod dat mensen die worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang krijgen, is niet gericht op de hulpvraag en houdt te weinig rekening met de uiteenlopende kenmerken van de verschillende doelgroepen (zoals licht verstandelijk beperkten, gezinnen met meervoudige problematiek, jongeren van 18 tot 23 jaar en economisch daklozen) (zie Bevinding norm 6). Wanneer naast dakloosheid sprake is van problemen waarvoor een medisch-psychologische deskundigheid is vereist, worden mensen hiervoor doorverwezen naar andere voorzieningen, zonder de aanpak van deze problemen te integreren in het hulpaanbod dat de gemeente doet (zie Bevinding norm 8).

Daarnaast verwijst het CCP cliënten die niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang, door naar andere voorzieningen, zonder dat de gemeente naar aanleiding van de eerste melding een volgens de Wmo verplicht onderzoek start. De gemeente heeft daarbij geen zicht of die cliënten zich melden bij een ander loket, waardoor zij uit beeld kunnen raken (zie Bevinding norm 6).

Wanneer cliënten zich afzonderlijk melden én voor maatschappelijke opvang én voor extra begeleiding, worden beide trajecten onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor cliënten onder meer verschillende begeleiders kunnen hebben (zie Bevinding norm 5). Een afzonderlijke melding voor (extra) begeleiding kan zowel voorafgaand aan de melding voor maatschappelijke opvang gebeuren als daarna.

Eerste opvang

In de eerste opvang is het aantal beschikbare reguliere plaatsen onvoldoende ten opzichte van het aantal cliënten dat recht heeft op maatschappelijke opvang (zie Bevinding norm 3). Dit betekent dat voor een deel van de groep cliënten, waarvan door de gemeente is erkend dat ze opvang en ondersteuning nodig hebben, geen reguliere opvangvoorziening beschikbaar is. Er is een overloopvoorziening voor nachtopvang. De voorzieningen op deze locatie zijn echter marginaal en ontoereikend onder meer door het ontbreken van privacy voor cliënten en een tekort aan begeleiding (zie Bevinding norm 4).

De fase van de eerste opvang (waaronder de nachtopvang) is bedoeld als een noodvoorziening vooruitlopend op plaatsing in een passende voorziening. De wachttijd voor een passende voorziening is in de praktijk lang; mensen in een doorstroomvoorziening (de volgende fase in het traject van maatschappelijke opvang) hebben hier gemiddeld 119 dagen op gewacht. Ook het feit dat cliënten gemiddeld 3,2 keer per jaar een zorgpas krijgen die 8 weken recht geeft op verblijf in de nachtopvang, geeft aan dat mensen in de praktijk veel langer in de fase van de noodopvang blijven dan het uitgangspunt is. Daarbij leidt het verblijf voor cliënten in de noodopvang, ondanks de extra begeleiding die ze hierbij kunnen krijgen, over het algemeen tot een verslechtering van hun situatie (zie Bevinding norm 4) Waarschijnlijk gecombineerd met het over het algemeen zorg mijdende karakter van dak- en thuislozen leidt dit ertoe dat ongeveer tweederde van de mensen in de noodopvang uitvalt en slechts een zeer klein percentage (6% in 2016) in een doorstroomvoorziening terecht komt (zie Bevinding norm 10).

De fase van noodopvang leidt zoals hiervoor aangegeven tot verslechtering van de problematiek (zie Bevinding norm 4) omdat het aanbod in de fase van noodopvang niet gespecificeerd is naar de verschillende doelgroepen (zie Bevinding norm 4). In kwalitatieve zin is de ondersteuning onvoldoende om te herstellen, onder meer door het achterblijven van deskundige zorg (psychiatrische-, somatische- en verslavingszorg) en schuldhulpverlening (zie Bevinding norm 4). Ook worden cliënten negatief beïnvloed door mede-cliënten. Het aanbod van dagbesteding daarbij bereidt cliënten onvoldoende voor op zelfstandige participatie in de vorm van betaald- of vrijwilligerswerk (zie Bevinding norm 15).

Doorstroom-voorzieningen

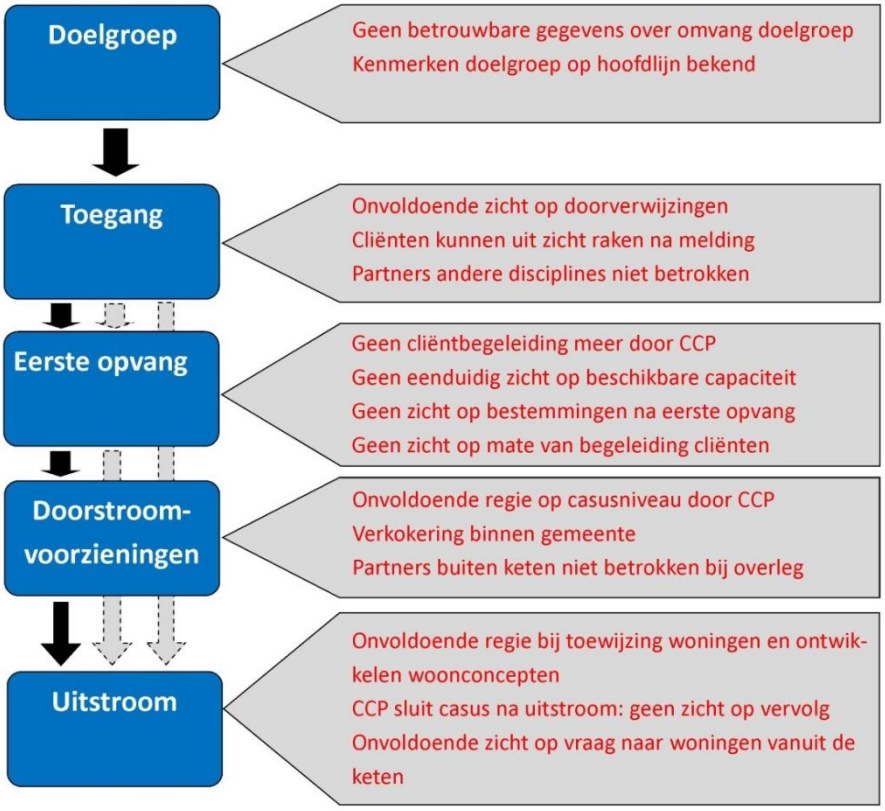
Gezien de lengte van de wachttijd voor doorstroomvoorzieningen (119 dagen) kan gesteld worden dat er tijdelijk te weinig plaatsen zijn in de doorstroomvoorzieningen (zie Bevinding norm 10). Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat cliënten langer in doorstroomvoorzieningen blijven wonen dan nodig is voor hun herstel, omdat er onvoldoende uitstroommogelijkheden zijn als gevolg van een tekort aan beschikbare sociale huurwoningen en beschermd wonen-plekken (zie Bevinding norm 10). Ook voor cliënten in doorstroomvoorzieningen geldt dat het aanbod van dagbesteding onvoldoende is om hen voor te kunnen bereiden op het zelfstandig participeren in de vorm van betaald- of vrijwilligerswerk (zie Bevinding norm 15).

Uitstroom

De belangrijkste belemmering voor de uitstroom uit de keten voor maatschappelijke opvang is het gebrek aan betaalbare woningen, zowel (sociale-)huurwoningen als beschermd wonen-plekken (zie Bevinding norm 14). Als gevolg daarvan zitten mensen langer dan nodig is in (kostbare) doorstroomvoorzieningen en wordt de doorstroom binnen de keten belemmerd. Voor mensen die uitstromen naar een zelfstandige woning, is onvoldoende ambulante ondersteuning beschikbaar. Dit belemmert voor cliënten de uitstroom uit de maatschappelijke opvang (zie Bevinding norm 15). Op basis van de Wmo is onvoldoende ondersteuning mogelijk voor mensen die langdurig of structureel begeleiding of zorg nodig hebben, omdat de Wmo gericht is op terugkeer naar zelfstandigheid. Het gevolg is dat deze doelgroepen opgevangen worden in voorzieningen die niet aansluiten bij hun permanente of toenemende zorgbehoefte (zie Bevinding norm 15).

Deelconclusie 2: De gemeente heeft onvoldoende zicht en grip op de keten van maatschappelijke opvang en de trajecten van de individuele cliënten en voert onvoldoende regie op de uitstroom en het creëren van uitstroommogelijkheden.

De gemeente kan hierdoor zijn verantwoordelijkheid als uitvoerder van de Wmo bij het leveren van een passend aanbod voor ondersteuning niet waarmaken.



Figuur 4 Schematische weergave van deelconclusie 2 in proces maatschappelijke opvang

Deelconclusie 2 wordt eerst voor de keten als geheel en daarna aan de hand van de processtappen uit Figuur 4 nader toegelicht.

De keten als geheel

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo en daarmee voor het leveren van passende ondersteuning aan cliënten die niet zelfredzaam zijn. In de praktijk heeft de gemeente onvoldoende zicht en grip op de keten en op individuele trajecten om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Bestaande informatisering systemen (zowel van gemeente of het CCP als van ketenpartners) geven nauwelijks de mogelijkheid om managementinformatie te genereren over de in- door- en uitstroom (zie Bevinding norm 10). Gegevens van de instellingen wijken sterk af van de informatie die de gemeente genereert. Dit heeft als gevolg dat de gemeente in alle fase van het traject onvoldoende kan sturen op individuele trajecten, maar ook dat er onvoldoende sturingsinformatie is om regie te voeren over de keten. De begeleiding van cliënten wordt opeenvolgend door verschillende organisaties en personen uitgevoerd en er kunnen meerdere begeleiders tegelijkertijd betrokken bij een cliënt betrokken zijn. Voor jongeren ligt de opvang en de begeleiding bij verschillende partijen. Het gebrek aan doorlopende begeleiding tijdens het hele traject belemmert een integrale aanpak (zie Bevinding norm 13)

Ketenpartners missen in de gemeente een regievoerder met een duidelijke visie op de ontwikkeling van de maatschappelijke opvang. De gemeente benut volgens ketenpartners onvoldoende de bestaande kennis door partijen die (delen) van deze kennis hebben niet bij elkaar te zetten. Hierdoor worden kansen gemist om cliënten en woonplekken te matchen. De gemeentelijke organisatie is daarnaast verkokerd, waardoor de

samenwerking met andere gemeentelijke beleidsvelden, zoals wonen, schuldhulpverlening en de participatiewet, onvoldoende is (zie Bevinding norm 13).

Doelgroep dak- en thuislozen

De gemeente heeft geen betrouwbare gegevens over de omvang van de doelgroep dak- en thuislozen in Den Haag en heeft de doelgroep niet volledig in beeld. De gemeente heeft wel zicht op het aantal meldingen per jaar bij het daklozenloket en op het gebruik van de nachtopvang, wat indicaties kunnen zijn voor de omvang van de doelgroep (zie Bevinding norm 1). De aard van de doelgroep van mensen die dakloos zijn is op hoofdlijnen bij de gemeente bekend (zie Bevinding norm 2).

Toegang

Door het ontbreken van een goed informatiesysteem is het niet mogelijk inzichtelijk te maken naar welke voorzieningen het CCP cliënten na een melding doorverwijst. Ook is niet duidelijk in hoeverre er bij de toegang cliënten 'uit zicht' raken, bijvoorbeeld wanneer cliënten zich in eerste instantie bij een aanbieder van opvang hebben gemeld en doorverwezen worden naar het CCP (zie Bevinding norm 6). Het ontbreken van managementinformatie betekent onder meer dat er in de toegang geen zicht is op het beschikbare aantal plaatsen in de nachtopvang. Cliënten kunnen daardoor toegang krijgen tot de nachtopvang zonder dat er (reguliere) plaatsen beschikbaar zijn (zie Bevinding norm 3). Deze cliënten worden in dat geval doorverwezen naar de overlooplocatie.

In het overleg dat de gemeente voert met ketenpartners in de fase van de toegang, ontbreken partners die zicht hebben op voorzieningen buiten de keten, zoals beschermd wonen of participatietrajecten in het kader van de participatiewet (zie Bevinding norm 13). Hierdoor kan de gemeente onvoldoende sturen op het bieden van een passend aanbod van hulp voor individuele cliënten.

Eerste opvang

Nadat het CCP een cliënt heeft doorgeleid naar een aanbieder van noodopvang, is er geen cliëntbegeleiding meer door het CCP (en dus niet meer door de gemeente die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatschappelijke opvang). Dit wordt overgenomen door de aanbieder van opvang (voor volwassenen van 23 jaar en ouder) of het Jeugd Interventie Team (JIT, voor jongeren van 18 tot 23 jaar). De ondersteuning door het CCP beperkt zich hierna voornamelijk tot monitoring (zie Bevinding norm 7). Het CCP heeft niet de financiële ruimte om met de beschikbare informatie op cliëntniveau te sturen op de ondersteuning. In het begin van de maatschappelijke opvang heeft een cliënt tevens direct te maken met verschillende contactpersonen en begeleiders.

Het gebrek aan managementinformatie (zie Bevinding norm 10, en Bevinding norm 13) zorgt er onder meer voor dat er geen zicht is op het aanbod van voorzieningen in de fase van de eerste opvang. In verschillende bronnen komen afwijkende aantallen voor met betrekking tot de capaciteit van de nachtopvang. Bij volwassenen zou het om 100 of 110 plaatsen gaan. Bij jongeren geven bronnen respectievelijk aan dat er 20 reguliere plekken zijn, 20 regulier + 5 plaatsen om pieken op te vangen, 20 voor jongens + 8 voor meiden en de vierde bron geeft aan dat er voor jongeren in totaal 26 plaatsen zijn (zie Bevinding norm 3). Daarnaast is er geen zicht op de bestemmingen van cliënten die uit de

noodopvang doorstromen. Cijfers van gemeente en aanbieders van opvang over de uitstroom uit de noodopvang wijken sterk van elkaar af (zie Bevinding norm 13).

De gemeente heeft tevens geen zicht op hoeveel begeleiding die aanbieders leveren via maatwerkarrangementen en of dit, in combinatie met de begeleiding die wordt bekostigd via subsidie voor de nachtopvang, toereikend is (zie Bevinding norm 5).

Doorstroom-voorzieningen

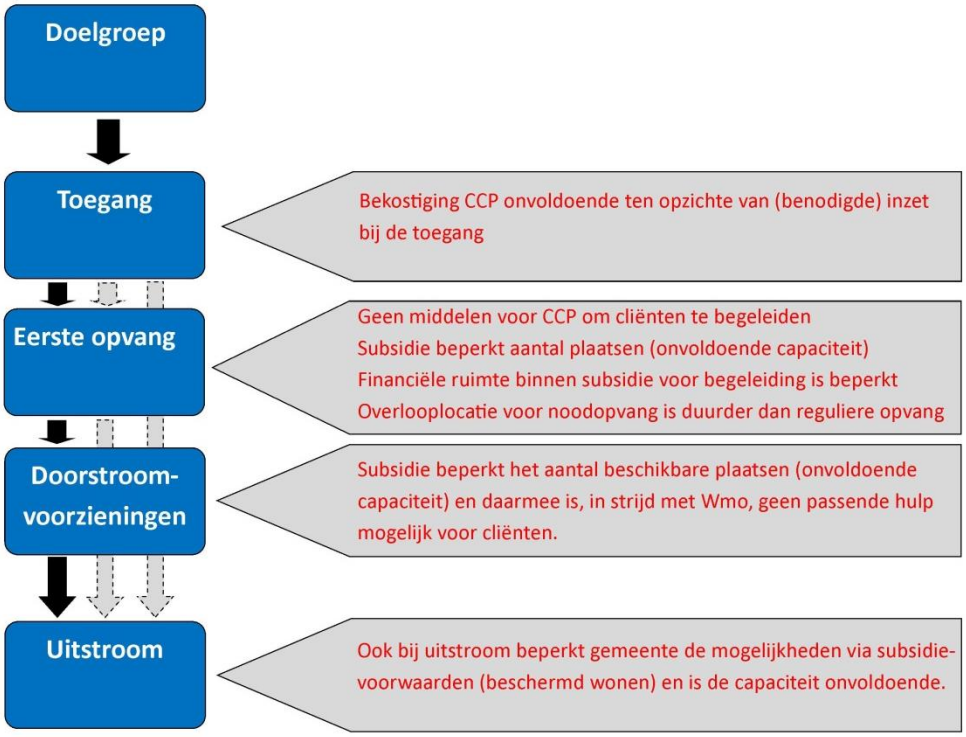
In de fase van doorstroomvoorzieningen geldt evenals in de fase van de eerste opvang, dat het CCP onvoldoende regie voert op casusniveau. De gemeentelijke organisatie is daarnaast verkokerd waardoor verschillende vormen van ondersteuning onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Binnen de keten wordt de gemeente gemist als regievoerder die werkt aan de ontwikkeling van de maatschappelijke opvang (zie Bevinding norm 7 en Bevinding norm 13). In de ketenoverleggen die gericht zijn op de uitstroom uit doorstroomvoorzieningen, zijn geen maatschappelijke partners betrokken die voorzieningen of woningen aanbieden, waardoor kansen op uitstroom worden gemist (zie Bevinding norm 13).

Uitstroom

Aanbieders van voorzieningen voeren de regie over de toewijzing van beschikbare woningen aan cliënten die kunnen uitstromen uit de maatschappelijke opvang. De gemeente staat hierbij op afstand en stuurt dus niet op de definitieve oplossing voor cliënten of op de uitstroom uit de keten. De gemeente is op basis van de Wmo verantwoordelijk voor het leveren van een passend aanbod voor ondersteuning. Die verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot een (definitieve) oplossing wanneer die buiten de keten van maatschappelijke opvang ligt (zie Bevinding norm 17). Gemeentelijke regie ontbreekt ook bij het ontwikkelen van nieuwe woonondersteuningsconcepten in aansluiting op ontwikkelingen in de doelgroep (zie Bevinding norm 14). Aanbieders moeten daarom zelf ‘onderhandelen’ met woningbouwcorporaties over (nieuwe) mogelijkheden voor uitstroom (zie Bevinding norm 14). De gemeente heeft weliswaar het voornemen om de samenwerking met woningbouwcorporaties bij het beschikbaar stellen van woningen en de te leveren zorg na uitstroom te herijken, maar hieraan is nog geen gevolg gegeven (zie Bevinding norm 14).

Doordat het CCP een casus sluit nadat een cliënt is uitgestroomd, heeft het geen zicht op de status van mensen na uitstroom en dus op resultaten op langere termijn (zie Bevinding norm 13). Daarnaast ontbreekt het aan een betrouwbaar overzicht van de vraag naar woningen vanuit de verschillende vormen van opvang, zorg en beschermd wonen (zie Bevinding norm 17).

Deelconclusie 3: De financiering van de maatschappelijke opvang heeft een negatieve invloed op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering.



Figuur 5 Schematische weergave van deelconclusie 3 in proces maatschappelijke opvang

Deelconclusie 3 wordt hierna aan de hand van de processtappen uit Figuur 5 nader toegelicht.

Toegang

De gemeente verstrekt aan de GGD een opdracht voor de uitvoering van taken in de maatschappelijke opvang door het CCP. Binnen die opdracht is er vrijwel geen (financiële) ruimte voor een outreachende aanpak (zie Bevinding norm 9).

De subsidie van de gemeente gaat uit van medewerkers op MBO niveau. Het CCP is van mening dat dit gezien de problematiek van de doelgroep niet volstaat en stelt daarom hoger opgeleid personeel aan. Dit betekent dat het CCP een deel van de taken voor de gemeente Den Haag bekostigt uit middelen die bedoeld zijn voor andere GGD taken. Door de beperkte financiële kaders is het voor het CCP noodzaak cliënten zo snel mogelijk over te dragen aan aanbieders van voorzieningen, waarna de beschikbare capaciteit van het CCP voornamelijk gericht is op monitoring (zie Bevinding norm 9).

Eerste opvang

De gemeente betaalt aanbieders van noodopvang via subsidies. Deze subsidies voorzien in een aanbod dat onvoldoende is ten opzichte van de vraag naar opvang (zie Bevinding norm 5). In deelconclusie 1 is al aangegeven dat de begeleiding op basis van deze subsidies onvoldoende is en dat de situatie in de noodopvang niet ondersteunend is aan het herstel

van cliënten (zie Bevinding norm 5). Dit is niet doelmatig, omdat het leidt tot meer recidive of hogere kosten in latere fasen (zie Bevinding norm 12).

Teneinde tegemoet te komen aan het tekort aan plaatsen in de noodopvang, subsidieert de gemeente een overlooplocatie voor nachtopvang. Bij deelconclusie 1 is aangegeven dat de kwaliteit van deze overlooplocatie ontoereikend is. De gemeentelijke subsidie per plaats per nacht is voor deze overloopvoorziening echter hoger dan voor de reguliere nachtopvang waardoor de overloopvoorziening niet doelmatig is (zie Bevinding norm 5).

Doorstroom-voorzieningen

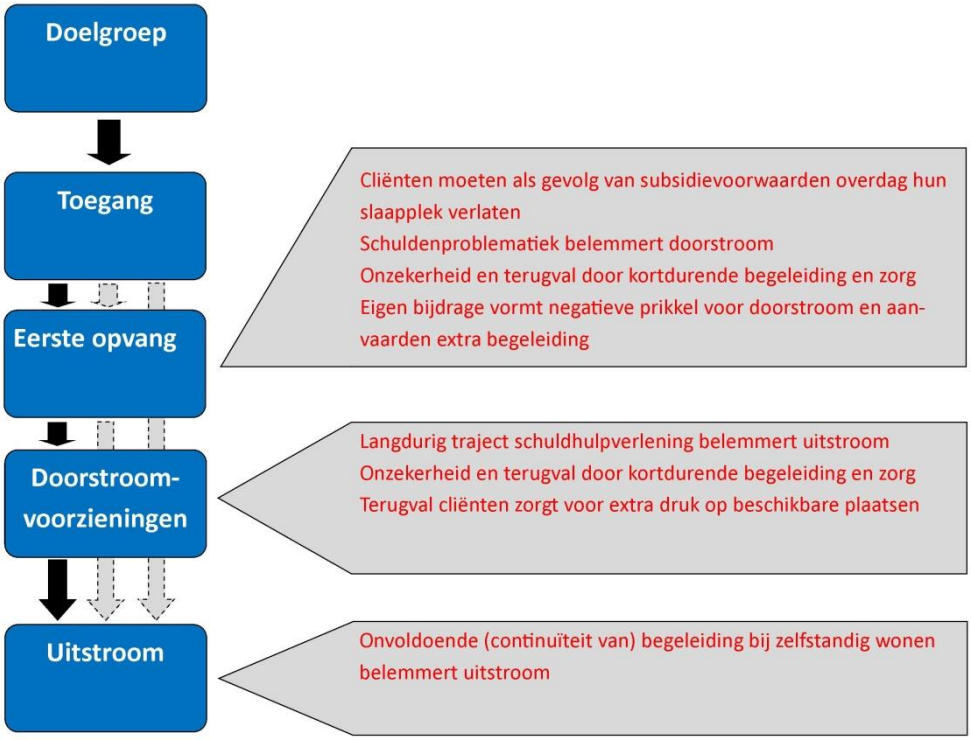
De beschikbare capaciteit van het CCP is ook in de fase van de doorstroomvoorziening voornamelijk gericht op monitoring (zie Bevinding norm 9).

Het aantal plaatsen in doorstroomvoorzieningen is in de subsidievoorwaarden gemaximeerd. Het aanbodgerichte financieren is niet in lijn met de Wmo, omdat deze stelt dat iedereen die daarvoor in aanmerking komt, een passende voorziening moet krijgen (zie Bevinding norm 16). Onder deelconclusie 1 is geconstateerd dat de beschikbare capaciteit van doorstroomvoorzieningen onvoldoende is. De wachttijd voor doorstroomvoorzieningen bedroeg in 2016 gemiddeld 119 dagen en slechts 6% van de cliënten in de nachtopvang gaat naar een doorstroomvoorziening. De rest stroomt uit naar andere voorzieningen of raakt uit beeld (66% van de cliënten in de nachtopvang raakt in 2016 uit beeld na uitstroom) (zie Bevinding norm 12).

Uitstroom

Beschermd wonen is één van de voorzieningen waar mensen naar kunnen uitstromen. De capaciteit bij Beschermd wonen is binnen de subsidievoorwaarden ook tot een maximum aantal plaatsen beperkt. Ook hiervoor geldt dat de gemeente onvoldoende in lijn handelt met het vereiste uit de Wmo om een passende voorziening te bieden wanneer die op grond van de hulpvraag van een cliënt nodig zijn (zie Bevinding norm 16).

Deelconclusie 4: In het uitvoeringsproces komen belemmeringen voor die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning negatief beïnvloed.



Figuur 6 Schematische weergave van deelconclusie 4 in proces maatschappelijke opvang

Deelconclusie 4 wordt hierna aan de hand van de processtappen uit Figuur 6 nader toegelicht.

Eerste opvang

Op basis van de subsidievoorwaarden voor maatschappelijke opvang, mogen cliënten in de nachtopvang overdag niet in de opvanglocatie verblijven (zie Bevinding norm 5). Het ontbreekt daarom aan een stabiele woonplek. Cliënten zijn, ook wanneer zij kwetsbaar zijn, gedwongen overdag elders te verblijven.

Veel mensen in de maatschappelijke opvang hebben problematische schulden. Het opstarten van schuldhulpverlening kost tijd, waardoor de schuldproblemen niet snel opgepakt kunnen worden. Dit belemmert het realiseren van een stabiele situatie voor de cliënt en daarmee de doorstroom uit de noodopvang (zie Bevinding norm 11).

Extra begeleiding en zorg worden geleverd op basis van kortdurende beschikkingen of trajecten. Kortdurende beschikkingen voor extra begeleiding brengen onzekerheid voor cliënten met zich mee - terwijl zij gebaat zijn bij een stabiele situatie - en bezorgen instellingen extra administratief werk (zie Bevinding norm 11).

Cliënten moeten een (beperkte) eigen bijdrage betalen voor de extra begeleiding. Voor een aantal cliënten is dit reden van extra begeleiding af te zien (zie Bevinding norm 12). Cliënten betalen daarnaast ook een eigen bijdrage voor de opvang, zowel voor de

noodopvang als de doorstroomvoorziening. De eigen bijdrage die cliënten voor de noodopvang betalen is veel lager dan de eigen bijdrage die ze moeten betalen voor een doorstroomvoorziening. Een volwassene houdt van zijn of haar bijstandsuitkering in de nachtopvang € 632 over als netto inkomen en in een doorstroomvoorziening € 350.[9] Daarmee is er een negatieve financiële prikkel voor cliënten om door te stromen (zie Bevinding norm 12).

Doorstroom-voorzieningen

Schuldhulpverlening is in doorstroomvoorzieningen onvoldoende afgestemd op de maatschappelijke opvang. Cliënten moeten in het kader van schuldhulpverlening meerjarig een stabiele financiële situatie hebben. Veranderingen in hun financiële situatie kunnen als gevolg hebben dat hun schuldhulpverlening wordt beëindigd. Cliënten moeten hierdoor in de praktijk langer dan voor hun herstel noodzakelijk is in de maatschappelijke opvang verblijven omdat zelfstandige woonruimte of begeleid wonen meer kosten met zich meebrengt dan de doorstroomvoorziening (zie Bevinding norm 15).

Evenals in de noodopvang krijgen cliënten naast de opvang in een doorstroomvoorziening aanvullende begeleiding of zorg. Ook hier speelt dat dit wordt geleverd op basis van kortdurende beschikkingen of trajecten, als gevolg waarvan cliënten geen zekerheid hebben over de continuïteit van de extra begeleiding en behandelingen (zie Bevinding norm 11). Door terugval van cliënten na kortdurende behandeltrajecten ontstaat tevens een grotere druk op beschikbaarheid van plaatsen in doorstroomvoorzieningen omdat cliënten daar langer blijven wonen (zie Bevinding norm 15).

Uitstroom

De bedoeling van de maatschappelijke opvang is om cliënten zo snel mogelijk weer zelfstandig te laten wonen. Vaak hebben cliënten bij dit zelfstandig wonen nog wel ambulante begeleiding nodig. De beschikbare begeleiding (op basis van maatwerkarrangementen Wmo) is onvoldoende intensief, waardoor cliënten langer in een voorziening moeten blijven (tot zij voldoende zelfredzaam zijn om met de basis begeleiding zelfstandig te kunnen wonen) en de kortlopende beschikkingen sluiten niet aan op de eisen, ten aanzien van langdurige begeleiding van bewoners, die verhuurders stellen (zie Bevinding norm 15).

[9] *De eigen bijdrage die een cliënt ook voor eventuele extra begeleiding moeten betalen is hierin niet meegenomen.*

3 AANBEVELINGEN

1. **Volg de Wmo door na de eerste melding een onderzoek naar de hulpvraag uit te voeren waarin actief afstemming wordt gezocht met partijen die bij moeten dragen aan het benodigde herstel van de cliënt.** Betrek hierbij in ieder geval partijen op het gebied van (aanvullende) begeleiding, schuldhulpverlening, verslavings- somatische-, psychiatrische - en verpleegzorg. Dit geldt ook wanneer deze partijen op basis van andere wetgeving worden bekostigd dan de Wmo. Binnen 6 weken na de melding dient het onderzoek afgerond te zijn en aan de cliënt een maatwerkvoorziening te worden verstrekt die voorziet in een sluitende aanpak.
2. **Continueer het aanbieden van een noodvoorziening (nacht- en dagopvang) direct na de melding, maar maak deze doelgroepspecifiek.** De specificatie naar doelgroep moet in ieder geval voorzien in een situatie die voor elke te onderscheiden doelgroep ondersteunend is aan het persoonlijke herstel. Het streven van de gemeente moet zijn dat ongewenste uitval voorkomen wordt. En er moet afdoende zicht zijn op (de oorzaak van) uitstroom en uitval.
3. **Herzie het systeem van aanbodgerichte subsidiëring en onderzoek de mogelijkheden voor bekostiging op een wijze die vraaggestuurd is en innovatie en doelmatigheid stimuleert.** Zowel voor subsidiëring als voor inkoop gelden (wettelijke en gemeentelijke) voorwaarden waaraan deze moeten voldoen. Daarnaast dient zorgvoldig overwogen te worden of gebruik gemaakt moet worden van subsidie of inkoop bij de bekostiging van voorzieningen.
4. **Laat het CCP naast toeleiding en monitoring ook regie voeren over individuele trajecten nadat een maatwerkvoorziening is geboden.** Het is van belang voor de continuïteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning dat over het gehele traject de regie bij één partij ligt. Deze verantwoordelijkheid dient zich uit te strekken tot na de uitstroom uit de maatschappelijke opvang, omdat de doelgroep gekenmerkt wordt door een hoog percentage recidive. Voorzie in een realistische bekostiging van het CCP op basis van vereiste prestaties en kwaliteit.
5. **Voer als gemeente actief de regie op het samen met keten- en maatschappelijke partners ontwikkelen van uitstroommogelijkheden en de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen.** Dit voorkomt dat cliënten langer dan nodig moeten verblijven in dure intramurale voorzieningen. Actieve regie betekent in dit geval dat de gemeente de benodigde kennis en informatie verzamelt en op basis daarvan in samenwerking met partners binnen en buiten de keten stuurt op het (door-) ontwikkelen van voorzieningen en dat de gemeente toeziet op de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen.
6. **Genereer bruikbare informatie over de (omvang) van de doelgroep, de ontwikkelingen binnen de doelgroep en individuele casussen en wachttijden teneinde grip te krijgen op de keten en rapporteer hierover periodiek aan de raad.** Betere informatie is een voorwaarde voor het vergroten van de regie op de keten. De gemeente zal vanuit deskundigheid moeten kunnen sturen op de keten en op afzonderlijke trajecten. Daarnaast is het voor de controlerende taak van de

gemeenteraad van belang dat hij voorzien wordt van relevante informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatschappelijke opvang.

7. **Onderzoek op welke wijze voorkomen kan worden dat de eigen bijdrage een belemmering vormt voor het aanvaarden van extra begeleiding en doorstroming uit de noodopvang.** Daarbij moet tenminste de relatie met de bijstandsuitkering (daklozenuitkering en reguliere bijstandsuitkering) betrokken worden.

4 REACTIE COLLEGE B&W

Rekenkamer Den Haag
t.a.v. secretaris dhr A. Wiggers

Ons kenmerk: BOW/2017.537

Datum: 12 december 2017

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport Maatschappelijke Opvang

De bevindingen in dit derde Haagse onderzoek naar het Wmo-domein, komen in grote lijnen overeen met het eerdere onderzoek naar de Toegang Wmo, en het onderzoek van het Trimbosinstituut dat op ons verzoek in 2016 is uitgevoerd (RIS 295575). Het rapport biedt handvatten voor de ingezette doorontwikkeling van de Wmo en meer specifiek voor de ondersteuning die nodig is bij de combinatie dakloosheid en een complexe hulpvraag. Een vraag die vaak breder is en ook het medische domein, Zorgverzekeringswet, werk en inkomen (Participatiewet), huisvesting en andere wetgeving raakt.

Het college waardeert het initiatief van de gezamenlijke Rekenkamers van de G4 om aandacht te besteden aan de complexe en diverse groep dakloze mensen in de vier grote steden. Het voornemen om in 2018 een gezamenlijke publicatie uit te doen gaan, biedt de mogelijkheid voor een betere inschatting van de situatie in de afzonderlijke steden. Daarnaast kan het een prikkel zijn voor verdere samenwerking en afstemming tussen de G4 en met VNG en het Rijk.

Het voorliggende rapport legt veel nadruk op de ondersteuning vanuit de maatschappelijke opvang. Daarbij blijft de aanvullende ondersteuning vanuit de maatwerkarrangementen (MWA) onderbelicht.
We herkennen ons daarom niet in de conclusie dat het huidige aanbod voor dakloze burgers onvoldoende is. Met de Rekenkamer delen we de constatering dat er in het huidige aanbod ruimte voor verbetering is op integraliteit, inhoud en uitvoering van de geboden ondersteuning.

Hieronder gaan we in op de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen, de relatie met staand beleid en de ingezette en voorgenomen acties.

- *Hoofdconclusie: de gemeente Den Haag biedt in de uitvoering van de maatschappelijke opvang, aan mensen die zich melden omdat ze dakloos zijn, onvoldoende passende ondersteuning.*

Het college is van mening, dat het huidige aanbod elke cliënt adequaat voorziet van de noodzakelijke basisondersteuning en de toegang daartoe. Daarbij moet bedacht worden, dat het realiseren van basisvoorwaarden voor deze specifieke doelgroep nodig is als eerste stap om de problematiek in beeld te krijgen en om cliënten in staat te stellen om van alle benodigde verdere ondersteuning, behandeling en zorg gebruik te maken. De huidige situatie vraagt om de aanpak van wachtlijsten en van de mismatch tussen aanbod en behoefte bij langdurig verblijf in opvangvoorzieningen, afstemming tussen gemeentelijk en niet-gemeentelijk aanbod en regie op het aanbod van de afzonderlijke instellingen. Daarbij

gaan we onder meer kritisch kijken, of de gecombineerde ondersteuning vanuit maatwerk-arrangementen en maatschappelijke opvang voldoet voor cliënten die (veel) langer dan gepland in de nachtopvang verblijven.

- *Deelconclusie 1: de gemeente levert onvoldoende passende hulp in relatie tot de problematiek, het aanbod van hulp aan daklozen is zowel kwalitatief als kwantitatief onvoldoende.*

We zijn zoals gezegd van mening, dat het aanbod passend is voor de situatie waarin de cliënt verkeert. Aanmelding voor Wmo-ondersteuning kan op meerdere plekken in de stad. Een cliënt die met een vraag langskomt bij het Centraal Coördinatiepunt (CCP), meldt zich bij een gespecialiseerd Wmo-maatschappelijke opvang loket. Het (doen) lenigen van de ergste nood (slaapplek, zorgverzekering, inkomen etc.) staat voorop. In die zin is het te vergelijken met een burger die zich meldt bij de spoedeisende hulp in plaats van bij de huisarts. Het loket brengt de problematiek in kaart op alle leefgebieden, de ondersteuning richt zich op het snel bieden van een oplossing voor de meest acute problematiek en het realiseren van basisvoorwaarden; onderdak, inkomen zorgverzekering, basisondersteuning.

Het aanbod nachtopvang is op beide locaties adequaat voor wat betreft het bieden van een basisaanbod. Het aantal plekken schalen we op indien nodig. Voor gezinnen, jongeren 18+, economische daklozen (pilot) en EU-onderdanen en Bed-Bad-Brood cliënten zijn aparte opvangplekken beschikbaar.
Daarbij geldt dat, naast het gesubsidieerde aanbod van maatschappelijke opvang, waarop het onderzoek zich met name richt, aanvullend aanbod vanuit de MWA kan worden ingezet door de betrokken instellingen. Dat betekent dat een cliënt in aanmerking kan komen voor de volledige reguliere ondersteuning vanuit de maatschappelijke opvang en aanvullend daarop aanspraak kan maken op het, op zijn situatie toegespitste, maatwerkarrangement. Daarmee is een gecombineerd pakket beschikbaar dat breder en omvangrijker kan zijn dan het maatschappelijke opvang aanbod.

- *Deelconclusie 2: De gemeente heeft onvoldoende zicht en grip op de keten van maatschappelijke opvang en de trajecten van de individuele cliënten en voert onvoldoende regie op de uitstroom en het creëren van uitstroommogelijkheden.*

Ketenregie
In de tweede fase van Den Haag Onder Dak zijn de aansturing en regie geëvalueerd, daarbij is gekozen voor ketenregie met kernaanbieders en kernactiviteiten (RIS 255202) en een centrale toegang onder gemeentelijke regie. Daarbinnen hebben de instellingen de vrijheid om de ondersteuning af te stemmen op de specifieke behoefte van de cliënt, al dan niet met gebruikmaking van elkaars expertise. Dat leidt tot ruimte om de cliënt het juiste aanbod te bieden. Het kan leiden tot afbakeningsproblemen tussen de instellingen. Hierin is ruimte voor verbetering.

Sturingsinformatie
Het genereren van managementinformatie en het combineren van beschikbare cliëntgegevens biedt ruimte voor verbetering. Met het aangekondigde herpositioneren van de centrale toegang binnen de gemeente komt dit uitvoeringspakket directer bij de dienst OCW te liggen (RIS298436). De afzonderlijke automatiseringssystemen van CCP en MWA

combineren we waar nodig voor efficiëntere monitoring en sturing op instellingsniveau. Daarmee kunnen we op cliëntniveau een betere integrale afweging maken tussen Maatschappelijke opvang, MWA en ondersteuning vanuit de participatiewet, schuldhulp etc.

Uitstroom naar zelfstandig wonen
Het rapport constateert terecht dat uitstroom naar zelfstandige woningen in de huidige woningmarkt een probleem is. Dit tekort heeft een vertragende effect op de verblijfsduur in alle fasen van herstel van dakloosheid. Hoewel het beschikbaar stellen van betaalbare huisvesting strikt genomen geen Wmo-verantwoordelijkheid is, zien we dit als een gemeentelijke uitdaging binnen de kaders die daartoe in de Woonvisie zijn opgenomen. In lijn met de aanbevelingen van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen in haar advies 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis', zetten we in op snellere uitstroom van opvang, naar zelfstandig wonen.
De gemeente zet in op het beschikbaar maken van meer woonplekken voor deze groepen, via onderzoek naar de mogelijkheden voor de inzet van leegkomend gemeentelijk vastgoed en het beschikbaar stellen van woningen buiten het verdeelsysteem via contingenten.
In aanvulling daar op is recentelijk met de corporaties afgesproken dat in de periode 2017-2018 in totaal 230 woningen extra beschikbaar komen voor kwetsbare groepen. Met de corporaties wordt overlegd over de invulling daarvan.

Door- en uitstroom
Het rapport constateert terecht een langer dan geplande verblijfsduur in de opvangvoorzieningen en de daardoor ontstane mismatch tussen het standaard ondersteuningsaanbod vanuit maatschappelijke opvang, in die voorzieningen en de veranderende behoefte van de cliënt.
We gaan daarover met de instellingen in gesprek. Zij doen op dit moment een eigen onderzoek naar de cliëntvraag en de ondersteuning in de nachtopvang, waarvan we de resultaten meenemen. De ambities tav aanpak wachtlijsten Beschermd wonen zijn opgenomen in de komende regionale beleidsvisie. De uitvoering geven we vorm in samenwerking met de regiogemeenten. Dit uitvoeringsplan is begin 2018 gereed.

- *Deelconclusie 3: De financiering van de maatschappelijke opvang heeft een negatieve invloed op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering.*

In 2012 heeft het college aan de subsidie inspectie advies gevraagd over de financieringsstructuur van de maatschappelijke opvang (RIS 255202). Deze is beoordeeld als adequaat. Met de komst van Wmo en de overheveling van Beschermd wonen naar de gemeente, is een nieuwe situatie ontstaan. Dit vraagt om een kritische evaluatie van het gehanteerde financieringssysteem, die in eerste helft 2018 gereed is. Vooruitlopend daarop onderzoeken we of (delen van) het gesubsidieerde aanbod van Beschermd wonen kunnen worden ondergebracht in de MWA financieringsstructuur en of hiermee de door de rekenkamer genoemde nadelen kunnen worden ondervangen.

De onderbouwing van de hoogte van de eigen bijdragen voor cliënten is eerder toegelicht (RIS 295082). Uitgangspunt is dat de bijdrage niet hoger mag zijn dan de kosten van de geleverde ondersteuning. Daarbij is er voor gekozen om de nadruk te leggen op

laagdrempelige instroom in de nachtopvang, niet zozeer op een makkelijke uitstroom naar doorstroomvoorzieningen. Daarmee doen we tevens een beroep op wederkerigheid: we vragen van een cliënt om mee te werken aan oplossing van de eigen problemen, ook als dit tijdelijk resulteert in minder besteedbaar inkomen.

- *Deelconclusie 4: In het uitvoeringsproces komen belemmeringen voor die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning negatief beïnvloed.*

We herkennen deze conclusie. We zien een duidelijk verbeterpunt in de voortgaande praktische afstemming van het maatschappelijk opvang-aanbod op MWA ondersteuning. Op dit moment loopt een onderzoek naar de lacunes en overlap tussen MWA en het gesubsidieerde maatschappelijk opvangaanbod voor cliënten die verblijven in de doorstroomvoorzieningen. Op basis daarvan stemmen we ondersteuning en financiering beter af ten behoeve van betere uitstroom.

AANBEVELINGEN

1. *Volg de Wmo door na de eerste melding een onderzoek naar de hulpvraag uit te voeren waarin actief afstemming wordt gezocht met partijen die bij moeten dragen aan het benodigde herstel van de cliënt. Betrek hierbij in ieder geval partijen op het gebied van (aanvullende) begeleiding, schuldhulpverlening, verslavings- somatische-, psychiatrische - en verpleegzorg. Dit geldt ook wanneer deze partijen op basis van andere wetgeving worden bekostigd dan de Wmo. Binnen 6 weken na de melding dient het onderzoek afgerond te zijn en aan de cliënt een maatwerkvoorziening te worden verstrekt die voorziet in een sluitende aanpak.*

Het college is van mening dat snelheid voorkeur heeft boven volledigheid, zie het amendement bij het raadsvoorstel bij het vorige rekenkamer onderzoek dictum 3 “ c). Bij acute aanvragen (zoals huiselijk geweld of daklozenopvang) als uitgangspunt te hanteren snelheid, geen tijdverlies en veiligheid”. Een cliënt die met een vraag langskomt bij het CCP, meldt zich bij een gespecialiseerd Wmo-maatschappelijke opvang loket. De focus van het CCP is het (doen) lenigen van de ergste nood (slaapplek, zorgverzekering, inkomen etc.). Dat betekent dat minder urgent aanbod (opleiding, werk, hervatten van therapie etc.) in deze fase niet voorop staat. Daarnaast moet bedacht worden dat bij de complexe groep waar dit specifieke loket zich op richt, vaak sprake is van beperkt inzicht in de eigen problemen en mogelijke oplossingen. Een volledig beeld van de totale problematiek wordt vaak pas in de loop van meerdere maanden of zelfs jaren bereikt. Het zich laten diagnosticeren, het toeleiden naar niet-gemeentelijk hulpaanbod en het accepteren van zorg vergt soms uitgebreide motivatie trajecten. Het snel aanbieden van basisaanbod is de eerste stap op weg naar een volledig aanbod.

Dat laat onverlet dat we bij meervoudige aanvragen integraliteit en domein overschrijdende aanpak als uitgangspunt hanteren, waarbij afstemming met partijen wordt gezocht, zoals op het gebied van jeugd, onderwijs, inkomen, schulden, werk en wonen. Indien nodig dient ook expertise van buiten de Wmo-domeinen te worden ingezet. Op dit moment gebeurd dat o.a. door inzet van psychiatrische kennis bij het CCP. Daarnaast vindt afstemming plaats op casusniveau bij zeer complexe gevallen (veiligheidshuis, GGZ-Teams, SWT etc.).

2. *Continueer het aanbieden van een noodvoorziening (nacht- en dagopvang) direct na de melding, maar maak deze doelgroep specifiek. De specificatie naar*

doelgroep moet in ieder geval voorzien in een situatie die voor elke te onderscheiden doelgroep ondersteunend is aan het persoonlijke herstel. Het streven van de gemeente moet zijn dat ongewenste uitval voorkomen wordt. En er moet afdoende zicht zijn op (de oorzaak van) uitstroom en uitval.

Het College kiest niet voor uitbouw van de beide nachtopvanglocaties naar 24-uurswoon-voorzieningen. Nachtopvang blijft een basisvoorziening. In Den Haag is reeds een aantal specialistische voorzieningen voor eerste opvang (gezinnen, EU-onderdanen, jongeren 18+, economisch daklozenpilot, Bed-Bad-Brood). Op dit moment onderzoeken externe deskundigen of een doelgroepaanpak wenselijk is voor personen met lichte verstandelijke beperkingen (LVB-problematiek). Daarin maken we de afweging tussen: bevorderen van de ketensamenwerking tussen maatschappelijke opvang en specialistische voorzieningen, het vergroten van expertise binnen bestaande maatschappelijke opvang of het inrichten van een aparte voorziening voor opvang naast de bestaande specialisaties. Begin 2018 volgt besluitvorming.

Met instellingen bekijken we of de huidige combinatie van maatschappelijke opvang en MWA ondersteuning aanvulling behoeft voor de groep die langer dan nodig in de opvang verblijft.

3. *Herzie het systeem van aanbodgerichte subsidiëring en onderzoek de mogelijkheden voor bekostiging op een wijze die vraaggestuurd is en innovatie en doelmatigheid stimuleert. Zowel voor subsidiëring als voor inkoop gelden (wettelijke en gemeentelijke) voorwaarden waaraan deze moeten voldoen. Daarnaast dient zorgvuldig overwogen te worden of gebruik gemaakt moet worden van subsidie of inkoop bij de bekostiging van voorzieningen.*

In 2012 is de financieringsvorm beoordeeld. In het kader van de reguliere herbeoordeling van de subsidiesystematiek gaan we de systematiek in 2018 herbezien. De resultaten worden verwerkt in de aanbestedingscyclus MWA en de aangekondigde herverdeling van de rijksmiddelen van centrumgemeente naar alle gemeenten, die in 2020 staat gepland.

4. *Laat het CCP naast toeleiding en monitoring ook regie voeren over individuele trajecten nadat een maatwerkvoorziening is geboden. Het is van belang voor de continuïteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning dat over het gehele traject de regie bij één partij ligt. Deze verantwoordelijkheid dient zich uit te strekken tot na de uitstroom uit de maatschappelijke opvang, omdat de doelgroep gekenmerkt wordt door een hoog percentage recidive. Voorzie in een realistische bekostiging van het CCP op basis van vereiste prestaties en kwaliteit.*

Begeleiding en casemanagement zijn nu belegd bij de instellingen waar de cliënten feitelijk verblijven. Het CCP monitort de cliëntvoortgang op hoofdlijnen. Het ligt niet voor de hand om de regie op individuele trajecten naar de gemeentelijke uitvoering te halen, tenzij het uitzonderingsgevallen betreft.
Bij de overgang van het CCP van GGD naar gemeente, past een kritische beoordeling van uitvoering, functies, takenpakket en de financiering daarvan. Naar verwachting valt eind 2017 een besluit hierover.

De monitoring van personen na uitstroom uit de maatschappelijke opvang, is alleen aan de orde in het kader van MWA en eventueel in dat kader ingezette waakvlam arrangementen, of het takenpakket van teams in de wijken. De vrijheid van de cliënt om te kiezen voor blijvend contact speelt hierin een belangrijke rol.

5. *Voer als gemeente actief de regie op het samen met keten- en maatschappelijke partners ontwikkelen van uitstroommogelijkheden en de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen. Dit voorkomt dat cliënten langer dan nodig moeten*

verblijven in dure intramurale voorzieningen. Actieve regie betekent in dit geval dat de gemeente de benodigde kennis en informatie verzamelt en op basis daarvan in samenwerking met partners binnen en buiten de keten stuurt op het (door-) ontwikkelen van voorzieningen en dat de gemeente toeziet op de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen.

Met de corporaties en zorginstellingen voeren we overleg over de benutting van het geïnventariseerde leegstaande vastgoed en faciliteren van instellingsinitiatieven ten behoeve van huisvesting voor kwetsbare groepen. Cruciaal is voldoende betaalbaar aanbod van huisvesting. Met de afspraak om 230 extra woonplekken beschikbaar te stellen, hebben we een significante stap genomen.
De uitdaging om meer te doen in het realiseren van huisvesting(svormen) voor kwetsbare groepen is opgenomen in regionale beleidsvisie en wordt meegenomen in het op te stellen uitvoeringsplan. Daarin werken we uit hoe we als gemeente (OCW/DSO) met corporaties en instellingen meer kunnen doen.

6. *Genereer bruikbare informatie over de (omvang) van de doelgroep, de ontwikkelingen binnen de doelgroep en individuele casussen en wachttijden teneinde grip te krijgen op de keten en rapporteer hierover periodiek aan de raad. Betere informatie is een voorwaarde voor het vergroten van de regie op de keten. De gemeente zal vanuit deskundigheid moeten kunnen sturen op de keten en op afzonderlijke trajecten. Daarnaast is het voor de controlerende taak van de gemeenteraad van belang dat hij voorzien wordt van relevante informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatschappelijke opvang.*

Het college is van mening dat de basisinformatie over de klantengroep, daklozen op straat en het gebruik van de voorzieningen op orde is, evenals de capaciteit. Daarvoor hanteren we de registratie van CCP, de voortgangsrapportages in het kader van de subsidieverstrekking en de dagelijkse beddenlijsten van de opvanglocaties.
We delen de behoefte aan een kwalitatieve verbeterslag. Momenteel zoeken we naar een betere aansluiting van bestaande gemeentelijke informatiebronnen. Dat doen we via een aanpassing van ICT en het vervangen van het bestaande CCP-cliëntvolgsysteem door een management info systeem.
Daarbij gaan we uit van regie op een geaggregeerd niveau en niet op het sturen op casuïstiek.

7. *Onderzoek op welke wijze voorkomen kan worden dat de eigen bijdrage een belemmering vormt voor het aanvaarden van extra begeleiding en doorstroming uit de noodopvang. Daarbij moet tenminste de relatie met de bijstandsuitkering (daklozenuitkering en reguliere bijstandsuitkering) betrokken worden.*

In de opzet van de eigenbijdrage-systematiek kiezen we voor laagdrempelige instroom in de nachtopvang, niet zozeer voor een makkelijke uitstroom naar doorstroomvoorzieningen. De eigenbijdrage in de doorstroom is gebaseerd op werkelijke kosten. Het geconstateerde hogere besteedbaar inkomen in de nachtopvang ten opzichte van de doorstroomvoorzieningen wordt, in ieder geval deels, gecompenseerd door hogere kosten die daklozen in de praktijk maken.

De beide diensten OCW en SZW gaan gezamenlijk onderzoeken op welke punten de uitvoering van Participatiewet (uitkering), schuldhulpverlening en Wmo leidt tot knelpunten en kansen voor de gebruikers van de maatschappelijke opvang. Bij de

formulering daarvan kijken we zowel naar dreigende dakloosheid, verblijf in opvang, als uitstroom naar zelfstandige woningen.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris	de burgemeester
Koen de Snoo	Pauline Krikke

5 NAWOORD

In zijn reactie op het concept rapport geeft het college aan zich niet te herkennen in de conclusie dat het huidige aanbod voor dakloze burgers onvoldoende is. Het college deelt wel de constatering dat er in het huidige aanbod ruimte voor verbetering is op integraliteit, inhoud en uitvoering van de geboden ondersteuning. Het college merkt daarbij op dat wij onvoldoende rekening hebben gehouden met het feit dat er voor daklozen een extra aanbod van ondersteuning is via de maatwerkarrangementen uit de Wmo. In ons onderzoek hebben wij echter álle voorzieningen die worden verstrekt aan daklozen betrokken, inclusief de ondersteuning via maatwerkarrangementen. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het resultaat dit aanbod onvoldoende is. Veel daklozen die zich in Den Haag melden voor hulp krijgen in eerste instantie toegang tot de nachtopvang. Dit is een noodvoorziening waar de gemeente mensen met zeer uiteenlopende en ernstige problemen gezamenlijk opvangt. Doordat mensen binnen de nachtopvang met verschillende problemen elkaar negatief beïnvloeden en de gemiddelde verblijfsduur lang is, gaan daklozen in de nachtopvang er, ondanks de begeleiding én maatwerkarrangementen, op achteruit. Twee derde van de daklozen verlaat de nachtopvang zonder dat zij bij hun problemen passende ondersteuning hebben gekregen. Een groot deel van hen komt op een later moment weer terug; de recidive is hoog.[10]

Zowel bij de hoofdconclusies als deelconclusies geeft het college aan verschillende onderzoeken of verbeteracties uit te voeren (zie onderstaande tabel).

Activiteit	Wordt de raad geïnformeerd?	Planning
De ‘kritische beoordeling van uitvoering, functies en takenpakket en de financiering’ van het CCP bij de overgang van de GGD naar de gemeente.	Onbekend	Eind 2017
Uitkomsten lopend onderzoek naar de lacunes en overlap tussen Mwa en het gesubsidieerde aanbod MO voor cliënten in doorstroomvoorzieningen.	Onbekend	Onbekend
Uitvoeringsplan regionale beleidsvisie Beschermd wonen.	Ja	Begin 2018
Onderzoek door externen of een doelgroepaanpak wenselijk is voor personen met LVB problematiek.	Onbekend	Eerste helft van 2018
Kritische evaluatie van het financieringssysteem. Resultaten van de beoordeling van de	Onbekend	Begin 2018

[10] *Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.*

financieringssystematiek worden meegenomen in de aanbestedingscyclus MWA en de aangekondigde herverdeling van Rijksmiddelen van de centrumgemeente naar alle gemeenten (gepland 2020).		
Onderzoek naar onderbrengen van (delen van) het gesubsidieerde aanbod van beschermd wonen onder de Mwa structuur (ter ondervanging van de door de rekenkamer genoemde problemen).	Onbekend	Onbekend
Aanpassen van ICT en vervangen van het CCP-cliëntvolgsysteem.	Onbekend	Onbekend
Gezamenlijk onderzoek OCW en SZW naar knelpunten en kansen in de integratie van hulp op basis van PW, SHV en WMO voor cliënten van de maatschappelijke opvang.	Onbekend	Onbekend

Tabel 1 Overzicht onderzoeken en verbeteringen als toegezegd in de reactie van het college

In de reactie van het college is het veelal onduidelijk in hoeverre en wanneer de gemeenteraad geïnformeerd zal worden over uitkomsten van de vermelde onderzoeken en in te voeren verbeteringen. Wij pleiten ervoor dat het college met een integraal plan van aanpak voor verbetering van de maatschappelijke opvang komt.

Hieronder gaan wij puntsgewijs in op de reactie van het college bij onze aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Volg de Wmo door na de eerste melding een onderzoek naar de hulpvraag uit te voeren waarin actief afstemming wordt gezocht met partijen die bij moeten dragen aan het benodigde herstel van de cliënt. *Betrek hierbij in ieder geval partijen op het gebied van (aanvullende) begeleiding, schuldhulpverlening, verslavings- somatische-, psychiatrische - en verpleegzorg. Dit geldt ook wanneer deze partijen op basis van andere wetgeving worden bekostigd dan de Wmo. Binnen 6 weken na de melding dient het onderzoek afgerond te zijn en aan de cliënt een maatwerkvoorziening te worden verstrekt die voorziet in een sluitende aanpak.*

Reactie college

Het college geeft aan dat snelheid de voorkeur heeft boven volledigheid en dat het veel tijd kost om tot de juiste diagnose te komen. Het snel aanbieden van een basisaanbod is volgens het college een eerste stap op weg naar een volledig aanbod. Het college geeft ook aan dat dit onverlet laat dat bij meervoudige problematiek een integrale en domeinoverstijgende aanpak nodig is.

Nawoord rekenkamer

Het snel aanbieden van een basisvoorziening sluit het bieden van een volledig aanbod geenszins uit. Ook in de noodopvang kan ondersteuning en opvang gedifferentieerd worden naar problematiek, zij het op hoofdlijnen. Daarnaast is ook snelheid inderdaad geboden; waar het gaat om het bieden van maatwerk. De Wmo geeft hiervoor een termijn van maximaal 8 weken. In de praktijk blijven mensen echter gemiddeld ruim drie keer langer in de noodopvang, onder meer met als gevolg dat hun situatie verslechtert omdat voor hun complexe problematiek onvoldoende ondersteuning wordt geboden. Uit eigen onderzoek van de gemeente uit 2015 blijkt dat ruim de helft van de cliënten in de maatschappelijke opvang complexe psychiatrische en/of verslavingsproblematiek heeft.[11] Uit datzelfde onderzoek blijkt ook dat tweederde van de mensen in de nachtopvang eerder gebruik maakte van maatschappelijke opvang: het percentage recidivisten is daarmee zeer hoog, wat er op wijst dat de geboden hulp voor een groot deel van de cliënten niet leidt tot een duurzame oplossing.

Aanbeveling 2

Continueer het aanbieden van een noodvoorziening (nacht- en dagopvang) direct na de melding, maar maak deze doelgroep specifiek. *De specificatie naar doelgroep moet in ieder geval voorzien in een situatie die voor elke te onderscheiden doelgroep ondersteunend is aan het persoonlijke herstel. Het streven van de gemeente moet zijn dat ongewenste uitval voorkomen wordt. En er moet afdoende zicht zijn op (de oorzaak van) uitstroom en uitval.*

Reactie college

Het college geeft hier aan dat zij niet kiest voor een 24-uurs opvang. Daarnaast merkt het college op dat er voor een aantal doelgroepen al een specifiek aanbod is en dat er op dit moment wordt gekeken of een aparte voorziening voor mensen met een licht verstandelijke beperking mogelijk is. Ook onderzoekt het college met ketenpartners of het huidige aanbod van noodopvang en maatwerkarrangementen aanvulling behoeft voor mensen die langer dan nodig in de opvang verblijven.

Nawoord rekenkamer

Ons onderzoek wijst uit dat de huidige kwaliteit van de ondersteuning niet leidt tot herstel; mensen in de noodopvang gaan er zelfs op achteruit. Dit geldt voor alle locaties, waarbij opgemerkt moet worden dat de situatie en voorzieningen in de overlooplocatie marginaal en ontoereikend zijn. Een van de redenen voor de achteruitgang van cliënten is dat zij geen stabiele verblijfsplek hebben. Een 24 uursopvang is een belangrijke, maar niet de enige, voorwaarde voor een op herstel gerichte noodopvang. In zijn reactie gaat het college niet in op de uitkomsten van ons onderzoek op dit punt en onderbouwt de keuze om geen 24-uurs opvang te bieden niet. De groep mensen met een licht verstandelijke beperking is slechts één van de te onderscheiden doelgroepen. Het voornemen van het college te zoeken naar een passende voorziening voor deze groep is daarmee positief, maar is geen ultieme oplossing van het door ons geconstateerde gebrek aan passende

[11] *Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.*

ondersteuning in de noodopvang. In de huidige situatie zitten mensen met uiteenlopende problematiek bij elkaar, bijvoorbeeld jongeren (18-23 jaar) bij mensen met ernstige psychiatrische problematiek of ernstige verslavingsproblematiek. Dit leidt tot een negatieve beïnvloeding van cliënten onderling.

Aanbeveling 3

Herzie het systeem van aanbodgerichte subsidiëring en onderzoek de mogelijkheden voor bekostiging op een wijze die vraaggestuurd is en innovatie en doelmatigheid stimuleert. *Zowel voor subsidiëring als voor inkoop gelden (wettelijke en gemeentelijke) voorwaarden waaraan deze moeten voldoen. Daarnaast dient zorgvuldig overwogen te worden of gebruik gemaakt moet worden van subsidie of inkoop bij de bekostiging van voorzieningen.*

Reactie college

Het college geeft aan dat de financieringsystematiek in 2012 als adequaat is beoordeeld en dat het voornemens is in 2018 opnieuw de systematiek te laten beoordelen. De resultaten hiervan zullen verwerkt worden in de aanbestedingscyclus voor maatwerkarrangementen en in de herverdeling van rijksmiddelen van centrumgemeenten naar alle gemeenten in 2020.

Nawoord rekenkamer

Het college gaat voorbij aan de kern van onze conclusie en aanbeveling met betrekking tot de financieringsystematiek. Wij constateren dat het huidige systeem leidt tot aanbodgerichte ondersteuning en dat dit strijdig is met de vraaggerichte benadering die de wet maatschappelijke ondersteuning vereist; het bieden van maatwerk. Op dit moment kan alleen een standaard ‘basisaanbod’ via subsidies worden geleverd, wat wordt aangevuld met ondersteuning (niet zijnde hulpverlening of zorg) op basis van maatwerkarrangementen. Daarnaast is in de huidige systematiek het aantal te leveren plaatsen per aanbieder vastgelegd in de subsidiebeschikking, waardoor het leveren van ondersteuning afhankelijk is van de beschikbaarheid van een plaats en níet van de hulpbehoefte van de cliënt. Teneinde maatwerk te kunnen leveren en uitval en recidive te voorkomen, is het noodzakelijk de huidige financieringsystematiek te herzien.

Aanbeveling 4

Laat het CCP naast toeleiding en monitoring ook regie voeren over individuele trajecten nadat een maatwerkvoorziening is geboden. *Het is van belang voor de continuïteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning dat over het gehele traject de regie bij één partij ligt. Deze verantwoordelijkheid dient zich uit te strekken tot na de uitstroom uit de maatschappelijke opvang, omdat de doelgroep gekenmerkt wordt door een hoog percentage recidive. Voorzie in een realistische bekostiging van het CCP op basis van vereiste prestaties en kwaliteit.*

Reactie college

Het college geeft aan dat het niet voor de hand ligt de regie op individuele trajecten naar de gemeente te halen en dat de monitoring van cliënten na uitstroom uit de maatschappelijke opvang normaal gesproken niet aan de orde is. Daarnaast maakt het college melding van de overgang van het CCP van de GGD naar de gemeente.

Nawoord rekenkamer

Het college gaat niet inhoudelijk op deze aanbeveling in. Wij constateren dat de gemeente een belangrijk deel van haar verantwoordelijkheid in de ondersteuning van cliënten niet neemt. De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van (maatwerk) ondersteuning en zal dus zicht moeten houden op de geleverde ondersteuning door aanbieders, zowel bij aanvang als in latere fasen van het hulptraject. Zicht op cliënten na uitstroom is nodig omdat ook ná uitstroom cliënten kwetsbaar blijven. Dit blijkt onder meer uit het zeer hoge percentage recidivisten in de maatschappelijke opvang (zie eerder: tweederde van de cliënten in de nachtopvang verbleef eerder in de maatschappelijke opvang[12]).

Opvallend is dat het college aangeeft dat het CCP (de toegang- en regiefunctie voor maatschappelijke opvang) van de GGD naar de gemeente zal worden overgebracht. Deze informatie is niet eerder aan de rekenkamer verstrekt. Noch geeft het college aan wat de reden is voor het verplaatsen van het CCP

Aanbeveling 5

Voer als gemeente actief de regie op het samen met keten- en maatschappelijke partners ontwikkelen van uitstroommogelijkheden en de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen. *Dit voorkomt dat cliënten langer dan nodig moeten verblijven in dure intramurale voorzieningen. Actieve regie betekent in dit geval dat de gemeente de benodigde kennis en informatie verzamelt en op basis daarvan in samenwerking met partners binnen en buiten de keten stuurt op het (door-) ontwikkelen van voorzieningen en dat de gemeente toeziet op de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen.*

Reactie college

In zijn reactie geeft het college aan reeds overleg te voeren met corporaties en zorginstellingen, waaruit de afspraak is gekomen om 230 extra woonplekken beschikbaar te stellen voor kwetsbare doelgroepen. De uitdaging om meer te doen in het realiseren van huisvesting(-svormen) voor kwetsbare groepen is volgens het college opgenomen in de regionale beleidsvisie (‘Beschermd wonen en maatschappelijke opvang’[13]) en zal worden opgenomen in het op te stellen uitvoeringsplan.

Nawoord rekenkamer

Het is positief dat het college overleg voert over het beschikbaar stellen van extra woonplekken voor kwetsbare doelgroepen. Dat betreft echter een bredere groep woningzoekenden dan alleen mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, waarvoor nog geen uitgewerkte afspraken zijn gemaakt. Het college gaat niet inhoudelijk in op onze aanbeveling om de benodigde kennis en informatie te verzamelen en op basis daarvan te sturen op doorontwikkeling van de maatschappelijke opvang. Op het tweede punt in de aanbeveling, het toezien op de toeleiding van cliënten naar voorzieningen, gaat het college niet in. Wij concluderen dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op zowel de keten als geheel als op de individuele trajecten. Het gevolg hiervan is dat de trajectregie

[12] *Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.*

[13] *Regionale beleidsvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2018-2020, o.m. gemeente Den Haag, 4 oktober 2017.*

voor cliënten gefragmenteerd is en dat de gemeente onvoldoende kennis heeft over en grip op de effectiviteit (en de doelmatigheid) van de trajecten en onvoldoende de regie voert op de kwaliteit en het aanbod van voorzieningen. Er is een groot gebrek aan beschikbare voorzieningen in en na het traject van maatschappelijke opvang met als gevolg dat veel cliënten uitvallen, dat wil zeggen; uitstromen met een onbekende bestemming. Ook wanneer de gemeente niet als uitvoerder van ondersteuning wil of kan optreden, is een actieve regievoering door de gemeente, als verantwoordelijke voor de maatschappelijke opvang, noodzakelijk om de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering te kunnen vergroten.

Aanbeveling 6

Genereer bruikbare informatie over de (omvang) van de doelgroep, de ontwikkelingen binnen de doelgroep en individuele casussen en wachttijden teneinde grip te krijgen op de keten en rapporteer hierover periodiek aan de raad. *Betere informatie is een voorwaarde voor het vergroten van de regie op de keten. De gemeente zal vanuit deskundigheid moeten kunnen sturen op de keten en op afzonderlijke trajecten. Daarnaast is het voor de controlerende taak van de gemeenteraad van belang dat hij voorzien wordt van relevante informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatschappelijke opvang.*

Reactie college

Het college is van mening dat de basisinformatie op orde is, maar deelt de behoefte aan een kwalitatieve verbeterslag. Het geeft daarbij aan de ICT aan te gaan passen en het bestaande cliëntvolgsysteem van het CCP te vervangen.

Nawoord rekenkamer

Eén van de problemen die wij constateren is dat de diverse systemen voor het volgen van cliënten en het genereren van managementinformatie binnen de keten niet op elkaar zijn afgestemd. Aandachtspunten bij de vernieuwing en vervanging zijn daarom 1) te komen tot een integraal overzicht over de keten en 2) een systeem dat managementinformatie genereert dat inzicht biedt in de omvang en ontwikkeling van de doelgroep, zowel kwantitatief als qua problematiek, en de beschikbaarheid van voorzieningen, ook in relatie tot de gegevens over de doelgroep.

Aanbeveling 7

Onderzoek op welke wijze voorkomen kan worden dat de eigen bijdrage een belemmering vormt voor het aanvaarden van extra begeleiding en doorstroming uit de noodopvang. *Daarbij moet tenminste de relatie met de bijstandsuitkering (daklozenuitkering en reguliere bijstandsuitkering) betrokken worden.*

Reactie college

Het college geeft aan te kiezen voor een laagdrempelige instroom en niet zozeer voor een makkelijke doorstroom vanuit de noodopvang. Daarbij relativeert het college de door ons geconstateerde negatieve financiële prikkel voor cliënten in de doorstroom vanuit de noodopvang naar volgende voorzieningen door op te merken dat daklozen in de praktijk hogere kosten maken (dan wanneer zij in een doorstroomvoorziening terecht komen).

Nawoord rekenkamer

De verantwoordelijkheid van de gemeente is een passend hulpaanbod te leveren, dat (conform de Wmo) gericht is op herstel van de zelfredzaamheid en participatie. Het bieden van een laagdrempelige toegang en daarnaast het ontmoedigen van het doorstromen uit een noodvoorziening naar een voorziening waarin daadwerkelijk passend maatwerk geleverd kan worden, is contraproductief en leidt onvoldoende doelmatige en doeltreffende ondersteuning aan daklozen. De opmerking van het college dat daklozen hogere kosten maken in de fase van de noodopvang dan in de latere fasen, wordt niet verder onderbouwd en is ons in het onderzoek niet gebleken. Er is een forse teruggang in besteedbaar budget na de overgang vanuit de noodopvang naar een volgende fase.

FEITENRAPPORT

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding, probleemschets

Tussen 2006 en 2014 voerden de G4-gemeenten een gezamenlijk plan van aanpak uit tegen dak- en thuisloosheid. Aanleiding voor deze aanpak was de problematiek rond dak- en thuislozen zoals die in het begin van het millennium in de vier grote steden zichtbaar was.[14] Het aantal meldingen bij voorzieningen nam toe, terwijl het aantal opnames daalde en de verblijfsduur in de opvang langer werd.[15] In *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden*, uit 2014, constateert het Trimbos Instituut dat het plan van aanpak resultaat heeft opgeleverd. De meeste kwantitatieve doelen die de gemeenten zich hadden gesteld, zoals het aanbieden van een persoonsgericht traject voor alle melders, waren volgens het Trimbos instituut gehaald.[16] Trimbos constateert echter ook dat er nog tegenvallers zijn, zoals een slechte door- en uitstroom uit 24-uurs voorzieningen en het feit dat er nog altijd een groep mensen is die noodgedwongen op straat verblijft, omdat er geen passende voorziening gevonden wordt.

Met ingang van 1 januari 2015 heeft de gemeente een bredere verantwoordelijkheid gekregen in het sociaal domein. Maatschappelijke opvang viel ook voor dat moment al onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid (Wmo 2007), maar moet sinds 2015 in samenhang worden uitgevoerd met de taken die sindsdien ook onder de Wmo vallen, onder meer begeleiding (voorheen AWBZ) en beschermd wonen. Daarnaast introduceert de Wmo 2015 een grotere nadruk op zelfredzaamheid en de verantwoordelijkheid voor de gemeente om voor iedereen die zich meldt met een verzoek om ondersteuning een integraal onderzoek te doen naar de hulpbehoefte en op basis daarvan een passend aanbod voor ondersteuning te bieden.

De rekenkamers van de G4 hebben besloten in 2017 een onderzoek uit te voeren naar de in-, door- en uitstroom in de keten voor maatschappelijke opvang in de vier grote steden. Aanleiding hiervoor zijn de afronding van het plan van aanpak in 2014, de introductie van de nieuwe Wmo en de actuele signalen over achterblijvende doorstroom en de toename van het aantal daklozen in Nederland, ondanks de intensievere inzet in de jaren 2006 tot 2014. Met een gezamenlijk onderzoek naar de maatschappelijke opvang beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom. De vier rekenkamers hanteren hiervoor dezelfde vraagstelling en afbakening. Het streven is te komen tot een publicatie van een overkoepelende boodschap, waarbij inzicht wordt gegeven in onderling vergelijkbare kengetallen, bevindingen en *best practices*. Los daarvan publiceren de

[14] *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 5.*

[15] *De opvang verstopt, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2003, p. 1.*

[16] *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 7-8*

rekenkamers hun eigen onderzoeken en rapporteren deze aan de respectievelijke gemeenteraden.

Definitie 'dakloos'

Het CBS hanteert de volgende definitie voor dak- en thuislozen: 'feitelijk daklozen tussen de 18 en 65 jaar. Dit zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto, of binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats.'[17] De gemeente Den Haag heeft in de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' voor de aanpak van daklоosheid en OGGz problematiek de volgende definitie opgenomen: 'personen die voor hun overnachting vooral aangewezen zijn op straat, op een kortdurend verblijf in laagdrempelige opvangvoorzieningen (minimaal 10 nachten per jaar) of een tijdelijk onderkomen bij familie, vrienden of kennissen'.[18]

Daklоosheid in Nederland

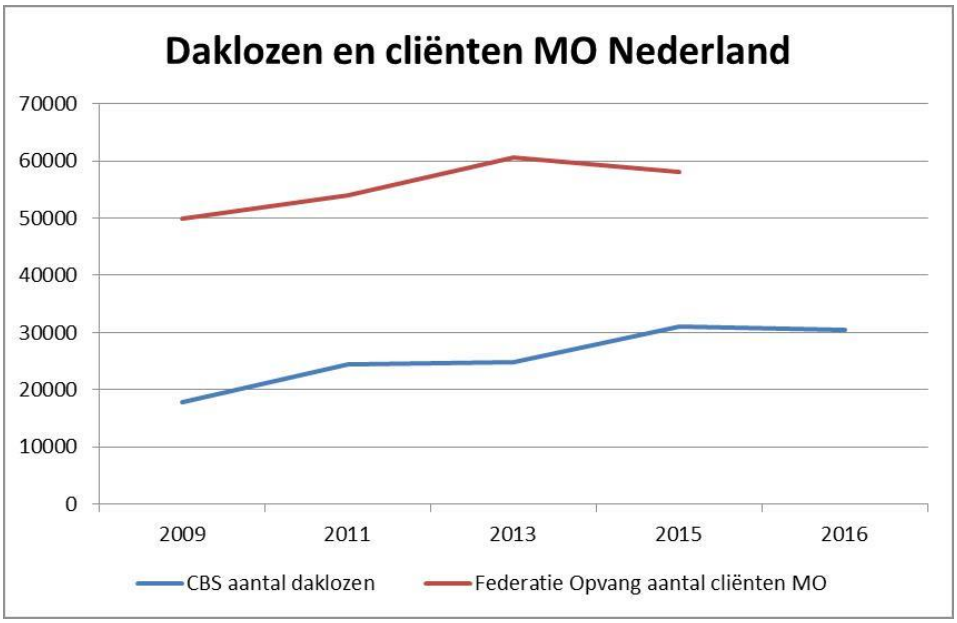
Er zijn geen eenduidige cijfers over het aantal daklozen in Nederland. Twee belangrijke bronnen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Federatie Opvang, geven sterk uiteenlopende cijfers. Het CBS geeft aan dat er in 2016 30.500 mensen dakloos waren in Nederland (volgens de definitie zoals hierboven beschreven). De Federatie Opvang telt het aantal (unieke) cliënten in de maatschappelijke opvang en komt uit op een totaal van 58.000 in 2015.[19] Beide instituten geven aan dat het aantal daklozen in Nederland al jaren toeneemt, ook al in de periode van het plan van aanpak. Uit cijfers van het CBS komt naar voren dat het aantal daklozen in Nederland sinds 2009 gestegen is van 17.500 personen naar 30.500 in 2016, de Federatie opvang geeft een stijging aan van ongeveer 50.000 personen in 2009 naar 58.000 in 2015 (Figuur 7). De Federatie Opvang verklaart het verschil in cijfers als volgt. Omdat niet alle dakloze mensen door gemeenten worden ingeschreven in de Basisregistratie Personen, is het door het CBS genoemde aantal van 31.000 dakloze mensen in 2015 vrijwel zeker een onderschatting.[20]

[17] *https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2016/09/aantal-daklozen-in-zes-jaar-met-driekwart-toegenomen/daklozen*

[18] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016.*

[19] *Cijfers maatschappelijke opvang 2015, Federatie opvang, december 2016.*

[20] *http://www.opvang.nl/site/item/stijging-van-aantal-dakloze-mensen-door-cbs-bevestigd*



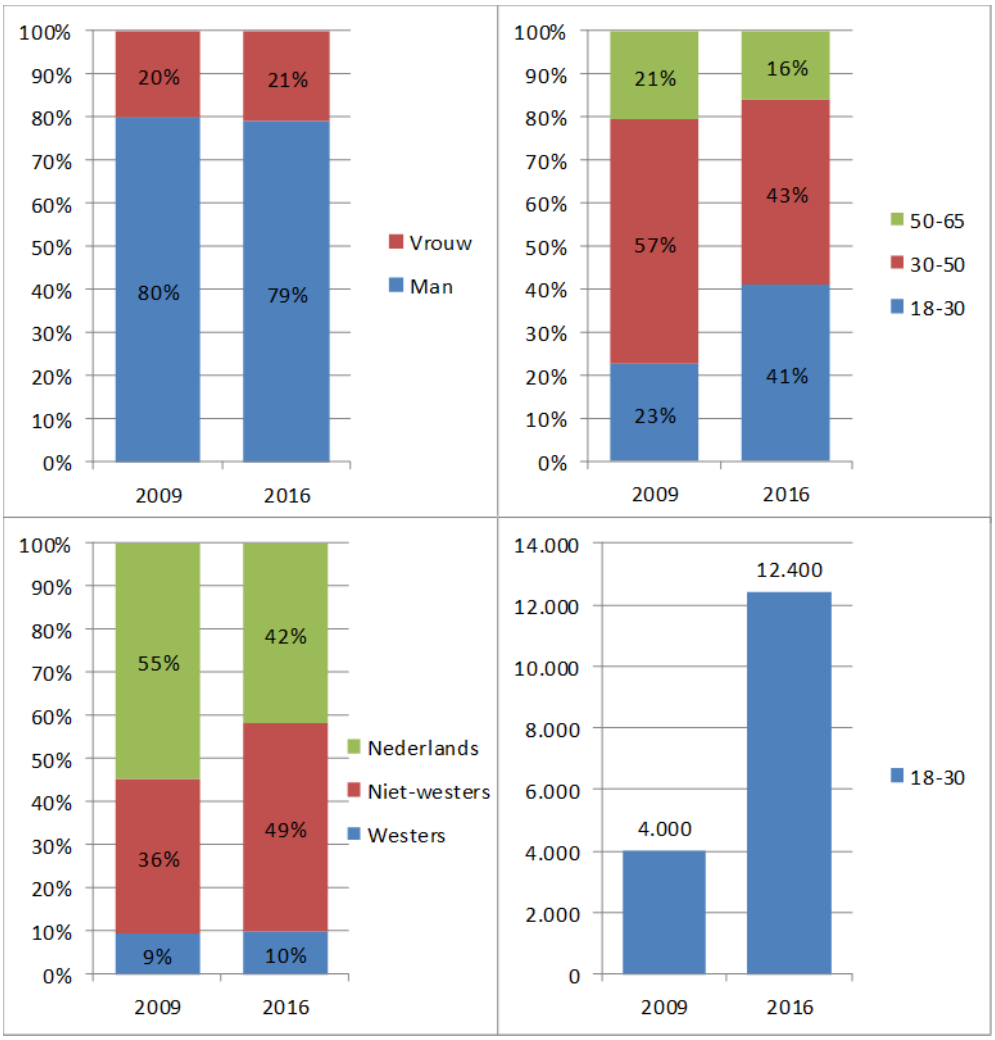
Figuur 7 Aantal daklozen in Nederland (CBS) respectievelijk het aantal cliënten van de maatschappelijke opvang in Nederland (Federatie opvang).[21]

Over de omvang van de doelgroep volgens het CBS (30.500) in Nederland geeft het CBS aan dat het grootste deel (43%) tussen de 30 en 50 jaar oud is. Een ander groot deel van deze groep (41%) zijn jongeren tussen de 18 en 30 jaar oud.[22] Een klein deel van deze groep (16%) is tussen de 50 en 65 jaar oud. Onder de groep daklozen bevinden zich naar verhouding meer mannen (79%) dan vrouwen (21%). Van alle daklozen verblijft volgens het CBS 43% in één van de vier grote steden. Bij de jongeren ligt dit percentage hoger, hiervan verblijft bijna de helft in één van de vier grote steden.[23]

[21] *Bron: CBS Statline, 'Daklozen, persoonskenmerken', 23 december 2016; Cijfers maatschappelijke opvang 2015, Federatie opvang, december 2016.*

[22] *Het CBS definieert de groep jongeren als 'tussen 18 en 30 jaar'. In Den Haag wordt een andere definitie aangehouden voor dakloze jongeren, namelijk tussen de 18 en 23 jaar (bron: RIS 296202 Agenda kwetsbare jongeren, gemeente Den Haag, 31 januari 2017).*

[23] *ttp://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80799ned&D1=a&D2=a&D3=a&HD=150303-1405&HDR=T,G2&STB=G1*



Figuur 8 Ontwikkeling doelgroep 2009 2016. Met de klok mee: aandeel mannen en vrouwen; aandeel naar leeftijdscategorie; aantal 18-30 jarigen; aandeel naar afkomst.[24]

Volgens de gemeente Den Haag is de toename van het aantal daklozen ook in Den Haag zichtbaar: zo steeg vanaf 2015 tot 2016 het gemiddeld aantal bezette bedden in de nachtopvang van 85 naar 130.[25] De gemeente reageert op deze stijging door sterker in te zetten op preventie en herstel, met als doel dat mensen niet dakloos raken of na een traject weer dakloos worden. De gemeente breidt ook het aantal opvangplaatsen in de nachtopvang uit, wanneer daar behoefte aan blijkt te zijn.[26]

[24] *http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80799ned&D1=a&D2=a&D3=a&HD=150303-1405&HDR=T,G2&STB=G1*

[25] *RIS 292723 Beantwoording schriftelijke vragen toename aantal daklozen, gemeente Den Haag, 12 april 2016.*

[26] *Bron: toelichting processen maatschappelijke opvang en opvang bij huiselijk geweld, 26 februari 2016 (bronnenmateriaal onderzoek toegang maatschappelijke ondersteuning).*

Kenmerken van de doelgroep

De samenstelling van de doelgroep daklozen is in de afgelopen tijd veranderd (zie ook Figuur 8). Het percentage van daklozen met een niet westerse migratieachtergrond is toegenomen. In 2009 was dit 36%, in 2016 had bijna de helft van het totaal aantal daklozen een niet-westerse migratieachtergrond. Hiervan was bijna de helft tussen de 18 en 30 jaar. Daarnaast zijn er meer jongeren (tussen de 18 en 30 jaar) dakloos. In 2015 verbleven er 8.300 dakloze jongeren (27% van het totaal aantal daklozen) in Nederland en in 2016 waren dat er 12.400 (41% van het totaal aantal daklozen), een stijging van bijna 50%. [27] Uit onderzoek van Movisie naar zwerfjongeren blijkt dat van de zwerfjongeren 60% thuis problemen heeft gehad en/of een verleden in de jeugdzorg. In het onderzoek haalt Movisie de volgende definitie[28] van zwerfjongeren, vastgesteld in 2010 door het ministerie van Jeugd en Gezin, aan: 'zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen'. Jongeren hebben (op het moment dat jeugdzorg stopt) moeite om de weg naar de juiste hulp te vinden of de hulp sluit niet goed aan bij hun behoefte. Bij zwerfjongeren spelen problemen op het gebied van: inkomen, school/werk, zorggebruik, gezondheidsproblemen en beperkt sociaal netwerk. Het aantal zwerfjongeren volgens deze definitie bedraagt op basis van de meest recente telling ca 9.000.[29]

Het Trimbos Instituut geeft aan dat naast de verandering van de samenstelling van de doelgroep, ook de profielen van daklozen diverser worden. De groep mannen met verslaving/ psychische problemen is traditioneel een grote groep. Verder bevinden zich onder daklozen: gezinnen met kinderen, economische daklozen, daklozen met licht verstandelijke beperkingen en buitenlanders/ EU-bewoners (niet rechthebbend in Nederland) en vluchtelingen zonder verblijfsstatus. [30]

Een belangrijk deel van de daklozen wordt in de G4-gemeenten opgevangen, waar in 2016 13.000 daklozen t.o.v. landelijk 30.500 daklozen [31]ingeschreven stonden.[32] Uit onderzoek van het Trimbos instituut naar cliëntervaringen in de maatschappelijke opvang komt naar voren dat ruim een derde van de cliënten vindt dat hulp niet snel genoeg wordt geboden en dat 'de hulp niet bijdraagt aan het beter kunnen nemen van beslissingen'.[33] Er is recent ook veel onderzoek gedaan naar de persoonlijke kenmerken van de daklozen. Uit onderzoek van Van Everdingen ZorgConsult blijkt dat dakloze mensen complexe problemen hebben die met elkaar samen hangen. Ze hebben veel meegemaakt en veel daklozen zijn getraumatiseerd. Meer dan de helft van de daklozen in de opvang is eerder

[27] *https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers*

[28] *Definitie gemeente Den Haag: jongeren tussen de 18 en 23 jaar. bron: RIS 296202 Agenda kwetsbare jongeren, gemeente Den Haag, 31 januari 2017)*

[29] *Factsheet Zwerfjongeren in Nederland Movisie SZN*

[30] *https://www.trimbos.nl/themas/maatschappelijke-opvang/maatschappelijke-opvang-feiten-en-cijfers*

[31] *http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80799ned&D1=a&D2=a&D3=a&HD=150303-1405&HDR=T,G2&STB=G1*

[32] *Bron: www.cbs.nl 'Dakloos in Nederland'.*

[33] *Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang, Trimbos instituut, M. Planije en M. Tuynman, 2016, p. 23.*

dakloos geweest.[34] Voor hen is er geen duurzame oplossing gevonden en zij belanden opnieuw in de keten van maatschappelijke opvang. Onderzoek van Cebeon toont aan dat als problemen vroeg gesignaleerd worden en er integrale en passende hulp geboden wordt, een beroep op dure voorzieningen wordt voorkomen. Bovendien zorgt adequate opvang, regie en nazorg ervoor dat er hogere kosten op andere domeinen vermeden worden.[35]

1.2 Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur (1) een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen en (2) in hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeks- en deelvragen:

1. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen (de instroomvoorzieningen)?

a. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van opvang voor dak- en thuislozen?

    i. Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?

    ii. Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?

    iii. In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?

b. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen?

    i. Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?

    ii. In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?

    iii. In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?

[34] *Verwarde mensen op straat, de uitkomsten van een beeldvormend onderzoek onder dak- en thuislozen in de laagdrempelige opvang in twee grote steden, Coline van Everdingen in opdracht van het Leger des Heils, november 2015.*

[35] *Kosten en baten van maatschappelijke opvang, Cebeon, 2011, p. 6*

2. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?

a. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate doorstroom binnen de keten?

    i. In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?

    ii. In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?

    iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

b. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning (met wanneer nodig begeleiding)?

    i. In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?

    ii. In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?

    iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

Per subvraag (niveau 3 in het bovenstaande overzicht) zijn normen geformuleerd (zie Bijlage 1). Aan de hand van deze normen worden de onderzoeksvragen beantwoord in Hoofdstuk 3 van het feitenrapport.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de keten voor maatschappelijke opvang, dat wil zeggen alle voorzieningen die worden ingezet in de begeleiding van mensen die zich bij de gemeente melden omdat ze dak- en thuisloos zijn vanaf melding tot aan uitstroom naar een (zelfstandige) vorm van wonen. In oktober 2017 is een Regionale beleidsvisie voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang door de bestuurders van regiogemeenten vastgesteld. Deze visie zal in de komende jaren door de betrokken gemeentes worden uitgewerkt in nieuw beleid. Tot 2020 worden bestaande voorzieningen volgens de visie gehandhaafd. Gezien de recente publicatie van het visiedocument en de nog verwachte uitwerking tot gemeentelijk beleid kon dit nog niet worden betrokken bij dit onderzoek. Het beleid en de uitvoering gericht op ‘dreigend daklozen’ vallen buiten de kaders van het onderzoek.

Voor de definitie van dak- en thuisloos volgen we de definitie die het CBS[36] aanhoudt voor de doelgroep:

Personen zonder vaste verblijfplaats die slapen:

- in de open lucht, zoals in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto;
- binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang;
- op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie.

Buiten het kader van dit onderzoek vallen in ieder geval statushouders, ook wanneer zij gebruik maken van een opvangvoorziening.

1.4 Aanpak

Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek is voor de analyse gebruik gemaakt van bestaande bronnen, beschikbare informatie en interviews. Voor het verzamelen van feitenmateriaal is in dit onderzoek onder meer gebruik gemaakt van documentenanalyse (beleid, werkdocumenten, ketenafspraken en dergelijke). Daarnaast heeft de rekenkamer informatie opgehaald over in-, door- en uitstroom bij zowel gemeente als ketenpartners. Ten slotte zijn, op basis van de opgehaalde informatie over mogelijke knelpunten, interviews afgenomen bij de gemeente en de ketenpartners om opgehaalde informatie te verdiepen en achterliggende oorzaken bij geconstateerde feiten te signaleren.

[36] *Bron: www.cbs.nl 'Dakloos in Nederland'.*

2 BELEID, REGELGEVING EN ORGANISATIE

2.1 Hoe ziet het gemeentelijk beleid er uit?

Het Haagse beleid in het kader van het plan van aanpak in de jaren 2006-2014 werd vastgelegd in de nota's Den Haag Onder Dak (DHOD) I en II (2006 – 2010 respectievelijk 2010 -2014). Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015, is het Haagse beleid opgenomen in het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016. In het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning[37] is aangegeven dat het beleid, *Den Haag onder dak*, zoals dat in het kader van het plan van aanpak 2006-2014 van de G4 (zie feitenrapport § 1.1) was opgesteld wordt doorgezet.[38] De doelstellingen voor het G4 plan van aanpak waren het van straat halen van daklozen, de verdere groei van dak- en thuisloosheid tegengaan en het voorkomen van overlast. [39] In de twee fases van het Haagse programma (Den Haag onder dak) werd ingezet op (fase 1) het versterken van de gemeentelijke regie, uitbreiding van het zorgaanbod en het opzetten van een persoonsgebonden aanpak[40] respectievelijk (fase 2) op preventie, opvang en (blijvend) herstel.[41] Voor de maatschappelijke opvang zijn 43 regio's ingesteld, waarin gemeentes met elkaar samenwerken. Voor iedere regio is een centrumgemeente aangewezen die de toegang en de eerste opvangvoorzieningen organiseert. Den Haag is de centrumgemeente voor de omliggende gemeenten[42]. Specifiek beleid op het gebied van Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en verslavingszorg is vastgelegd in de beleidsnota *Samen en met eigen kracht* uit 2016.[43] Dit beleid heeft raakvlakken met de maatschappelijke opvang, omdat de doelgroep voor een deel bestaat uit dak- en thuislozen. Acties uit *Samen en met eigen kracht* zijn bijvoorbeeld het versnellen van de doorstroom en creëren van een ruimer passend aanbod van opvang voor de doelgroep van daklozen.

Sinds 2015 (de invoering van de Wmo 2015) is Den Haag als centrumgemeente naast maatschappelijke opvang ook verantwoordelijk voor beschermd wonen en extramurale

[37] *RIS 278543 Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag versie 19 november 2014, raadsbesluit, 18 december 2014*

[38] *Ibid. p. 25.*

[39] *RIS 271607 Rapportage programma Den Haag onder dak (DHOD) en vervolg na 2014, gemeente Den Haag april 2014, p. 2.*

[40] *Ibid.*

[41] *RIS 180713, Den Haag onder dak II (2011-2014) Voltooien, bestendigen en verdiepen, gemeente Den Haag, 14 juni 2011.*

[42] *Gemeenten in de regio zijn verder: Rijswijk, Zoetermeer, Wassenaar en Leidschendam-Voorburg.*

[43] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018, Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen.*

begeleiding van mensen met psychiatrische en/of verslavingsproblemen. Een belangrijk doel daarbij is het ondersteunen van mensen midden in de samenleving, in plaats van in zorginstellingen. In 2017 wil de gemeente dit beleid verder concretiseren in een regionale aanpak *Opvang en Beschermd wonen*, waarin het beleid voor maatschappelijke opvang geïntegreerd zal worden met beschermd wonen, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg.[44] Op 4 oktober 2017 is de Regionale beleidsvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2018-2020 door de bestuurders van de regiogemeenten voor maatschappelijke opvang vastgesteld. De visie onderschrijft het uitgangspunt 'Zelfstandig wonen, tenzij', waarbij wordt aangetekend dat de continuïteit van ondersteuning gewaarborgd moet zijn tijdens aanpassingen in de uitvoering en dat ondersteuning zoveel mogelijk op de eigen woonplek beschikbaar moet zijn.[45] De visie is nog niet in de Haagse Gemeenteraad aan de orde geweest.[46] De beleidsvisie zal door de afzonderlijke gemeentes op basis van deze uitgangpunten worden uitgewerkt. De huidige voorzieningen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zullen tot 2020 gehandhaafd blijven.

2.2 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning is de gemeente verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang (Wmo 2015). Deze taak was voor de uitbreiding van gemeentelijke taken per januari 2015 ook al de verantwoordelijkheid van de gemeente. In de Wmo 2015 valt maatschappelijke opvang met onder meer opvang bij huiselijk geweld onder het koepelbegrip *opvang*. Daarnaast is de gemeente sinds de invoering van de nieuwe Wmo verantwoordelijk voor beschermd wonen. Dit gaat om wonen in een accommodatie of een zelfstandige woning, met toezicht en begeleiding, voor mensen die als gevolg van psychische of psychosociale problemen niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Beschermd wonen is een voorziening waar cliënten uit de keten van maatschappelijke opvang naar kunnen uitstromen. Dit is aan de orde wanneer (voormalig) daklozen niet in staat blijken te zijn uiteindelijk zelfstandig te wonen. In de praktijk is dit slechts voor een klein percentage van de cliënten in de maatschappelijke opvang van toepassing (6% in 2016).De meeste instroom in beschermd wonen-voorzieningen is van buiten de maatschappelijke opvang.

De Wmo 2015 maakt onderscheid tussen algemene, vrij toegankelijke, voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, welke alleen beschikbaar zijn na een indicatie. Opvang (dat is maatschappelijke opvang of opvang bij huiselijk geweld) is één van de maatwerkvoorzieningen waar de gemeente in het kader van de Wmo verantwoordelijk voor is.

In de Wmo 2015 is met betrekking tot opvang onder meer opgenomen:

'De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.

[44] *RIS 294957 Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag, raadsbesluit van 27 oktober 2016, p. 92.*

[45] *Regionale beleidsvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2018-2020, o.m. gemeente Den Haag, 4 oktober 2017.*

[46] *Stand van zaken begin november 2017.*

[…] Het plan is erop gericht dat […] cliënten die beschermd wonen of opvang ontvangen, een veilige woonomgeving hebben en, indien mogelijk, weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.'[47]

En:

'De maatwerkvoorziening [voor opvang of beschermd wonen] levert een passende bijdrage aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang en aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.'[48]

2.3 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?

De gemeente Den Haag is de centrumgemeente voor de regio die samenwerkt bij het uitvoeren van maatschappelijke opvang. Binnen het college van burgemeester en wethouders is de maatschappelijke opvang de verantwoordelijkheid van wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens en stadsdeel Scheveningen (SEZH). De dienst OCW is verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van de Wmo en daarmee ook voor de uitvoering van het beleid voor maatschappelijke opvang. In de toegang en ketenregie van de maatschappelijke opvang heeft het Centraal Coördinatiepunt (CCP) de centrale rol. Met het CCP voert de gemeente Den Haag haar verantwoordelijkheid uit als centrumgemeente in de samenwerkingsregio voor maatschappelijke opvang. Onder deze samenwerkingsregio vallen de volgende vijf gemeenten: Den Haag, Leidschendam – Voorburg, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer (zie Figuur 9). Het CCP is een onderdeel van de GGD en maakt deel uit van de dienst OCW. De GGD fungeert tevens als uitvoeringsorganisatie van de GGD Haaglanden, een gemeenschappelijke regeling van in totaal negen gemeenten in de regio (zie Figuur 9). Deze uitvoeringsorganisatie voert zowel taken uit voor de negen gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling, als voorafzonderlijke deelnemers in de regeling. Eén van deze lokale taken is de uitvoering van het CCP in opdracht van de gemeente Den Haag in diens verantwoordelijkheid als centrumgemeente in de samenwerkingsregio.

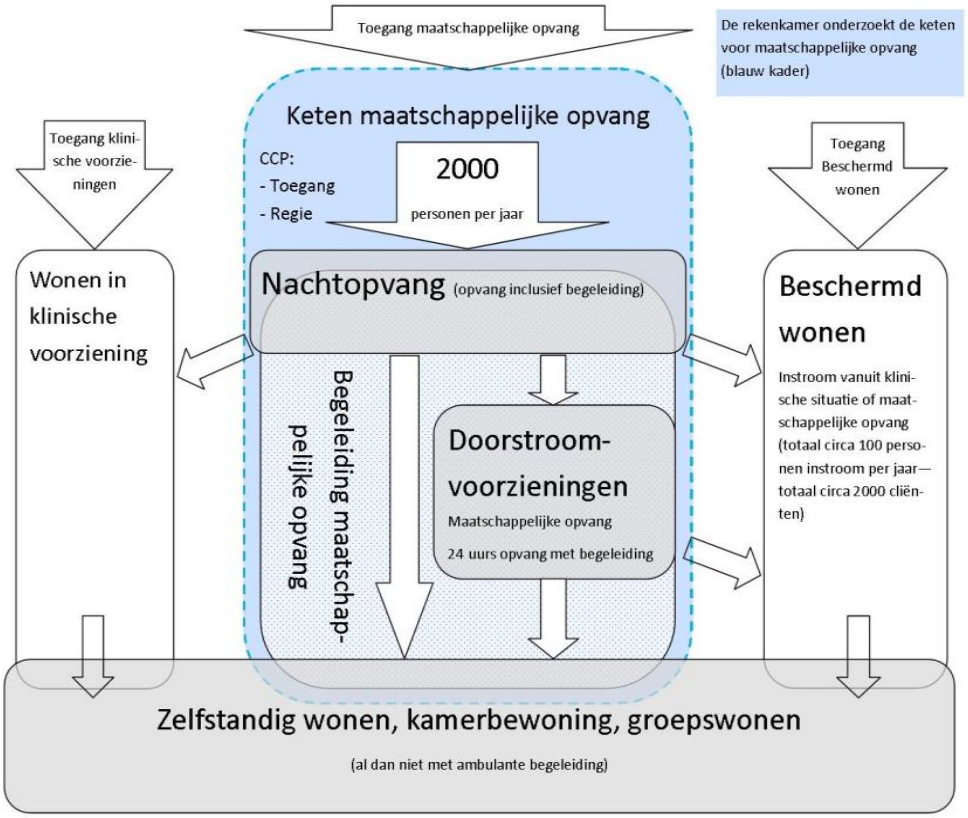
[47] *Wmo 2015, artikel 2.1.2, lid 1 en 3.b.*

[48] *Wmo 2015, artikel 2.3.5, lid 4.*

Figuur 9 Haaglanden regio en Maatschappelijke opvang regio (laatste gearceerd in blauw).

Keten maatschappelijke opvang

De uitvoering van maatschappelijke opvang bestaat uit een keten van instellingen die verschillende vormen van opvang, begeleiding en zorg verlenen (zie Figuur 10). Binnen de keten voor maatschappelijke opvang zijn de toegang en ketenregie belegd bij het Centraal Coördinatiepunt (CCP), wat valt onder de GGD. Het CCP is het regionale meldpunt voor maatschappelijke opvang. Het CCP monitort ook de doorstroom op instellingsniveau tot het moment van uitstroom naar een woning of woonvoorziening. Naast de opvang zelf zijn in de keten ook partners betrokken die zorg verlenen, bijvoorbeeld psychiatrische zorg, verslavingszorg of op herstel gerichte begeleiding (deze zijn in onderstaande figuur 10 niet opgenomen).



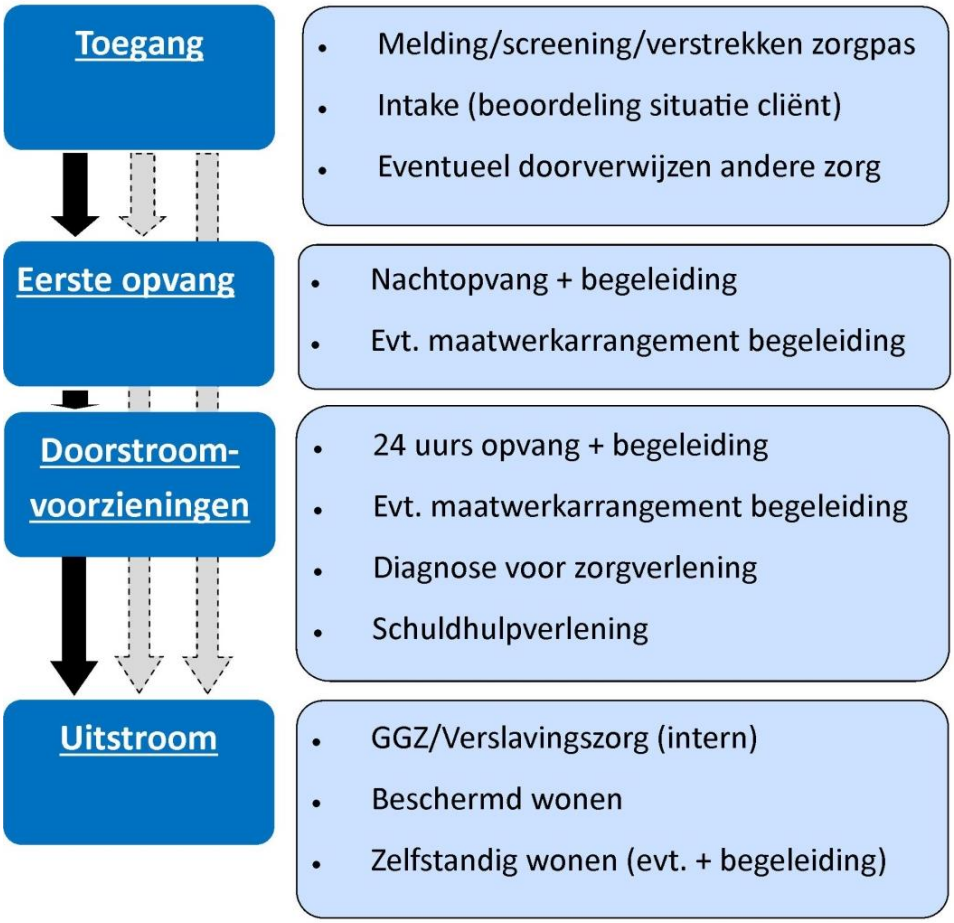
Figuur 10 Keten maatschappelijke opvang.[49] *Naast de getoonde stromen kunnen mensen ook van buiten de keten instromen in de doorstroomvoorzieningen en kunnen mensen in elke fase uitstromen naar andere voorzieningen of uitvallen en opnieuw dakloos worden. Naast maatschappelijke opvang zijn zeer schematisch klinisch wonen en beschermd wonen weergegeven. Cliënten uit de keten maatschappelijke opvang kunnen in alle fasen onder meer uitstromen naar voorzieningen in deze ketens.*

Traject maatschappelijke opvang

Het CCP bepaalt of cliënten toegang krijgen tot de nachtopvang. Het CCP kan ook doorverwijzen naar voorzieningen die buiten de keten maatschappelijke opvang vallen, zoals beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening. Het is ook mogelijk dat mensen die zich melden bij het CCP, niet worden toegelaten en dus geen toegang krijgen tot een voorziening. Mensen die toegang krijgen tot maatschappelijke opvang kunnen afzonderlijk daarvan (extra) begeleiding hebben of aanvragen via een maatwerkarrangement voor ondersteuning op basis van de Wmo. Binnen de keten kunnen mensen vanuit de nachtopvang direct doorstromen naar een zelfstandige woonvorm (met verschillende niveaus van begeleiding) of naar een doorstroom voorziening (een 24 uurs opvang, met begeleiding), waar cliënten een periode verblijven voordat ze definitief uitstromen naar een zelfstandige woonvorm, waarbij eventueel op basis van de Wmo ambulante begeleiding kan worden aangevraagd. In alle fasen is uitstroom naar onder

[49] *Bron voor het aantal van 2000 personen dat per jaar instroomt: RIS 296806 Programmarekening 2016, gemeente Den Haag, 18 april 2017, p. 104*

meer beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening ook mogelijk (zie Figuur 11).



Figuur 11 Opzet van het traject voor maatschappelijke opvang. Per fase zijn de belangrijkste voorzieningen weergegeven.

In de fase van toegang (zie Figuur 11) wordt door een medewerker van het CCP de eerste beoordeling gemaakt of iemand toegang krijgt tot de nachtopvang. Aanbieders van zorg en/of opvang voor dak- en thuislozen worden hier niet bij betrokken. Daarnaast wordt tijdens de intake (één of twee weken na de eerste melding en screening) bij het CCP een uitgebreidere inschatting gemaakt van de zorgbehoefte, naar aanleiding waarvan bepaald wordt welke doorstroomvoorziening passend is. Tijdens de intake wordt ook beoordeeld of een (aanvullend) maatwerkarrangement (Mwa) nodig is, naast de standaardbegeleiding die door aanbieders van opvang wordt gegeven. Naar aanleiding van de beoordeling tijdens de intake kunnen cliënten in aanmerking komen voor een doorstroomvoorziening.[50] Deze casussen worden besproken in het stedelijk plaatsingsoverleg (zie ook bij norm 13, Overlegstructuren). Doel van het plaatsingsoverleg

[50] *Het grootste deel van de cliënten die niet uit het zicht raken gaat niet naar een doorstroomvoorziening, maar naar zelfstandig wonen of een andere voorziening. Voor een doorstroomvoorziening worden eisen gesteld aan de stabiliteit (verslaving onder controle, accepteren behandeling etc.) Niet iedereen wordt daarom besproken in het plaatsingsoverleg.(bron: feitelijk wederhoor CCP).*

is tot een afspraak te komen waar iemand geplaatst gaat worden. De daadwerkelijke plaatsing volgt op een later moment en is onder meer afhankelijk van de beschikbare capaciteit in de doorstroomvoorziening. Cliënten kunnen uit de nachtopvang ook doorstromen naar onder meer beschermd wonen, klinische voorzieningen, zelfstandig wonen of bij familie of vrienden. Cliënten in een doorstroomvoorziening kunnen uiteindelijk (termijn is situatieafhankelijk) uitstromen naar een passende voorziening/woning, al dan niet met (ambulante) begeleiding.

Ketenpartners

In de keten werkt de gemeente samen met verschillende partners (zie Tabel 2). De categorie maatschappelijke opvang betreft instellingen die nacht-, crisis- en 24 uurs opvang aanbieden, waarbij ook begeleiding wordt aangeboden. De voorziening beschermd wonen is één van de voorzieningen waarvan in het kader van een traject maatschappelijke opvang gebruik gemaakt wordt; wanneer cliënten niet in staat blijken te zijn zelfstandig te wonen. De voorziening beschermd wonen heeft een eigen toegangsproces en kent vooral instroom van buiten de maatschappelijke opvang.[51] Verslavingszorg is van toepassing voor mensen die verslaafd zijn (drugs, alcohol) en de categorie herstel betreft instellingen die gespecialiseerd zijn in psychische of psychiatrische hulpverlening of de begeleiding van mensen met een detentie verleden. Al deze vormen van zorg en ondersteuning kennen een eigen toegangsproces. Instellingen in de categorie cliëntbehartiging vertegenwoordigen de doelgroep en leveren cliëntondersteuning of begeleiding.

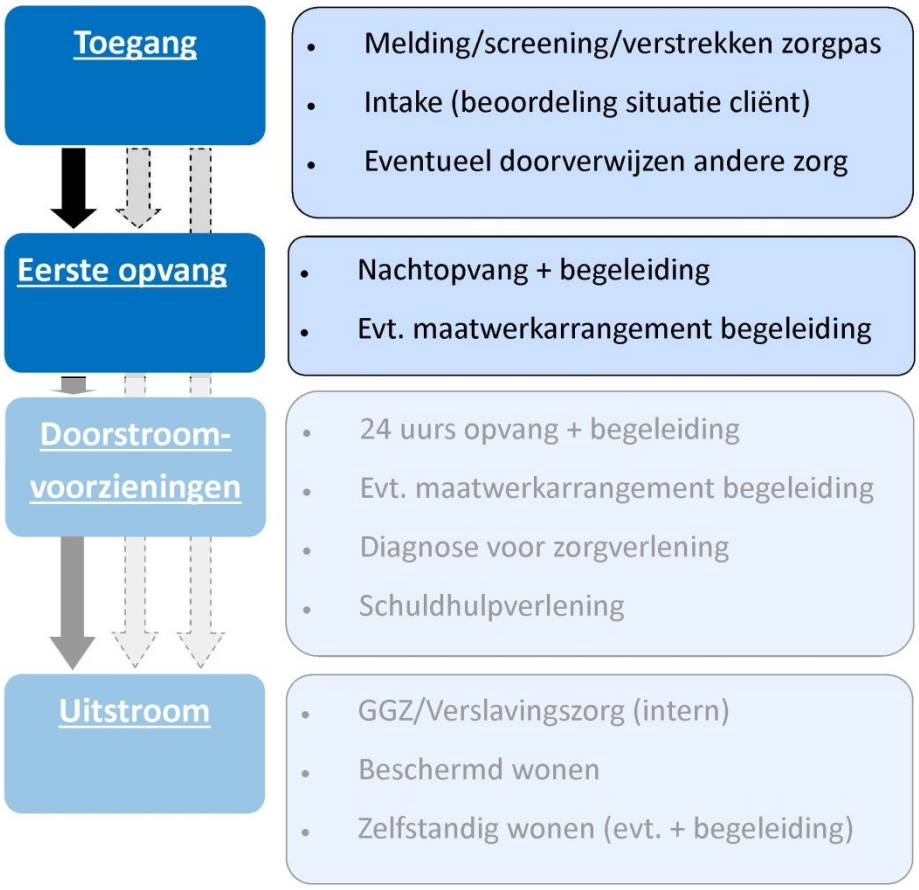
[51] *In 2013 was 5 % van de totale instroom (totaal 359 personen) in beschermd wonen voorzieningen in Den Haag afkomstig uit de keten maatschappelijke opvang. Bron: Beschermd Wonen in de MO-regio Den Haag, Inventarisatie augustus 2014, gemeente Den Haag, augustus 2014, p. 29.*

Instellingen / Voorziening	Toegang en ketenregie MO	Maatschappelijke opvang (nachtopvang en doorstroomvoorzieningen)	Beschermd wonen	Verslavingszorg	Herstel	Clientbehartiging
Barka		x				
Brijder (Parnassia)				x		
Exodus					x	
Fonteynenburg			x			
GGD Haaglanden (CCP)	x					
Impegno					x	
Kesslerstichting		x	x			
Leger des Heils		x	x			
Limor		x	x			
Reakt					x	
Parnassia			x		x	
Schroeder vd Kolk		x			x	
St. Anton Constandse			x			
St. Kompassie						x
St. Noodopvang Haaglanden		x				
Straatconsulaat						x
Straatpastoraat						x

Tabel 2 Ketenpartners maatschappelijke opvang[52]

[52] *Bron:RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, september 2016, p. 43-45. Opgenomen zijn partijen die voorzieningen leveren in de maatschappelijke opvang. De stichting 'Reakt' heette voorheen 'Maatschappelijk participatiebedrijf'.*

3 EERSTE OPVANG EN TOEGANG



Figuur 12 Toegang en eerste opvang in het traject maatschappelijke opvang

In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord:

> *Onderzoeksvraag 1: in hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?*

De onderzoeksvraag is opgedeeld in twee deelvragen:

deelvraag 1.a: In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen (de instroomvoorzieningen)?

deelvraag 1.b: In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Beide deelvragen zijn uitgewerkt in subvragen, waaraan normen zijn gekoppeld. Hierna volgt de beantwoording van de afzonderlijke vragen op basis van de gestelde normen.

3.1 Eerste opvang

Deelvraag 1.a: In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?

Deze deelvraag heeft betrekking op de eerste fase in het traject voor maatschappelijke opvang (zie Figuur 13) en richt zich op de voorzieningen nachtopvang en dagopvang. De beoordeling gebeurt aan de hand van de volgende subvragen:

1.a.i: Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?

1.a.ii: Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?

1.a.iii: In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?

Figuur 13 De eerste opvang

3.1.1 Omvang en samenstelling van de doelgroep

Subvraag 1.a.i: Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?

Norm 1: de doelgroep is naar omvang in beeld bij de gemeente.

Bevinding:

De gemeente heeft geen betrouwbare gegevens over de omvang van de doelgroep dak- en thuislozen in Den Haag en heeft de doelgroep niet volledig in beeld. De gemeente heeft wel zicht op het aantal meldingen per jaar bij het daklozenloket en op het gebruik van de nachtopvang, wat indicaties kunnen zijn voor de omvang van de doelgroep.

Landelijk zijn er geen eenduidige cijfers over de doelgroep voor maatschappelijke opvang (zie feitenrapport § 1.1.). De gemeente Den Haag heeft ook geen harde gegevens over het totaal aantal dak- en thuislozen in Den Haag. De complexiteit van de doelgroep is daar mede oorzaak van. Volgens de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' zijn feitelijk daklozen ‘personen die voor hun overnachting vooral aangewezen zijn op straat, op een kortdurend verblijf in laagdrempelige opvangvoorzieningen (minimaal 10 nachten per jaar)

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

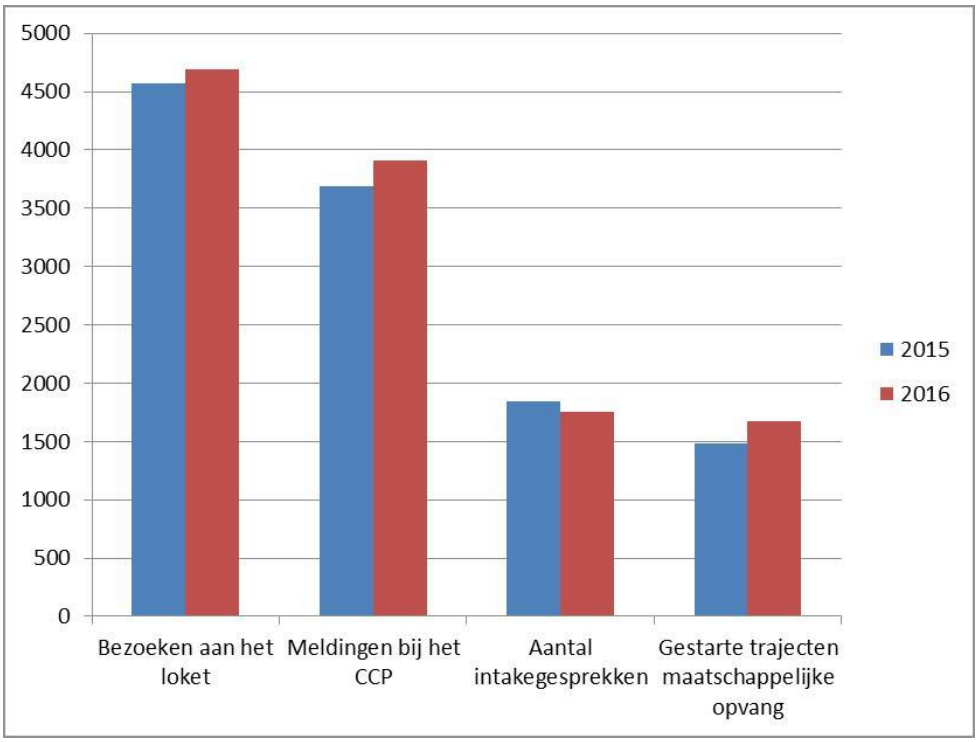
2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

of een tijdelijk onderkomen bij familie, vrienden of kennissen'.[53] De definitie van deze groep is in de praktijk echter lastig te bepalen, waardoor ook niet scherp af te bakenen is wie tot de doelgroep behoort.[54]

Er zijn geen betrouwbare gegevens over de omvang van de doelgroep in Den Haag. Wel zijn er cijfers die een indicatie geven van de omvang. Zo is het aantal bezoeken per jaar bij het daklozenloket van de gemeente bekend. Dit waren in 2016 4686. bezoeken Er zijn in dat jaar 3904 meldingen gedaan voor maatschappelijke opvang, wat heeft geleid tot 1754 intakegesprekken en 1677 gestarte trajecten voor maatschappelijke opvang. De cijfers betreffen geen unieke personen, omdat mensen zich meerdere keren kunnen melden en omdat er meer dan één keer per jaar een traject opgestart kan worden (zie ook Figuur 14).[55]



Figuur 14 Bezoekers bij het daklozenloket (dit zijn geen unieke personen, mensen kunnen zich meerdere keren melden bij het loket en worden dan telkens opnieuw geteld), meldingen, intakegesprekken en gestarte trajecten maatschappelijke opvang, 2015 en 2016. Bron: gemeente Den Haag.[56]

Een tweede indicatie voor de omvang van de doelgroep is het aantal dak- en thuisloze mensen dat gebruik maakt van dagbesteding of dagopvang. In Den Haag wordt dagbesteding en -opvang door verschillende organisaties aangeboden. Twee organisaties

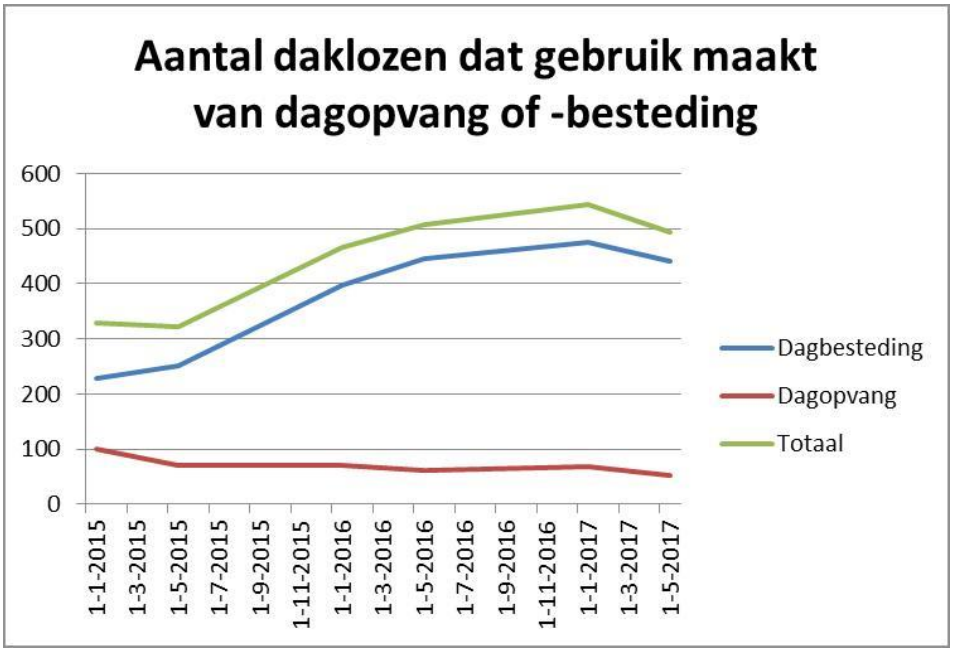
[53] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016.*

[54] *Interview gemeente Den Haag.*

[55] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2.xlsx*

[56] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2.xlsx*

konden informatie aanleveren over het aantal cliënten dat gebruik maakt van deze voorzieningen. Het betreft een aanbieder van dagbesteding en een aanbieder van dagopvang (zie Figuur 15).[57] Deze voorzieningen zijn laagdrempelig en voor een brede doelgroep toegankelijk. De bezetting is daarom hoger dan van de locaties voor nachtopvang (zie ook hieronder).



Figuur 15 Aantal dak- en thuislozen verblijvend in een voorziening voor nachtopvang of op straat dat gebruik maakt van dagopvang of - besteding. Peildata 1 januari respectievelijk 1 mei over de jaren 2015, 2016 en 2017.[58]

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[57] *Informatie-uitvraag Leger des Heils (dagopvang; 53 personen) en Reakt (dagbesteding; 441 personen) peildatum 1 mei 2017. Cijfer Reakt betreft bezetting op peildatum van de vier voorzieningen voor dagbesteding, waarbij personen waarvan bekend is dat ze verblijven in een doorstroomvoorziening, beschermd wonen of gezinsopvang, niet zijn meegerekend (op 1 mei 2017 waren dat 48 personen). Wel meegeteld zijn personen die verblijven op één van de locaties voor nachtopvang, een briefadres hebben bij het CCP of waarvan geen adres bekend is. Aanbieder van dagbesteding en inloopvoorzieningen Schroeder van der Kolk kon geen gegevens aanleveren, deze zijn daarom niet meegenomen in dit overzicht.*

[58] *Cijfers dagopvang: informatie-uitvraag Leger des Heils, bezetting dagopvang; cijfers dagbesteding: informatie-uitvraag Reakt. Weergegeven zijn de aantallen personen die ingeschreven staan bij het CCP of op de noodopvang aan de Zilverstraat en de personen die geen postcode hebben (verblijvend op straat) voor de locaties Sterhuis, Rozenbottel, Platinaweg en Haagse Zaak van Reakt. Mensen die gebruik maken van de nachtopvang van de Kesslerstichting staan niet op dat adres ingeschreven, maar hebben in de meeste gevallen een postadres bij het CCP. Daarnaast zijn er dak- en thuislozen die postadressen hebben op andere locaties, deze aantallen zijn niet bekend en zijn in de figuur niet meegeteld.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Gebruik nachtopvang

Van de twee voorzieningen voor de nachtopvang voor volwassenen maakten in de eerste maanden van 2017 gemiddeld elke nacht 185 personen gebruik. De minimale bezetting was 150 personen en de maximale bezetting was 235 personen (zie Figuur 16).[59] Omdat daklozen ook gebruik maken van mogelijkheden om buiten te slapen, bij familie of vrienden, is dit cijfer niet maatgevend voor het totaal aantal daklozen in Den Haag. De maximale bezetting met 235 personen was op een moment dat de winterregeling van kracht was. Normaal gesproken is de nachtopvang alleen beschikbaar voor mensen die zich via het daklozenloket (Centraal Coördinatiepunt, CCP) hebben aangemeld. Deze mensen krijgen naast toegang tot de nachtopvang ook een traject voor maatschappelijke opvang aangeboden, waarmee ze ondersteuning krijgen en doorgeleid worden naar een passende voorziening na de nachtopvang. In de wintermaanden wordt, wanneer het vriest, een extra voorziening voor nachtopvang opengesteld, waarvoor mensen zich niet eerst bij het CCP hoeven te melden en waarvoor geen eigen bijdrage betaald hoeft te worden; de 'winterregeling'. Deze voorziening is ondergebracht bij één van de twee locaties voor nachtopvang; de overlooplocatie aan de Zilverstraat.[60] Tijdens deze winterregeling maakten meer mensen gebruik van nachtopvang. De gemiddelde bezetting van de extra locatie aan de Zilverstraat tijdens de 10 nachten in de eerste maanden van 2017 dat de winterregeling van kracht was, was 98,07 personen.[61] Buiten de winterregeling maken gemiddeld ongeveer 60 personen gebruik van de nachtopvang in de overlooplocatie Zilverstraat.[62] Dat betekent dat tijdens de winterregeling circa 40 personen meer gebruik maken van nachtopvang dan buiten de winterregeling.

[59] *Bron: Bezettingslijst NO en BBB 2017_week 21, gemeente Den Haag. 185 is het gemiddelde van de bezetting van de locaties voor reguliere nachtopvang, de extra plaatsen voor nachtopvang die als overloopvoorziening beschikbaar zijn en de plaatsen voor de Bed-Bad-Broodregeling, over de maanden januari tot en met mei 2017. Voor de locaties voor jongeren (met een capaciteit van 20 plaatsen) heeft de gemeente geen gegevens aangeleverd. Volgens de aanbieder van deze voorziening waren er op 1 januari 2017 16 jongeren die hier gebruik van maakten en op 1 mei 2017 26. Volgens de gemeente was het maximum aantal mensen dat gebruik maakte van de nachtopvang tijdens de winterregeling 241 (bron: feitelijk wederhoor gemeente).*

[60] *In dit rapport wordt voor de extra bedden in de locatie Zilverstraat de term 'overlooplocatie' aangehouden, omdat het een extra capaciteit voor nachtopvang betreft die beschikbaar is wanneer de reguliere nachtopvang vol zit. In de praktijk kunnen mensen zich sinds kort (medio 2017) echter ook rechtstreeks melden op deze locatie, zodat er feitelijk niet meer sprake is van een 'overloop' voorziening. De winterregeling gaat van start bij een voorspelling van 24 uur van te voren voor vorst (gevoelstemperatuur of minimumtemperatuur nul of lager). Mensen die gebruik willen maken van de winterregeling kunnen terecht bij de opvanglocatie aan de Zilverstraat. Bron: Winterkoudeonderzoek 2016/2017, Rapportage Den Haag, GGD Haaglanden, april 2017, p. 4.*

[61] *Bron: ibid. Gemiddelde van de tien dagen dat de winterregeling van kracht was in de eerste weken van 2017. Betreft het aantal slapers per nacht. Het aantal unieke personen dat in bepaalde periode gebruik maakt van de nachtopvang ligt hoger, omdat mensen niet alle nachten gebruik maken van opvang.*

[62] *Bron: Bezettingslijst NO en BBB 2017_week21.xlsx, gemeente Den Haag. Het gemiddeld aantal personen (58,6) is gebaseerd op de bezetting van de locatie Zilverstraat in de weken dat er geen winterregeling van kracht was (week 9 t/m week 21).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Figuur 16 Totale bezetting van de nachtopvang per nacht gemeten in de maanden januari tot en met mei 2017.

Norm 2: de doelgroep is naar samenstelling in beeld bij de gemeente.

Bevinding:

De aard van de doelgroep van mensen die dakloos zijn is op hoofdlijnen bij de gemeente bekend. Er zijn de afgelopen jaren enkele onderzoeken uitgevoerd naar de problematiek van cliënten in de nachtopvang. Ook schetst de gemeente zelf ontwikkelingen binnen de groep mensen die gebruik maken van de maatschappelijke opvang, zoals een toename van het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking of mensen die vooral financiële problemen hebben en daardoor dakloos zijn geraakt (economisch daklozen).

Tweejaarlijks wordt door de G4-gemeenten onderzoek gedaan naar de kenmerken en problematiek van de groep feitelijk daklozen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door interviews af te nemen bij mensen die tijdens de winterregeling (zie norm 1) gebruik maken van nachtopvang (zowel reguliere opvang als extra plaatsen in het kader van de winterregeling). Dit 'winterkoudeonderzoek' geeft informatie over kenmerken van de doelgroep zoals geslacht, nationaliteit, gezondheidstoestand, financiële situatie, oorzaak daklooshеid en recente verblijfplaats.[63] Over bijvoorbeeld schuldenproblematiek wordt aangegeven welk percentage van de respondenten schulden heeft (51%) en wat de hoogte van de schuld is (in een aantal categorieën).[64] Met betrekking tot de gezondheid wordt aangegeven hoe de groep respondenten zich voelt (ervaren gezondheid, van zeer goed tot zeer slecht) en welke zorg het afgelopen jaar is ontvangen. Van de respondenten geeft

[63] *Winterkoudeonderzoek 2016/2017 Rapportage Den Haag, GGD Haaglanden, april 2017.*

[64] *Ibid. p. 13*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

46% aan zich (zeer) goed te voelen.[65] Het onderzoek geeft geen inzicht in de aard van de problematiek, bijvoorbeeld welke psychische aandoeningen men heeft.

In 2015 is door de gemeente Den Haag een onderzoek uitgevoerd naar de kenmerken van de mensen die verblijven in de nachtopvang.[66] De aanleiding voor dit onderzoek waren signalen van een veranderende doelgroep (verzwaring van de problematiek) en een verandering van het gebruik van de nachtopvang (langer verblijven, andere motivatie van cliënten). Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bijna tweederde van de mensen die in 2014 van de nachtopvang gebruik maakten, al eerder in beeld waren bij het CCP.[67] Cliënten zijn niet zelfredzaam op de leefgebieden huisvesting, financiën, maatschappelijke participatie en dagbesteding en ruim de helft heeft psychiatrische, psychische en/of verslavingsproblemen. Het onderzoek is uitgevoerd door een analyse te maken van de gegevens in het cliëntvolgsysteem van het CCP (Trace).

In de eerste helft van 2017 heeft de gemeente een onderzoek uit laten voeren naar de kenmerken en de problematiek van mensen die gebruik maken van één van de beschermd wonen locaties in Den Haag, waaronder een aantal mensen dat via het loket voor daklozen binnen is gekomen.[68] Ook dit onderzoek geeft algemene kenmerken van de groep respondenten, zoals percentage man/vrouw, gemiddelde leeftijd en etnische achtergrond. Het onderzoek geeft met het winterkoudeonderzoek vergelijkbare uitkomsten waar het gaat om de door respondenten ervaren eigen gezondheid (46% ervaart de eigen gezondheid goed of uitstekend, 54% redelijk of slecht). Dit onderzoek gaat daarnaast dieper in op de aard van door respondenten ervaren problemen. Zo is ook gevraagd naar de psychiatrische voorgeschiedenis en de aard van psychische problemen. Daarnaast wordt ingegaan de aanwezigheid van Ernstige Psychische Aandoeningen (EPA) bij respondenten. Dit zijn psychische aandoeningen die leiden tot ernstige beperkingen in het sociaal-maatschappelijk functioneren.[69] 93% van de respondenten voldeed aan de EPA-criteria.

Verzwaring problematiek

Door zowel de gemeente als de ketenpartners wordt aangegeven dat de afgelopen jaren een verzwaring van de problematiek bij de doelgroep van daklozen wordt gesignaleerd. Zo wordt in de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' uit 2016 (beleid voor de ondersteuning van mensen met psychiatrische problematiek) door de gemeente aangegeven dat steeds duidelijker wordt dat een deel van de doelgroep naast psychische problemen ook licht verstandelijk beperkt is (LVB) en dat er sprake is van een toename van het aantal mensen met complexe problemen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Als reden voor dat laatste wordt onder meer genoemd de afbouw van het aantal plaatsen

[65] *Ibid. p. 15*

[66] *Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.*

[67] *Ibid. p. 11. Van de 598 unieke gebruikers van de nachtopvang (met een zorgpas) in 2014 was 63% al bekend bij het CCP voor 1 januari 2014 (uitgezonderd de mensen die begin 2014 in de nachtopvang zaten met een eerste zorgpas verkregen aan het einde van 2013), 37% was voor het eerst in beeld bij het CCP.*

[68] *Domus Oranjeplein in beeld, Coline van Everdingen, 10 juli 2017, p. 4..*

[69] *Ibid. p. 9.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

in de psychiatrische zorginstellingen (intramurale plaatsen).[70] Ook in de gesprekken met ketenpartners in het kader van dit onderzoek is aangegeven dat een verzwaring van de problematiek zichtbaar is.[71] Onder meer wordt genoemd dat oorzaken hiervan liggen in de verkorting van opnames in de verslavingszorg, een toename van het aantal mensen met Ernstige Psychiatrische Aandoeningen (EPA), een toename van harddrugsverslaving ten opzichte van softdrugs, meer mensen met fysieke problemen en door het afbouwen van het aantal langdurige plaatsen in zorginstellingen voor verslavingszorg en GGZ (ambulantisering, waarbij zorg in de eigen leefomgeving aangeboden wordt in plaats van binnen instellingen).[72] Hiertegenover staat dat er ook een toename wordt gesignaleerd van mensen die vooral financiële problemen hebben, de zogenaamde 'nieuwe' of 'economisch -daklozen'.[73] Eén van de oorzaken die is genoemd is de invoering van de kostendelersnorm. Vooral jongeren die eerder bij iemand in woonden hebben hiermee te maken, waarbij de bijstand van de hoofdbewoner wordt gekort door het inwonen.[74]

Herkomst van mensen die instromen in de maatschappelijke opvang

Het CCP volgt alle trajecten en registreert zowel de herkomst van cliënten bij aanmelding als de bestemming wanneer een traject afgesloten wordt.[75] Uit de gegevens van het CCP blijkt dat de instroom voor ongeveer de helft bestaat uit mensen die vanuit een dak- of thuisloze situatie zich melden voor maatschappelijke opvang (55%, 2016). Bijna een kwart (22%, 2016) van de nieuwe trajecten betreft mensen waarvan het CCP als herkomst heeft geregistreerd ‘uit maatschappelijke opvang’. Dat zou betekenen dat deze mensen na uitstroom (op enig moment uit een traject maatschappelijke opvang) zich opnieuw hebben aangemeld voor maatschappelijke opvang (zie Figuur 17).[76]

[70] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016, p. 8; ‘Intramurale plaatsen’ betreft zorg die cliënten ontvangen tijdens een onafgebroken verblijf in een instelling. Bron: https://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/begrippen/intramurale-zorg*

[71] *Interviews ketenpartners maatschappelijke opvang.*

[72] *Ibid. In het kader van dit onderzoek zijn 13 interviews gehouden met de gemeente en ketenpartners. In 7 interviews werd de verzwaring van de doelgroep expliciet benoemd. De beschreven oorzaken zijn opgetekend uit deze interviews. Niet alle ketenpartners herkennen dezelfde toenemende problematiek. Zo zijn er ketenpartners die niet geconfronteerd worden met een toename van harddrugsgebruik (bron: feitelijk wederhoor ketenpartners).*

[73] *Dakloze personen zonder OGGz problematiek en hun ondersteuning, Trimbos instituut, 2015; in vier interviews in het kader van dit onderzoek is deze toename genoemd.*

[74] *Bron: feitelijk wederhoor ketenpartners*

[75] *Zie voor informatie over de bestemming bij uitstroom bij norm 14.*

[76] *Van de totale instroom in 2016 van 2930 personen waren 1484 tijdelijk inwonend bij familie of vrienden en 136 op straat voorafgaand aan de melding. 619 personen verbleven voor de melding in een nachtopvang, 25 in een (semi-)permanente woonvoorziening daklozen en 5 in een doorstroomvoorziening. Daarnaast waren er 204 mensen die een onbekende verblijfplaats hadden voorafgaand aan de melding.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

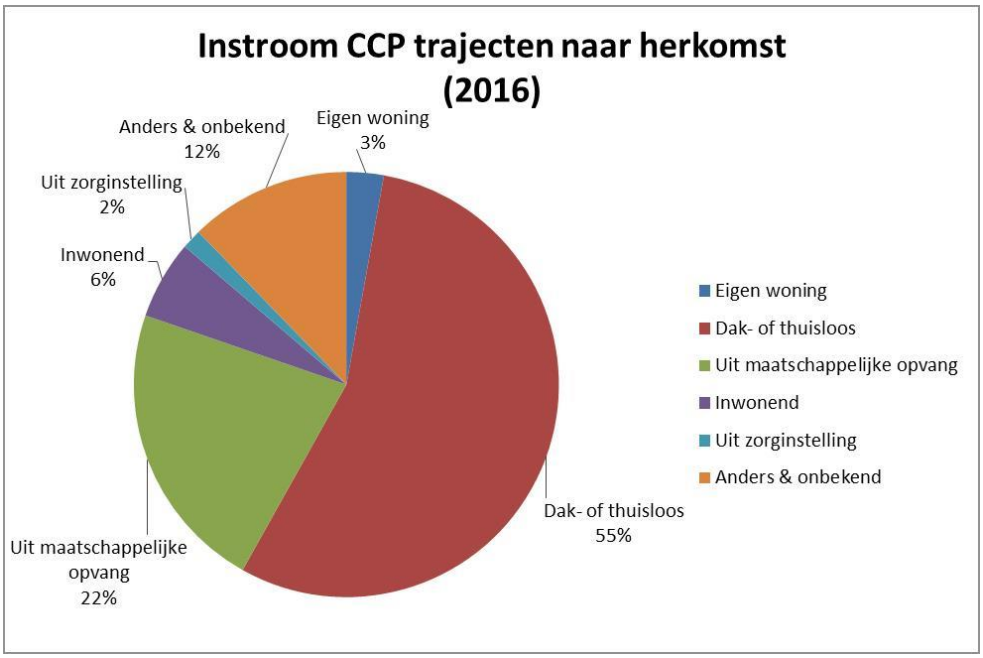
a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)



Figuur 17 Herkomst van personen waarvan een CCP traject is gestart in 2016 (gecategoriseerd).[77]

3.1.2 Aanbod instroomvoorzieningen

Subvraag 1.a.ii: Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?

Norm 3. Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep.

Bevinding:

Het aantal beschikbare reguliere plaatsen voor nachtopvang is structureel onvoldoende ten opzichte van het aantal mensen dat gebruik maakt van nachtopvang en ten opzichte van het aantal mensen dat (gemiddeld genomen) recht heeft op nachtopvang. Gemiddeld krijgen mensen 3,2 passen per jaar verstrekt die 8 weken lang toegang geven tot de nachtopvang.
Uit verschillende bronnen komen afwijkende aantallen naar voren met betrekking tot de capaciteit. Voor volwassenen zou het om 100 of 110 plaatsen gaan. Voor jongeren geven verschillende bronnen aan dat er (1) 20 reguliere plekken zijn, (2) 20 reguliere plekken en 5 plaatsen om pieken op te vangen, (3) 20 plekken voor jongens en 8 voor meiden en (4) 26 plaatsen in totaal.

Bij norm 1 hebben we gezien dat de gemiddelde bezetting van de nachtopvang (locaties volwassenen) 185 personen per nacht is, met een minimumbezetting van 150 personen en

[77] *Bron: CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2 (spreadsheet).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

een maximale bezetting, tijdens de winterregeling, van 235 personen.[78] De capaciteit van de locaties voor reguliere nachtopvang voor volwassenen (dat is exclusief capaciteit voor de winterregeling en de Bed-Bad-Brood regeling) is maximaal 110 plaatsen.[79] De capaciteit van de reguliere nachtopvang is daarmee niet voldoende om aan de vraag te kunnen voldoen. Naast deze reguliere plaatsen voor nachtopvang (volwassenen) zijn extra plaatsen die beschikbaar worden gesteld in de locatie aan de Zilverstraat, die daarmee functioneert als een 'overloopvoorziening'. In de praktijk zijn er daardoor genoeg bedden om aan de vraag te voldoen. De voorzieningen in de overlooplocatie zijn echter ontoereikend als reguliere opvang. Onder norm 4 wordt verder ingegaan op de kwaliteit van de locaties voor nachtopvang.

Het CCP heeft, wanneer iemand zich meldt, geen zicht op het beschikbare aantal plaatsen in de nachtopvang. Dat betekent dat het kan gebeuren dat iemand van het CCP toegang krijgt tot de nachtopvang, zonder dat er plaats is in de reguliere opvang. In de praktijk moeten aanbieders van nachtopvang cliënten dan doorverwijzen naar de overlooplocatie aan de Zilverstraat (zie ook norm 7, Centraal loket).[80] Cliënten hebben bij de nachtopvang de mogelijkheid om te reserveren voor de volgende dag. Een cliënt kan zich ook rechtsreeks melden op de locatie Zilverstraat. Mensen die zich zonder reservering melden bij de reguliere opvang lopen het risico dat er geen plek is en zij doorverwezen worden naar de Zilverstraat.[81]

Voor jongeren (18 – 23 jaar) bestaat in Den Haag een aparte opvanglocatie. Uit verschillende bronnen komen afwijkende cijfers over de capaciteit van deze opvang naar voren. In de subsidieafspraken met de gemeente Den Haag is geregeld dat een uitloop naar 25 bedden mogelijk is bij extra vraag. Deze extra 5 bedden dient de aanbieder zelf te bekostigen.[82] Volgens de het CCP is in de loop van 2017 afgesproken dat er 20 bedden beschikbaar zijn voor jongens en 8 voor meiden.[83] De aanbieder van opvang voor jongeren geeft aan dat er 20 plekken beschikbaar zijn en dat er geen sprake is van een extra

[78] *Bron bezettingslijst NO en BBB 2017_week 21.xlsx, gemeente Den Haag. De genoemde gemiddelden hebben betrekking op de locaties voor volwassenen en zijn gemeten over de eerste 21 weken van 2017 (2 januari tot en met 28 mei). Daarnaast is er een reguliere opvang voor jongeren met een vaste capaciteit van 20 plaatsen, met een uitloop naar 25 (Bron: 'Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017' voor Goodwillwerk Leger des Heils Regio Den Haag, gemeente Den Haag, 20 december 2016).*

[79] *Bron bezettingslijst NO en BBB 2017_week 21.xlsx, gemeente Den Haag. De reguliere nachtopvang voor volwassenen heeft 83 plaatsen voor mannen en 17 plaatsen voor vrouwen. De 'overloop' van de nachtopvang aan de Zilverstraat heeft 10 plaatsen. Voor jongeren zijn er 20 plaatsen beschikbaar, de gemeente heeft geen gegevens aangeleverd over de bezetting van deze voorziening. Omdat de overlooplocatie gevestigd is op de plek waar ook de winterregeling en de Bed-Bad-Brood voorziening wordt verzorgd, kunnen in de praktijk meer mensen die dakloos zijn overnachten dan er formele plaatsen beschikbaar zijn. Naast deze 130 plaatsen is er nog een ziekenboeg beschikbaar met 3 plaatsen en zijn er 10 plaatsen beschikbaar voor mensen uit Midden- en Oost Europese landen, die meewerken aan terugkeer en hier tijdelijk kunnen verblijven. Deze mensen zijn niet meegerekend in de genoemde bezettingslijst en deze plaatsen worden daarom hier buiten beschouwing gelaten.*

[80] *Interviews ketenpartners.*

[81] *Feitelijk wederhoor gemeente.*

[82] *Bron: Subsidieverlening Maatschappelijke opvang 2017 voor het Goodwillwerk Leger des Heils regio Den Haag, gemeente Den Haag, 20 december 2016.*

[83] *Feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

capaciteit om pieken op te vangen.[84] De gemeente geeft bij navraag aan dat er een totale capaciteit is van 26 bedden voor jongeren bekostigd uit het budget voor maatschappelijke opvang.[85] Omdat de bron van dit cijfer niet herleidbaar is, is het niet mogelijk gebleken in het kader van dit onderzoek vast te stellen wat de capaciteit voor de opvang van jongeren is. De aanbieder van deze opvang geeft overigens aan dat de beschikbare capaciteit niet voldoende is.[86]

Gemiddelde verblijfsduur nachtopvang en aantal zorgpassen in omloop

Mensen die recht hebben op nachtopvang, krijgen van het CCP een 'zorgpas', waarmee toegang verkregen kan worden tot de locaties voor nachtopvang.[87] Een zorgpas is 8 weken geldig en kan, door het CCP, worden verlengd. Er is geen limiet aan het aantal verlengingen. In de informatie die de rekenkamer van de gemeente heeft ontvangen worden drie categorieën verlengingen aangehouden: eerste verlenging, tweede verlenging en derde verlenging of meer. In 2016 werden 1.938 nieuwe zorgpassen verstrekt en 783 keer een zorgpas verlengd (zie Figuur 18). Het aantal verlengingen is 29% van het totaal aantal verstrekte passen in 2016[88]). In totaal werd er aan 849 unieke personen een zorgpas verstrekt in datzelfde jaar. Dat betekent dat er per persoon gemiddeld 2,3 keer een nieuwe pas werd verstrekt (recidive binnen hetzelfde jaar)[89] en dat per persoon gemiddeld 3,2 passen werden verstrekt. Op basis daarvan zouden personen gemiddeld 25,6 weken per jaar in de nachtopvang verblijven, indien zij ook gedurende de hele geldigheidsduur gebruik maken van de nachtopvang.[90] De gemiddelde verblijfsduur per jaar in de nachtopvang is geen graadmeter voor de gemiddelde wachttijd voor een doorstroomvoorziening, aangezien slechts een beperkt deel van de mensen in de nachtopvang doorstroomt naar een doorstroomvoorziening (zie ook bij norm 10, Uitstroom uit de nachtopvang).

Van de 783 verlengingen was 408 keer een eerste verlenging (maximaal 16 weken nachtopvang), 179 keer een tweede verlenging (maximaal 24 weken nachtopvang) en 196 een derde of meer keer[91] verlengd (32 weken en langer). Op basis van het aantal verstrekte en verlengde zorgpassen is een inschatting te maken van het aantal passen dat

[84] *Bron: feitelijk wederhoor ketenpartners. De gemeente geeft hierover aan dat de financiering van plekken voor 18-23 jarigen uitgaat van incidentele over- en onderbezetting. De capaciteit wordt bij duurzame overbezetting in overleg via subsidie aangevuld. In 2017 heeft de aanbieder voor opvang van jongeren een extra subsidie ontvangen voor begeleiding (ABBA/VL/7434, Subsidieverlening Uitbreiding nachtopvang jongeren eerste helft 2017 aan Leger des Heils, gemeente Den Haag, 2 februari 2017.*

[85] *Informatie gemeente Den Haag, mail d.d. 24 oktober 2017.*

[86] *Interview ketenpartners*

[87] *Interview gemeente Den Haag.*

[88] *Bron: 2016 Kessler voortgangsrapportage nachtopvang, gemeente Den Haag, z.d. Aantal verlengde zorgpassen (783) gedeeld door de som van het aantal nieuw verstrekte en verlengde zorgpassen (1938+783).*

[89] *Aantal nieuw verstrekte passen gedeeld door het aantal unieke personen dat een pas ontving (1938/849=2,28)*

[90] *Gemiddeld aantal passen per persoon maal 8 weken. In de praktijk wijkt de gemiddelde verblijfsduur hiervan of, omdat niet iedereen van de maximale duur van 8 weken (continue) gebruik maakt van de nachtopvang. Zie ook Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015, p. 22 (Tabel 3.11).*

[91] *'Er zijn mensen die 7 verlengingen hebben', interview gemeente Den Haag.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

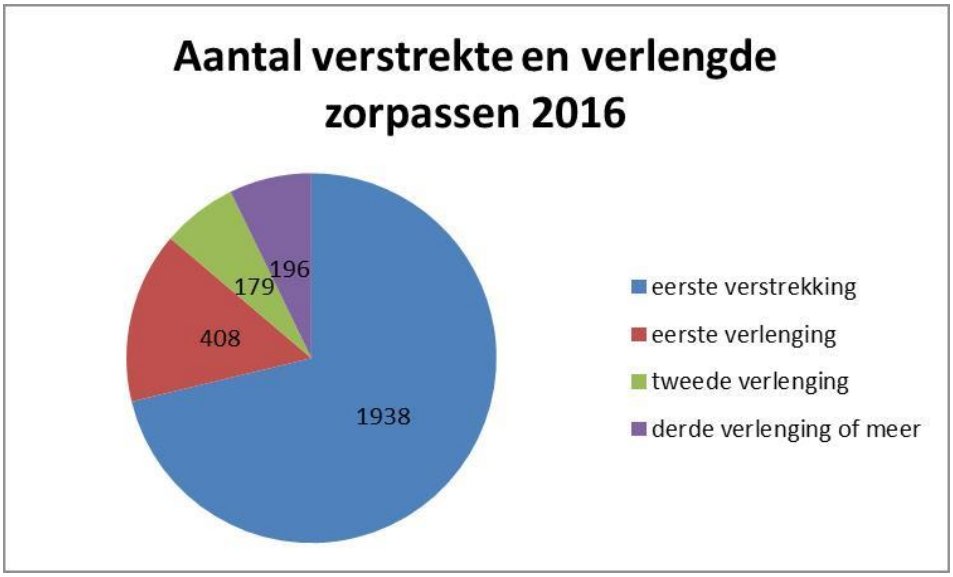
b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

gemiddeld genomen in omloop is. Als we ervan uitgaan dat elke verstrekte pas (zowel eerste verstrekking als verlengingen) de maximale periode van 8 weken in gebruik is, zijn er gemiddeld door het jaar heen 418 zorgpassen in omloop.[92] De maximale capaciteit van de reguliere nachtopvang voor volwassen is 110 en voor jongeren 20 - 28[93]. De totale reguliere capaciteit is daarmee 130-138 plaatsen. [94] Dat betekent dat de beschikbare reguliere capaciteit onvoldoende is ten opzichte van de groep mensen die recht heeft op nachtopvang. De gemeente geeft hierover aan dat het gebrek aan reguliere capaciteit ten opzichte van het aantal passen in omloop in de praktijk niet tot problemen leidt, omdat niet iedereen met een zorgpas gebruik maakt van de nachtopvang.



Figuur 18 Verstrekte en verlengde zorgpassen 2016[95]

Gezinsopvang

Voor gezinnen met minderjarige kinderen die niet 24 uur per dag begeleiding nodig hebben zijn in Den Haag 77 woningen beschikbaar voor maximaal 264 personen.[96] Zowel

[92] *Berekening gaat uit van het aantal verstrekte zorgpassen (1938 + 783 = 2721) maal 8 (het aantal weken dat een pas geldig is) gedeeld door 52 (weken in een jaar).*

[93] *Zie ook hierboven over de capaciteit van de opvang voor jongeren. Zowel uit de subsidiebeschikking, de opgave van de gemeente als van de aanbieder komen verschillende cijfers over de beschikbare capaciteit naar voren. Hier opgenomen zijn het laagste en het hoogste genoemde aantal bedden voor jongeren.*

[94] *Interview gemeente.*

[95] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2 (spreadsheet)*

[96] *Voor gezinnen zijn er twee vormen van opvang: reguliere noodopvang, dit is voor gezinnen met minderjarige kinderen die uit een woning (in Den Haag) zijn gezet of moesten vertrekken en recht hebben op een sociale huurwoning in Den Haag. Deze woningen worden toegewezen door de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente Den Haag. Hiervoor zijn 56 woningen voor maximaal 192 personen beschikbaar. Daarnaast kunnen gezinnen die niet aan deze criteria voldoen, tijdelijk worden gehuisvest, mits zij ingezetene zijn van Nederland of een verblijfsstatus hebben. Deze woningen worden toegewezen door het CCP. Voor deze 'gezinsopvang' zijn maximaal 72 plaatsen in 21 woningen beschikbaar.*

uit de bezettingsoverzichten als de interviews blijkt dat deze capaciteit toereikend is.[97] De gemeente maakt daarnaast ook gebruik van hotels, wanneer de bestaande voorzieningen volledig bezet zijn en er is een eigen opvanglocatie voor gezinnen.[98] Er is wel een tekort aan opvangmogelijkheden voor gezinnen die 24 uur per dag begeleiding nodig hebben en voor jonge alleenstaande moeders.[99]

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[97] *Bron: bezettingsoverzicht noodopvang en gezinsopvang 2015- juni 2017. De 192 plaatsen in de noodopvang kenden tussen 1 januari 2015 en 30 juni 2017 een bezettingsgraad van 77%, de 72 plaatsen in de gezinsopvang die door het CCP worden toegewezen kenden een bezettingsgraad van 86% in dezelfde periode.*

[98] *Interviews ketenpartners en gemeente. De gemeente maakt gebruik van 6 Hotellocaties voor de opvang van gezinnen die niet voldoen aan de criteria voor de reguliere noodopvang.*

[99] *Feitelijk wederhoor CCP 13 oktober 2017; Interview gemeente.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Norm 4 Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep.

Bevinding:

Binnen de keten is onvoldoende aanbod om mensen gespecificeerd naar hun problematiek op te vangen. De ondersteuning (zowel reguliere begeleiding op basis van subsidies als aanvullende begeleiding en ondersteuning) en voorzieningen die gedurende de fase van de nachtopvang worden geboden zijn onvoldoende ten opzichte van de ernstige en complexe problematiek van de mensen in de nachtopvang, wat in het algemeen leidt tot verslechtering van de problematiek in plaats van herstel of op zijn minst stabilisatie. Daarbij is de gemiddelde wachttijd in de nachtopvang voor een doorstroomvoorziening 119 dagen en wordt aan cliënten per jaar gemiddeld 3,2 keer een zorgpas verstrekt die maximaal 8 weken toegang geeft op de nachtopvang, waardoor de nachtopvang niet als een zeer tijdelijke noodvoorziening kan worden beschouwd.

De voorzieningen in de overlooplocatie voor de nachtopvang, zijn daarnaast marginaal en ontoereikend.

Relatie tussen problematiek en geboden hulp

'De reguliere nachtopvang richt zich primair op dak -en thuislozen die nog niet opgenomen zijn in een ondersteuningstraject. Het betreft mensen met multiproblematiek die onvoldoende zelfredzaam zijn en hun problemen niet zelfstandig of met behulp van hun sociale netwerk kunnen oplossen' schrijft de portefeuillehouder voor maatschappelijke opvang in een brief van november 2015 aan de gemeenteraad.[100] Hij geeft hiermee aan dat de nachtopvang bedoeld is als een noodvoorziening en gericht is op een doelgroep die hulp nodig heeft om te kunnen functioneren. De nachtopvang kan in de praktijk echter niet uitsluitend gezien worden als een noodvoorziening, aangezien de gemiddelde wachttijd voor een doorstroomvoorziening 119 dagen bedraagt (zie bij norm 10, Wachtlijsten) en de gemiddelde verblijfsduur in de nachtopvang meer dan twee keer langer is dan de beoogde termijn van maximaal 8 weken.

Uit eerder onderzoek onder cliënten in opvangvoorzieningen in twee middelgrote gemeentes bleek dat 'de centrale problemen, die voor een belangrijk deel bepalen wat mensen in de laagdrempelige opvang zelf kunnen en wat zij nodig hebben, niet afdoende worden aangepakt of onderkend'.[101] Waarbij aangetekend wordt dat de voornaamste oorzaken hiervan niet liggen binnen de opvang, maar dat in eerdere instantie door een gebrekkige signalering en toeleiding, mensen niet goed genoeg worden geholpen bij de problemen die aan hun dakloosheid ten grondslag liggen.[102]

[100] *RIS 288962, commissiebrief wethouder SZH met betrekking tot de nachtopvang, 25 november 2015.*

[101] *Verwarde mensen op straat, de uitkomsten van een beeldvormend onderzoek onder dak- en thuislozen in de laagdrempelige opvang in twee grote steden, Leger des Heils en Coline van Everdingen, november 2015, p. 7. Het onderzoek is uitgevoerd in Heerlen en Dordrecht.*

[102] *Ibid.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Het CCP geeft aan dat voor verschillende doelgroepen, waaronder gezinnen, mensen met ernstige psychiatrische problematiek, mensen met licht verstandelijke beperkingen, jongeren en mensen met somatische problemen onvoldoende aanbod is waar deze mensen gespecificeerd naar hun problematiek opgevangen kunnen worden.[103] In de Haagse nachtopvang wordt begeleiding verleend bij het aanpakken van praktische zaken zoals huisvesting, financiën en dagbesteding. Instellingen betalen deze begeleiding uit de beschikbaar gestelde subsidie voor de opvang. Binnen de subsidievoorwaarden is geen ruimte opgenomen voor het aanbieden van zorg en/of het gelegenheid bieden voor diagnose van problematiek en toeleiding naar adequate zorg.[104] De gemeente geeft aan dat de binnen de subsidie beschikbare begeleiding voor cliënten met zwaardere problematiek onvoldoende is. Daarom is het mogelijk om extra begeleiding via een maatwerkarrangement (Wmo) aan te vragen (zie ook Maatwerkarrangementen voor extra begeleiding).[105] De begeleiding voor jongeren wordt geleverd door een andere aanbieder dan de instelling die de opvang aanbiedt. Beiden krijgen hiervoor van de gemeente subsidie.[106] De ondersteuning is volgens de gemeente gericht op het mogelijk maken van doorstroming naar een voorziening die passend is voor de betreffende cliënt.[107] Volgens de gemeente zou tot maximaal acht uur per week begeleiding per cliënt door de aanbieders geleverd moeten worden op basis van de subsidie. Tussen instellingen en de gemeente is echter discussie over de hoeveelheid begeleiding die op basis van de subsidie geleverd moet worden en welke taken onder de definitie van begeleiding vallen. De normbedragen voor de begeleiding gaan uit van medewerkers op MBO niveau. Aanbieders geven hierover aan dat de complexiteit van de problematiek vraagt om begeleiding door mensen met een HBO opleiding. Instellingen zetten de begeleidingsuren breed in en betalen er bijvoorbeeld ook taken uit die algemeen ondersteunend zijn.[108]

Maatwerkarrangementen voor extra begeleiding

Naast deze 'standaard' begeleiding, is het mogelijk een beroep te doen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en op basis daarvan een melding/aanvraag te doen voor een maatwerkvoorziening ondersteuning. Deze ondersteuning wordt uitgevoerd door ofwel de aanbieder van de nachtopvang ofwel een externe partij die cliënten in dat geval 'ambulant begeleidt'. Wanneer in het laatste geval een maatwerkarrangement wordt toegekend wordt deze begeleider verantwoordelijk voor het behalen van de gestelde doelen en voor de trajectbegeleiding. In andere gevallen ligt deze begeleiding bij de aanbieder van de opvang. In principe beoordeelt het CCP tijdens de intake voor een traject maatschappelijke opvang ook al of er naast de standaardbegeleiding nog extra inzet op basis van de Wmo 2015 nodig is. Wanneer er tijdens het onderzoek van het CCP geen aanleiding is om extra ondersteuning via een

[103] *Feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

[104] *Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016. In de fase na de nachtopvang, de doorstroomvoorziening, is dit wel opgenomen als te leveren prestatie.*

[105] *Feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

[106] *Feitelijk wederhoor ketenpartners*

[107] *Interview gemeente.*

[108] *Ibid.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

maatwerkarrangement aan te vragen omdat de ondersteuningsbehoefte binnen de beschikbare begeleiding op basis van de subsidie lijkt te vallen, wordt er op dat moment geen advies voor een maatwerkarrangement meegegeven aan cliënt. Instellingen kunnen , namens een cliënt, in een later stadium ook nog zelf een maatwerkarrangement voor ondersteuning aanvragen. De afdeling van de gemeente die verantwoordelijk is voor de beoordeling van meldingen in het kader van de Wmo, moet deze melding dan altijd in behandeling nemen. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal maatwerkarrangementen dat op deze wijze wordt toegekend.[109]

Opvang voor doelgroepen

Voor mannen, vrouwen en jongeren zijn er in Den Haag aparte voorzieningen voor nachtopvang beschikbaar.[110] De overloopvoorziening voor de nachtopvang (locatie Zilverstraat) is in principe voor alle doelgroepen beschikbaar. Wel is hier een 'afgescheiden deel' voor vrouwen ingericht.[111] In de reguliere opvang is volgens ketenpartners de capaciteit onvoldoende (zie ook bij norm 3). Dat betekent ook dat voor jongeren (volgens de definitie binnen de maatschappelijke opvang betreft dit 18 – 23 jaar[112]) structureel onvoldoende capaciteit beschikbaar is op de voor hen bestemde locatie, zij moeten daarom naar de met volwassenen gemengde reguliere opvang of naar de overlooplocatie.[113]

Kwaliteit nachtopvang

De gemeente heeft zich als doel gesteld dat de maatschappelijke opvang onder meer leidt tot herstel van cliënten.[114] Uit de interviews met ketenpartners in de maatschappelijke opvang komt naar voren dat zij de nachtopvang niet zien als een voorziening die leidt tot een verbetering van de problemen waarmee mensen te maken hebben. Door de instabiele en vaak (zeer) onrustige situatie in de nachtopvang signaleren instellingen zelfs dat mensen achteruit gaan, waardoor in latere instantie het bieden van hulp ingewikkelder is en mensen een grotere achterstand in zullen moeten halen.[115] Ook wordt aangegeven dat de omgeving voor mensen in de opvang heel bepalend is, waarbij het in één voorziening plaatsen van alle variaties binnen de doelgroep niet positief is voor de cliënten, terwijl juist bij mensen die beperkt zelfredzaam zijn, de omgeving van doorslaggevend belang zou

[109] *Naar aanleiding van navraag bij de afdeling TUO die zicht houdt op de verstrekking van maatwerkarrangementen.*

[110] *Daarnaast zijn er voorzieningen voor de opvang van gezinnen met minderjarige kinderen.*

[111] *Interviews ketenpartners.*

[112] *Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016*

[113] *Ibid.; de aanbieder van opvang voor jongeren geeft aan dat er behoefte is aan 5 tot 10 extra plekken (bron: feitenverificatie ketenpartners).*

[114] *RIS 180713, Den Haag onder dak II (2011-2014) Voltooien, bestendigen en verdiepen, gemeente Den Haag, 14 juni 2011.*

[115] *Interviews ketenpartners, drie aanbieder geven aan dat mensen in de nachtopvang achteruitgaan en dat de ondersteuning die geboden kan worden op basis van de beschikbare middelen onvoldoende is om mensen voldoende te kunnen helpen bij het oplossen van problematiek die ten grondslag ligt aan hun dakloosheid.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

zijn.[116] Concrete problemen die worden genoemd zijn: het gebrek aan privacy door het slapen op zalen met meer personen, het gebrek aan (voldoende) begeleiding, het 'mengen' van mensen met verschillende soorten problemen (jongeren, verslaafden, psychiatrische problematiek, licht verstandelijke beperking). Verschillende partijen geven ook aan dat dit acceptabel is voor een echte en kortdurende noodopvang, maar dat door de beperkte uitstroommogelijkheden waardoor mensen weken en enkele maanden tot meer dan een jaar in de nachtopvang moeten verblijven, genoemde problemen leiden tot een *'niet geschikte situatie'*.[117] *'Het bestaat omdat het iets oplost van acute nood. Iemand moet een plek hebben om te slapen, maar laat het niet te lang duren en ga zo snel mogelijk naar een definitieve plek of een plek met meer stabiliteit en een eigen leefruimte'*.[118]

Kwaliteit overloopvoorziening - locatie Zilverstraat

Alle bij de nachtopvang betrokken partijen geven aan dat de locatie aan de Zilverstraat niet gezien kan worden als een volwaardige nachtopvang. Hier is minder begeleiding dan in de reguliere opvang en de voorzieningen worden omschreven als 'marginaal' of 'ontoereikend'.[119] Mensen slapen hier in een grote hal, waarin 125 (stapel)bedden zijn geplaatst. Voor vrouwen is een afgescheiden deel (met schermen). De sanitaire voorzieningen geven weinig tot geen privacy en in de Zilverstraat lopen bewakers rond, wat van invloed is op de bejegening en sfeer. Expliciet wordt hierover ook genoemd dat het voor jongeren onwenselijk is dat een deel van hen van de locatie Zilverstraat gebruik moet maken, waar zij tussen volwassenen met uiteenlopende problematiek worden opgevangen.[120] De begeleiding hier bestaat voor het grootste deel van de mensen uit 'groepsbegeleiding', voor 40 casussen is individuele begeleiding beschikbaar.[121] Uit de bezettingsoverzichten van de locatie Zilverstraat blijkt dat hier in de eerste maanden van 2017 gemiddeld 67 mensen per nacht gebruik van maakten.[122] Dat betekent dat de beschikbare capaciteit voor begeleiding onvoldoende is ten opzichte van het aantal mensen dat gebruik maakt van deze locatie.

Opvang overdag

Mensen die gebruik maken van de nachtopvang moeten verplicht overdag (tussen 8:00 uur en 15:00 uur) deze voorziening verlaten omdat de nachtopvang dan niet geopend is.[123] Overdag is er voor daklozen een dagopvang beschikbaar. Dit is op een andere locatie, waardoor mensen tussen voorzieningen heen en weer moeten gaan. Het is onduidelijk welke invloed dit heeft op mensen. Wel ziet de huidige aanbieder van nachtopvang zelf de

116 *Interview gemeente.*

117 *Interview ketenpartners*

118 *Interviews ketenpartners en gemeente.*

119 *Interviews ketenpartners en gemeente.*

120 *Interviews ketenpartners en gemeente.*

121 *Interview ketenpartner*

122 *Bezettingslijst NO en BBB 2017_week21. 67 is het gemiddelde van de bezetting van 2 januari 2017 tot en met 28 mei 2017.*

123 *Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016*

noodzaak om, in ieder geval voor een deel van de cliënten, ook opvang overdag aan te bieden op de locatie van de nachtopvang. Dit omdat een deel van de cliënten onvoldoende voor zichzelf kan zorgen en opkomen en het dus als onverantwoord wordt geacht ze de straat op te sturen.[124] Volgens de aanbieder gaat dat dagelijks om 25 - 40 mensen van de 95 mensen die gemiddeld genomen gebruik maken van de nachtopvang op deze locatie.[125]

3.1.3 Financiering van de instroomvoorzieningen

Subvraag 1.a.iii: In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?

Norm 5: de financiering van de nachtopvang vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van de toegang.

Bevinding:

De door de gemeente verstrekte subsidies voor eerste opvang voorzien in een regulier aanbod dat onvoldoende is voor de vraag naar nachtopvang. Aanbieders gebruiken andere middelen om de opvang te bekostigen en de gemeente subsidieert een overloopvoorziening om tegemoet te komen aan de kwantitatieve vraag naar plaatsen voor overnachtingen. De gemeentelijke subsidie per plaats per nacht is voor deze overloopvoorziening hoger dan voor de nachtopvang. De subsidie voor gezinsopvang, met eigen wooneenheden per gezin, is per plaats per nacht lager dan voor de reguliere nachtopvang.

De hoeveelheid begeleiding op basis van de verstrekte subsidies voor de nachtopvang is onvoldoende om de hulp en ondersteuning te bieden die de doelgroep nodig heeft. Aanbieders kunnen namens de cliënt extra begeleiding aanvragen in de vorm van een maatwerkarrangement via de Wmo. Dit is niet in overeenstemming met de Wmo, omdat er niet een integraal hulpaanbod wordt verstrekt op basis van één melding en onderzoek. Er ontstaan gescheiden aanvraagtrajecten en een cliënt kan met meerdere begeleiders te maken kan krijgen.

De gemeente heeft er geen zicht op hoeveel begeleiding aanbieders verzorgen via maatwerkarrangementen en of dit in combinatie met de verstrekte subsidie voor de nachtopvang toereikend is .

Op basis van de subsidievoorwaarden mogen cliënten in de nachtopvang overdag niet in de opvanglocatie verblijven. Zij zijn daarom verplicht de dag op straat door te brengen of naar een dagopvang of dagbesteding te gaan. De gemeente geeft aan niet te weten waarom de bepaling is opgenomen in de subsidievoorwaarden dat mensen alleen in de nacht gebruik mogen maken van de opvang.

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[124] *Interview ketenpartner*

[125] *Interview ketenpartner; bezetting nachtopvang op basis van bezettingslijst NO en BBB 2017_week21.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Capaciteit

De primaire geldstroom binnen de maatschappelijke opvang bestaat uit budgetsubsidies voor de aanbieders van opvang.[126] Deze subsidies worden vertrekt op basis van vooraf bepaalde voorwaarden voor de te leveren prestaties.[127] De aanbieders dienen voor een bepaald aantal plaatsen opvang te leveren en daarbij begeleiding te verzorgen. Het aantal plaatsen in de reguliere opvang is via deze subsidies gemaximeerd (100 voor volwassenen, 20 voor jongeren en 10 plaatsen algemene nachtopvang). Daarnaast is er een ziekenboeg met 3 bedden en er is een overloopcapaciteit in de locatie Zilverstraat.[128] Voor deze overlooplocatie ontvangen de aanbieders een extra subsidiebedrag.[129] Onder norm 3 is gebleken dat het reguliere (gesubsidieerde) aanbod ontoereikend is in relatie tot de omvang van de doelgroep.

Subsidies

De subsidies die instellingen ontvangen voor nachtopvang en dagopvang zijn gebaseerd op een normvergoeding per plaats of persoon.[130] Uit de interviews komt naar voren dat instellingen naast deze geldstroom gebruik maken van andere middelen. Genoemd zijn particuliere bijdragen, Wmo beschikkingen voor begeleiding en eigen bijdragen van cliënten. Deze worden onder meer ingezet om meer begeleiding te geven, meer uren opvang te realiseren of meer plaatsen aan te bieden dan vanuit de gemeente worden bekostigd en om de dienstverlening te innoveren (projecten voor nieuwe doelgroepen, vernieuwende aanpak etc.). Er zijn zowel instellingen die aangeven dat de subsidies 'vrij ruim' zijn, als instellingen die aangeven dat subsidies geen ruimte geven om meer te doen dan het minimale wat is afgesproken, terwijl de praktijk meer inzet vraagt. Er wordt zowel voor opvang (plaatsen) als voor dagbesteding (aantal personen) subsidie verleend.[131]

Kostprijs

In het kader van dit onderzoek is zowel aan de gemeente als aan de aanbieders gevraagd informatie te leveren over de financiering van de opvang, met specificaties van geldstromen per voorziening. Geen van de partijen heeft hierover informatie aangeleverd,

[126] *Voor deze norm wordt gekeken naar de subsidies voor de nachtopvang. Ook voorzieningen later in het traject (doorstroomvoorzieningen) worden met subsidies bekostigd. Bron: gemeente Den Haag, beantwoording informatieuitvraag, 11 augustus 2017 (overzicht verstrekte subsidies maatschappelijke opvang, 2015 - 2017). De begroting voor maatschappelijke opvang van de gemeente Den Haag was voor 2016 € 23.177.000. Het totale bedrag aan verstrekte subsidies voor maatschappelijke opvang was in 2016 € 21.286.677.*

[127] *Bron: beschikking Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 voor Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016.*

[128] *Zoals bij norm 3 aangegeven is er onduidelijkheid over de beschikbare capaciteit voor jongeren. Hier opgenomen is de reguliere capaciteit volgens de subsidiebeschikking voor 2017 (beschikking Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016.).*

[129] *Bron: gemeente Den Haag, beantwoording informatieuitvraag, 11 augustus 2017 (overzicht verstrekte subsidies maatschappelijke opvang, 2015 - 2017). De overlooplocatie wordt in samenwerking tussen drie aanbieders gerealiseerd.*

[130] *O.a.: beschikking Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016; Doorstroomvoorzieningen Den Haag Onder Dak, prijspeil 2016, gemeente Den Haag, z.d.*

[131] *Een deel van de aangeboden dagbesteding wordt niet via subsidies bekostigd, maar op basis van maatwerkarrangementen (Wmo). Bron: feitelijk wederhoor ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

zodat een uitputtend beeld van de bekostiging van de opvang niet mogelijk is (dit geldt ook voor andere voorzieningen in de keten). Op basis van de toegekende bijdragen van de gemeente aan aanbieders is wel aan te geven hoeveel subsidie omgeslagen naar plek en nacht besteed wordt voor de verschillende voorzieningen. Zo ontvangt de Kesslerstichting een subsidie van € 1.982.350 (2017)[132] voor het bieden van 100 plaatsen nachtopvang voor volwassenen. Omgeslagen komt dit neer op een bedrag van € 54 per plek per nacht. De jongerenopvang (Leger des Heils) is kleinschaliger (20 plaatsen) en komt neer op € 69 per nacht aan subsidie.[133] Opvallend is dat voor de overlooplocatie aan de Zilverstraat een bedrag van € 2.195.854 is verstrekt (2016) voor het bieden van (gemiddeld) 84 plaatsen nachtopvang en Bed-Bad-Broodvoorziening.[134] Dit komt neer op een bedrag van € 72 per nacht per plek. Deze subsidie is alleen bestemd voor opvang. Voor de begeleiding wordt een aparte subsidie verstrekt aan de Kesslerstichting. Dit is voor 40 plekken (doorlopend) en bedraagt € 113.494. Dat komt neer op € 8 per plek per nacht. Dat zou betekenen dat de overlooplocatie per plek aanzienlijk duurder is dan de reguliere opvang. In het overzicht valt ook op dat de opvang voor gezinnen juist relatief voordelig is. Eén oorzaak van dit verschil is dat in de subsidie voor gezinsopvang geen begeleiding is opgenomen. Deze wordt bij gezinsopvang verzorgt door het Centrum voor Jeugd en Gezin, wat valt buiten het 'maatschappelijke opvang-gefinancierde' ondersteuningsaanbod van de gemeente. In plaats van het subsidiëren van instellingen voor zowel de opvang als de begeleiding huurt de gemeente bij de gezinsopvang 21 woningen voor een totaal huurbedrag van € 288.943, met in totaal plaats voor 72 personen.[135] Dat komt neer op € 11 per plek per nacht (zie Tabel 3).

aanbieder	vorm	plaatsen	totale subsidie	kosten per nacht per plaats
Stichting noodopvang haaglanden	gezinsopvang woningen	72	€ 288.943	€ 11
Leger des Heils	nachtopvang jongeren	20	€ 503.732	€ 69
Kesslerstichting	nachtopvang volwassenen	100	€ 1.982.350	€ 54
Schroeder van der Kolk	BBB en overloop NO	84	€ 2.195.854	€ 72

[132] *Subsidieverlening Maatschappelijke opvang 2017 aan de Kesslerstichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016.*

[133] *Beantwoording informatie uitvraag aan gemeente 12062017 – 2.*

[134] *Bron: bezettingslijst NO en BBB 2017_week21. Gemiddelde bezetting is over de weken in januari tot en met mei 2017 dat de winterregeling niet van kracht was (13 weken).*

[135] *Informatie uitvraag stichting Noodopvang Haaglanden. De gemeente huurt van deze stichting 21 woningen voor gezinsopvang, met in totaal plaats voor 72 personen, voor een bedrag van € 21.079 per maand.*

Kesslerstichting	begeleiding overlooplocatie	40	€ 113.494	€ 8
Kessler en Schroeder	overloop met begeleiding			€ 80

Tabel 3 Subsidiebedragen voor nachtopvang en gezinsopvang omgeslagen naar plek en nacht

Grondslag subsidies

Subsidies voor maatschappelijke opvang worden verstrekt op grond van de Algemene Subsidieverordening (ASV) van de gemeente Den Haag. In het rapport 'Eerlijk delen' (2017) constateerde de rekenkamer Den Haag dat de regels voor subsidieverstrekking voor subsidies die uitsluitend op basis van de ASV en niet via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening worden verstrekt onvoldoende helder en uniform zijn. Niet alle belanghebbenden krijgen gelijke mogelijkheden om subsidies aan te vragen en/of te ontvangen.[136] De subsidies voor maatschappelijke opvang worden verstrekt aan instellingen die daarvoor rechtstreeks door de gemeente worden uitgenodigd.[137] Hierdoor ontbreekt transparantie in het proces en is het voor nieuwe aanbieders niet mogelijk ook subsidieverzoeken in te dienen.

De subsidies worden door de instellingen verantwoord met rapportages over het aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van de voorziening (3 keer per jaar) en inhoudelijk en financieel met jaarverslagen.[138] De gemeente heeft of ontvangt geen managementinformatie op basis waarvan de prestaties of resultaten gemonitord kunnen worden (zie ook bij norm 13).

Begeleiding

Volgens aanbieders is het beschikbare budget onvoldoende om mensen genoeg begeleiding te geven en sluit het normbedrag voor begeleiding (MBO niveau) niet aan op het opleidingsniveau dat gezien de problematiek ingezet zou moeten worden (HBO niveau).[139] Daarnaast geven zij aan dat er onduidelijkheid is over wat er geleverd moet worden aan (uren) begeleiding op basis van de subsidie. Hierover is in de normbedragen geen specificering opgenomen.[140] De gemeente geeft aan dat binnen dit gesubsidieerde budget tot maximaal 8 uur per week per cliënt 'woonbegeleiding' gegeven moet worden, gericht op praktische ondersteuning van cliënten.[141]Elke cliënt in de maatschappelijke opvang wordt daarnaast ook door het CCP gevolgd en krijgt van hieruit ook een deel van

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

136 *'Eerlijk delen', opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag, 24 augustus 2017.*

137 *Subsidieaanvraag winteropvang 2017/2018 Kessler stichting, 31 mei 2017.*

138 *O.m. Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 aan Goodwillwerk Leger des Heils regio Den Haag.*

139 *Interviews ketenpartners.*

140 *Feitelijk wederhoor ketenpartners; Subsidieverlening voorziening MO/Den Haag Onder Dak 2015 Kesslerstichting, 9 januari 2015, bijlage normbedragen nachtopvang.*

141 *Interview gemeente.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

de begeleiding. Voor de begeleiding van cliënten die gebruik maken van de overlooplocatie aan de Zilverstraat wordt door de gemeente een aparte subsidie gegeven. Deze subsidie is bestemd voor maximaal 40 plekken. Zoals aangegeven bij norm 4, Kwaliteit noodopvang, is dit onvoldoende ten opzichte van het aantal mensen dat gebruik maakt van de overlooplocatie.[142]

Maatwerkarrangementen: extra begeleiding

Zoals al bij norm 4, Maatwerkarrangementen is aangegeven, is het sinds de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015 mogelijk geworden bij de gemeente ambulante begeleiding aan te vragen; een 'Maatwerkarrangement' (Mwa)[143]. Dit is een extra geldstroom naast de reguliere subsidies die aanbieders ontvangen voor de maatschappelijke opvang. Uit de interviews met gemeente en de ketenpartners is gebleken dat deze route door verschillende aanbieders, zowel voor begeleiding bij nachtopvang, in doorstroomvoorzieningen als in de dagbesteding wordt benut om extra ondersteuning te bekostigen voor cliënten in de maatschappelijke opvang. Het aanvragen van deze extra begeleiding kan direct tijdens de intake door het CCP ingezet worden, maar wanneer dat niet gebeurt kunnen aanbieders dit namens een cliënt in een later stadium alsnog doen. De gemeente handelt in het laatste geval niet in lijn met de uitgangspunten van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), omdat er dan geen sprake meer is van passend aanbod voor ondersteuning op basis van een integrale beoordeling van de hulpvraag in een onderzoek direct na de melding. De gemeente geeft hierover aan dat de behoeften van cliënten veranderen, waarbij na stabilisatie van de situatie vervolgvragen bij de cliënt naar boven komen. Een veranderende hulpvraag zou echter, in lijn met de Wmo, betekenen dat er opnieuw een integraal onderzoek moet worden uitgevoerd en opnieuw een passend hulpaanbod moet worden verstrekt. De gemeente werkt door het afzonderlijk verstrekken van maatwerkarrangementen niet met een samenhangend plan of aanbod voor de ondersteuning, maar levert afzonderlijke voorzieningen wanneer deze worden aangevraagd. Het ontbreekt daarbij ook aan een integrale regievoering vanuit de gemeente over het traject van de cliënt (zie hieronder). De Wmo stelt dat het college na een melding in het kader van de Wmo, dus ook een melding voor maatschappelijke opvang, een integraal onderzoek moet doen waarin de hulpvraag in kaart wordt gebracht. De uitkomsten van het onderzoek vormen volgens de wet de basis voor een beschikking van het college waarvan de wet stelt: 'de maatwerkvoorziening levert, rekening houdend met de uitkomsten van het in artikel 2.3.2 [van de Wmo] bedoelde onderzoek, een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie'.[144] De praktijk waarin twee trajecten leiden tot afzonderlijke ondersteuningsvormen sluit tevens niet aan bij het beleidsstreven van de gemeente om met één intake te bepalen welk ondersteuningsaanbod nodig is.[145] Praktisch gezien lopen aanbieders tegen de procedure voor het aanvragen van een Mwa aan. Met

[142] *Gemiddeld maakten in de eerste maanden van 2017 (2 januari tot en met 28 mei) 67 mensen gebruik van de nachtopvang aan de Zilverstraat. Bron: bezettingslijst NO en BBB2017_week21.xlsx*

[143] *Tot 1 januari 2016 werd gesproken van Maatwerkvoorziening ondersteuning (Mvo).*

[144] *Zie ook 'Over de drempel', onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning in Den Haag, Rekenkamer Den Haag, december 2016, p. 49 e.v.*

[145] *RIS288962 Commissiebrief wethouders SEZH met betrekking tot de nachtopvang, 25 november 2015.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

de gemeente is afgesproken dat de financiering ingaat (eventueel met terugwerkende kracht) vanaf het moment dat het CCP een advies voor een maatwerkarrangement heeft gegeven. Instellingen geven aan dat zij echter al eerder (vanaf het moment van melden bij de nachtopvang) de benodigde begeleiding moeten geven. Volgens de afspraken met de gemeente mag er maximaal twee weken zitten tussen het moment van melden en het afgeven van het advies.[146] De gemeente geeft aan dat 'de meeste instellingen niet starten met begeleiding voordat ze een beschikking hebben gekregen'.[147] Aanbieders geven daarentegen aan dat ze wanneer dit nodig is ondersteuning wel starten voordat de beschikking is afgegeven.[148]

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer bij de gemeente een uitvraag gedaan naar het aantal Mwa's dat wordt verstrekt en voor welke vormen en mate van ondersteuning. De gemeente heeft deze informatie niet voorhanden[149], het is daarom in het kader van dit onderzoek niet mogelijk deze geldstroom binnen de maatschappelijke opvang inzichtelijk te maken. Ook is het niet mogelijk te herleiden hoeveel begeleiding aanbieders verzorgen via maatwerkarrangementen. De gemeente monitort (via het CCP) de voortgang op instellingsniveau, wanneer mensen een traject hebben in de maatschappelijke opvang, maar de casusregie wordt gevoerd door een begeleider van de betreffende zorgaanbieder.[150] Het maatwerkarrangement kan ook door een andere aanbieder dan die van de nachtopvang worden uitgevoerd, dan ligt de casusregie bij deze derde partij. Deze trajectbegeleider moet een cliënt bijvoorbeeld aanmelden bij het plaatsingsoverleg voor doorstroomvoorzieningen.[151] Het CCP monitort de voortgang en er is begeleiding vanuit de instelling voor nachtopvang en vanuit de aanbieder van het maatwerkarrangement. Het CCP kan de regierol terugnemen wanneer een casus vastloopt.[152]

Nachtopvang en dagopvang

Op basis van de subsidievoorwaarden mogen aanbieders van nachtopvang cliënten overdag geen opvang aanbieden.[153] Dit betekent dat mensen de nachtopvang 's ochtends moeten verlaten en aan het einde van de middag weer terug kunnen komen. In de

[146] *Interview ketenpartners. Ten aanzien van de termijn van twee weken wordt door één ketenpartner aangegeven dat deze in de praktijk niet altijd wordt gehaald.*

[147] *Interview gemeente Den Haag. Het moment van afgeven van de beschikking is later dan het moment van advies.*

[148] *Feitelijk wederhoor ketenpartners.*

[149] *De gemeente heeft deze managementinformatie niet één op één beschikbaar. Gevraagde informatie zou op basis van een analyse van verschillende bestanden wel gegenereerd kunnen worden. Hierbij is tevens gebruik van (bijzondere) persoonsgegevens nodig. Het was niet mogelijk om deze analyse binnen het tijdsbestek van het rekenkameronderzoek uit te laten voeren.*

[150] *Er zijn naast de aanbieders van (nacht-)opvang ook andere zorgaanbieders die cliënten in de maatschappelijke opvang begeleiden. Bron: interview gemeente Den Haag.*

[151] *Interview ketenpartners. Zie voor een toelichting op het plaatsingsoverleg bij norm 13, Overlegstructuren.*

[152] *Feitelijk wederhoor CCP 2017 10 13.*

[153] *Ibid.; Subsidieverlening Maatschappelijke opvang 2016 voor de Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 24 december 2015. In de subsidievoorwaarden staat aangegeven dat de nachtopvang geopend is van 15:00 - 8:00 uur.*

tussentijd moeten zij voor zichzelf zorgen, op straat, of naar een locatie voor dagopvang of -besteding gaan. Voor in ieder geval een deel van de doelgroep leidt dit, tot een, volgens aanbieders van de opvang, niet acceptabele situatie. Eén aanbieder vangt desondanks een aantal mensen overdag op en betaalt dit uit eigen middelen.[154] Zij geven aan dat het voor een aantal mensen die gebruik maakt van de nachtopvang niet verantwoord is om zelfstandig de straat op te gaan. Eén voorbeeld dat is genoemd is dat dementerende mensen het risico lopen te verdwalen als ze naar buiten moeten.[155] Daarnaast is er een risico voor de openbare orde en veiligheid wanneer mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen (EPA) overdag niet worden opgevangen.[156] De gemeente geeft aan niet te weten waarom gekozen is voor het verplicht moeten verlaten van de nachtopvang.[157]

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[154] *Ibid.*

[155] *Ibid.*

[156] *Feitelijk wederhoor ketenpartners*

[157] *Interview gemeente.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

3.2 Toegang tot maatschappelijke opvang

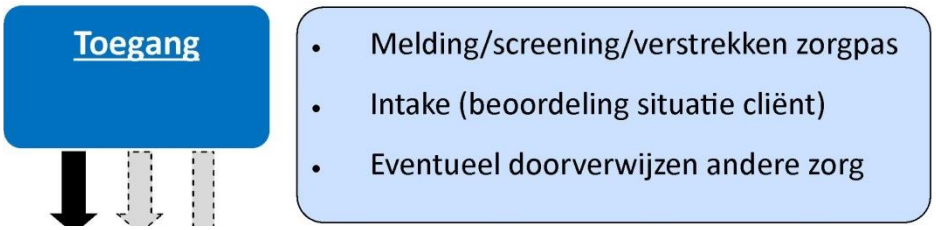
Deelvraag 1.b: In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?

Deze deelvraag heeft betrekking op de toegang naar het traject voor maatschappelijke opvang (zie Figuur 19). De beoordeling gebeurt aan de hand van de volgende subvragen:

1.b.i: Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?

1.b.ii: In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?

1.b.iii: In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?



Figuur 19 De toegang tot maatschappelijke opvang

3.2.1 Toelatingscriteria

Subvraag 1.b.i: Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?

Norm 6: gehanteerde criteria voor toegang tot maatschappelijke opvang zorgen voor een adequate toegang tot de maatschappelijke opvang gezien de samenstelling van de doelgroep

Bevinding:

Voor zover dit met de beschikbare informatie te beoordelen is, zijn de gehanteerde criteria voor de toegang tot maatschappelijke opvang onvoldoende adequaat. Niet elke dakloze die zich meldt bij het CCP krijgt toegang tot een traject maatschappelijke opvang. Mensen die problemen hebben en komen met een verzoek om ondersteuning, maar niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang, worden doorverwezen naar andere voorzieningen. Daarmee volgt de gemeente niet de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), die aangeeft dat dat elke melding van behoefte aan ondersteuning moet leiden tot een integraal onderzoek waarin de hulpvraag wordt bepaald. Het doorverwijzen van cliënten die zich melden naar een volgend loket, waar zij zich opnieuw moeten melden, komt niet tegemoet aan dit uitgangspunt.

Een belemmering bij de toegang wordt gevormd door de eisen en gedragsregels die worden gesteld tijdens de toegang en in de nachtopvang. Tegelijk worden er mensen tot

de nacht- en crisisopvang toegelaten die daar gezien hun problematiek niet op hun plaats zijn. In generieke zin geldt dit voor mensen die voornamelijk vanwege financiële problemen dakloos zijn geworden (‘nieuwe daklozen’), jongeren en mensen met een licht verstandelijke beperking. Overigens voert de gemeente met ketenpartners een pilot uit waarin ‘nieuwe daklozen’ direct opgevangen worden in een stabiele woonomgeving. Bij het CCP is onvoldoende zicht op de problematiek van specifieke doelgroepen, zoals mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen, licht verstandelijk beperkten en gezinnen en het ontbreekt aan voldoende passende voorzieningen voor deze groepen om voor iedereen een hulpaanbod gespecificeerd naar de problematiek te kunnen doen. Daardoor komen mensen in de nachtopvang terecht waarvoor de geboden voorzieningen gezien hun problematiek, bijvoorbeeld licht verstandelijke beperkingen, niet toereikend is. De gemeente volgt op dit punt niet de Wmo 2015, omdat deze vereist dat de gemeente een ‘passende bijdrage levert aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan opvang en het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving’.

Het is met de beschikbare informatie niet mogelijk inzichtelijk te maken naar welke voorzieningen mensen die zich melden worden doorverwezen. Ook is niet duidelijk in hoeverre er bij de toegang mensen 'uit zicht' raken.

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Algemeen

In het kader van de Wmo moet de gemeente naar aanleiding van elke melding van behoefte aan ondersteuning een integraal onderzoek doen naar de hulpvraag.[158] Op basis van dat onderzoek moet de gemeente vervolgens een advies verstrekken, waarna een aanvraag voor ondersteuning kan worden gedaan door de melder. Op basis van de aanvraag beslist het college of een voorziening wel of niet wordt toegekend.[159] Niet elke dakloze komt in aanmerking voor maatschappelijke opvang. Het CCP bepaalt bij de melding aan het loket op basis van een screening of mensen in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang in Den Haag. Daarbij wordt gekeken naar dakloosheid, regiobinding[160]en de aanwezige problematiek. Om te bepalen of iemand dakloos is, wordt uitgegaan van twee toetsingscriteria: 1) kan iemand op eigen kracht of met gebruikelijke hulp voorzien in de behoefte aan opvang en 2) kan iemand met hulp van personen uit het sociale netwerk voorzien in de behoefte aan opvang. Dat betekent onder meer dat wanneer iemand zelf nog kan voorzien in enige vorm van opvang (slapen bij vrienden op de bank bijvoorbeeld), hij of zij kan worden uitgesloten van maatschappelijke opvang en dus geen maatschappelijke opvang kan krijgen, terwijl er wel sprake kan zijn van het ontbreken van een eigen woning en ernstige problematiek .[161] Deze mensen krijgen tevens

[158] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.2.*

[159] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.5.*

[160] *Interview gemeente. Bij regiobinding geldt dat het CCP beoordeelt waar een dakloze de meeste kans heeft op een succesvol traject. Wanneer dat niet in de gemeente Den Haag is, volgt een overdracht naar de regio waar wel kans is op succes. Hierbij wordt onder meer gekeken naar bestaande sociale- of familiecontacten. De toets op regiobinding is in overeenstemming met de landelijke afspraken over de toegang tot maatschappelijke opvang.*

[161] *Bron: beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer, gemeente Den Haag, 16 september 2016 (Onderzoek toegang Wmo 'Over de drempel', december 2016, feitenrapport p. 76).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

geen volwaardig onderzoek naar hun hulpvraag, zoals bedoeld in de Wmo. Wanneer er sprake is van regiobinding, problematiek op twee of meer leefgebieden en iemand recht heeft op voorzieningen in Nederland, dan wordt toegang verleend tot een traject. Mensen die wel dakloos zijn en problemen hebben, maar beter in een andere regio geholpen kunnen worden, krijgen toegang tot de nachtopvang (maximaal 4 weken), maar worden zo snel mogelijk overgedragen naar een regio waar ze meer kans van slagen hebben om het traject te volbrengen. Het beoordelen van eventueel aanwezige problematiek gebeurt aan de hand van de Zelfredzaamheidsmatrix[162], waarbij wordt gekeken wat de zelfredzaamheid is op verschillende leefgebieden. Mensen die geen recht hebben op voorzieningen in Nederland, kunnen doorverwezen worden naar de Bed-Bad-Brood voorziening. Dit is een beperkte voorziening (gehuisvest op dezelfde locatie als de overloopvoorziening van de nachtopvang) voor mensen die geen verblijfsstatus hebben in Nederland).[163] Het CCP screent de toegang tot de Bed-Bad-Brood voorziening (BBB).

Op basis van de screening door het CCP kan een cliënt ook doorverwezen worden naar andere voorzieningen: CJG, Sociale wijkzorgteams, algemeen maatschappelijk werk of verslavingszorg. Ook zijn er voorzieningen voor gezinnen en mensen die te maken hebben met huiselijk geweld. Voor de groep 'nieuwe daklozen'; mensen die dakloos zijn geworden als gevolg van financiële problemen, voert de gemeente in samenwerking met ketenpartners een pilot uit waarbij het streven is hen zo snel mogelijk in een stabiele omgeving te plaatsen. In de praktijk betekent dit dat mensen die voor deze pilot in aanmerking komen binnen enkele weken een zelfstandige wooneenheid krijgen toegewezen.[164]

In 2016 kreeg het CCP 4686 bezoeken aan het loket, voerde 1754 intakegesprekken en startte 1677 trajecten maatschappelijke opvang. Het grote verschil in aantallen komt onder meer doordat dit geen unieke personen betreft. Iemand kan meerdere keren bij het CCP langskomen voor een bezoek, bijvoorbeeld voor informatie over een daklozenuitkering of ander voorzieningen, voordat er een intakegesprek wordt gevoerd. Het CCP heeft geen sluitende registratie van de doorverwijzingen naar de verschillende voorzieningen, omdat alleen wanneer een traject voor maatschappelijke opvang wordt gestart, het CCP een casus registreert.[165] Het is daarom niet mogelijk op basis van de beschikbare informatie aan te geven naar welke voorzieningen mensen die zich melden bij het CCP worden doorverwezen en in hoeverre er bij de toegang mensen 'uit het zicht' raken.

Werkwijze CCP versus problematiek en gedrag doelgroep

Zowel in de toegang (bij het CCP) als in de eerste opvang moeten cliënten zich houden aan regels. Zowel het niet nakomen van afspraken als het uiten van ongewenst gedrag kan aanleiding zijn cliënten geen toegang te verlenen, een gebouwverbod op te leggen, te

[162] *De zelfredzaamheidsmatrix is een methode waarmee de zelfredzaamheid van een cliënt op de belangrijke leefgebieden (domeinen) van het dagelijks leven beoordeeld kan worden. Bron: Zelfredzaamheidsmatrix 2013 Handleiding, GGD Amsterdam en gemeente Rotterdam, februari 2013.*

[163] *Interview gemeente.*

[164] *Interview gemeente.*

[165] *Interview gemeente; feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

schorsen of het traject te beëindigen (binnen de nachtopvang).[166] Cliënten die zich wenden tot maatschappelijke opvang hebben vaak problemen op die gebieden, waardoor ze moeite hebben te voldoen aan de gedragsregels en afspraken van het CCP. Er zijn ook cliënten die hierdoor sancties opgelegd krijgen, zoals een tijdelijke schorsing of een gebouwenverbod. Dat betekent dat ze, tijdelijk, uitgesloten worden van hulp.[167]

Bijzondere doelgroepen

Het CCP geeft aan dat ze in de toegang geconfronteerd worden met een aantal groepen die moeilijk te plaatsen zijn binnen de bestaande voorzieningen. Met betrekking tot mensen met Ernstige psychische aandoeningen (EPA), Licht verstandelijke beperkingen, daklozen met somatische problemen, jongeren en gezinnen is voor het CCP met de huidige managementinformatie onvoldoende inzichtelijk hoe groot de doelgroep is, wat er precies mis gaat en wat er benodigd is om tot een goed hulpaanbod te komen. Daarnaast mist het CCP binnen de keten voldoende voorzieningen om mensen uit deze doelgroepen gespecificeerd naar hun problematiek een passende opvang te bieden. Mensen krijgen ook niet snel een indicatie voor zorg op basis van de Wet langdurige zorg.[168] Als gevolg hiervan zitten mensen met uiteenlopende problematiek, kenmerken en achtergronden bij elkaar in dezelfde opvangvoorzieningen. Dat komt volgens het CCP niet ten goede aan de kwaliteit van de ondersteuning voor deze mensen en ook niet ten goede aan de doorstroom.[169] De gemeente handelt hiermee tevens niet in lijn met de Wmo, omdat deze vereist dat de gemeente een passende bijdrage levert aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan opvang en het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.[170]

Gezinnen

Voor dakloze gezinnen zijn er in Den Haag twee voorzieningen, waarvoor verschillende criteria gelden. In de praktijk is er voor gezinnen (met minderjarige kinderen) altijd opvang mogelijk.[171] Het CCP geeft wel aan dat het plaatsen van gezinnen in een geschikte voorziening complex is en veel meer tijd aan begeleiding vraagt dan het CCP per casus beschikbaar heeft. Voor de doelgroep jonge moeders die 24 uur begeleiding nodig hebben is een specifieke voorziening, maar daar is een gebrek aan bedden.

[166] *Bron: interview ketenpartners. Een schorsing is voor drie nachten. Beëindiging van een traject betekent dat iemand 6 weken moet wachten alvorens hij of zijn zich opnieuw kan melden bij het CCP voor maatschappelijke opvang.*

[167] *Interviews ketenpartners. In drie interviews is aangegeven dat de werkwijze van het CCP niet aansluit op de problematiek van de doelgroep.*

[168] *Bron: feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

[169] *Interview gemeente Den Haag.*

[170] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.5, vierde lid. De 'passende bijdrage' is, wanneer daartoe aanleiding bestaat, afgestemd op onder meer zorg en overige diensten als bedoeld bij of krachtens de Zorgverzekeringswet (vijfde lid, punt c.).*

[171] *Interviews ketenpartners en gemeente Den Haag.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Mensen met licht verstandelijke beperkingen (LVB)

Mensen met een lichte verstandelijke beperking (LVB) kunnen niet goed opgevangen worden in de nachtopvang omdat de omgeving niet ondersteunend is voor hun problematiek. Zij lopen ook extra risico omdat deze mensen kwetsbaarder zijn en makkelijker beïnvloedbaar, waardoor het risico op misbruik voor deze doelgroep groter is dan bij andere doelgroepen die gebruik maken van de maatschappelijke opvang. Voor een deel van deze doelgroep zijn er echter geen andere voorzieningen beschikbaar. Met de komst van de Wet langdurige zorg is voor hen de mogelijkheid komen te vervallen om met lichte begeleiding intramuraal te kunnen wonen. Zij komen niet in aanmerking voor een plek in een beschermd wonen voorziening, omdat ze geen psychiatrische problematiek hebben. Zij voldoen tevens niet aan de huidige criteria die de Wlz stelt aan intramuraal wonen (blijvende behoefte aan begeleiding of minimaal 24 uurs begeleiding nodig) en kunnen ook op korte termijn niet zelfstandig wonen met begeleiding.[172] Als gevolg hiervan komt een deel van de doelgroep terecht in de nachtopvang.

Jongeren

In de interviews met ketenpartners wordt ook gewezen op belemmeringen die spelen voor de doelgroep jongeren. Wanneer jongeren LVB problematiek hebben, worden zij met het bovenstaande probleem geconfronteerd op het moment dat ze buiten de zorg van de jeugdwet vallen. Jongeren die toegelaten worden tot de nachtopvang, worden voor de begeleiding doorverwezen naar het Jongeren Interventie Team (JIT), waar ze zelf naartoe moeten gaan. Volgens ketenpartners is dit een belemmering en kunnen jongeren hier uit het zicht verdwijnen.[173] Het JIT begeleid jongeren met een IQ vanaf 70. Een deel van de jongeren (met een lager IQ) wordt door het JIT weer verder doorverwezen naar een andere instelling voor begeleiding.[174]De beschikbare capaciteit van de nachtopvang voor jongeren is daarnaast onvoldoende, waardoor ze uit zicht van het CCP verdwijnen of opgevangen worden in de andere locaties, waar ze gemengd met volwassenen verblijven. Hier kan niet de juiste ondersteuning worden geboden.[175]

EU onderdanen (zonder rechten in Nederland) en statushouders

Mensen zonder status en EU onderdanen die nog geen rechten hebben opgebouwd in Nederland worden niet toegelaten tot trajecten voor maatschappelijke opvang. Omdat zij in Nederland niet rechthebbend zijn (geen recht op sociale voorzieningen), is er op grond van de Wmo ook geen maatschappelijke opvang mogelijk. Deze groepen hebben wel de mogelijkheid om gebruik te maken van de Bed-Bad-Brood voorziening respectievelijk van

[172] *Interview gemeente Den Haag.*

[173] *Interviews ketenpartners. Drie ketenpartners noemden dit onderwerp.*

[174] *Feitelijk wederhoor ketenpartners*

[175] *Interview gemeente Den Haag.*

de mogelijkheid om mee te werken aan terug keer naar hun thuisland en in dat geval gebruik te maken van de noodopvang die voor hen beschikbaar is.[176]

3.2.2 Capaciteit van de toegang

Subvraag 1.b.ii: In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?

Norm 7: de capaciteit van het toegangsproces is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep

Bevinding:

De fysieke organisatie van de toegang leidt voor cliënten tot de noodzaak van het afleggen van lange afstanden om toegang te krijgen tot maatschappelijke opvang. De openingstijden van het loket zijn beperkt. De ondersteuning tijdens het toegangsproces beperkt zich na aanmelding en intake voornamelijk tot monitoring, er is vanuit het CCP maar een beperkte hoeveelheid tijd beschikbaar voor begeleiding van een cliënt. In het toegangsproces heeft iemand die zich meldt direct te maken met meer dan één contactpersoon. Een praktische belemmering waar mensen mee geconfronteerd worden, is het vereiste van een briefadres bij het daklozenloket. Ook hiermee worden ze gedwongen zich te verplaatsen tussen de nachtopvang en het daklozenloket.

Centraal loket

Alle meldingen voor maatschappelijke opvang lopen in Den Haag[177] via een centraal (fysiek) loket, het Centraal Coördinatiepunt (CCP). Het loket ligt op ongeveer 4 kilometer afstand van de locatie nachtopvang voor volwassenen en op 7 kilometer van de overlooplocatie aan de Zilverstraat. De aanbieders van nachtopvang kunnen mensen zelf niet aanmelden voor een traject maatschappelijke opvang, zij moeten mensen hiervoor doorverwijzen naar het CCP. Mensen die dakloos zijn kunnen zich voor noodopvang weliswaar direct bij de nachtopvang (alle locaties) melden en krijgen dan ook éénmalig toegang, maar moeten zich de dag daarna wel melden bij het Centraal Coördinatie Punt (CCP) in de Binckhorst. Instellingen moeten cliënten daarnaar doorverwijzen, maar hebben geen mogelijkheid om personen al aan te melden (digitaal/telefonisch) en krijgen ook geen terugkoppeling of cliënten inderdaad naar het CCP zijn geweest om zich te melden. Het gevolg is dat instellingen er geen zicht op hebben of cliënten zich daadwerkelijk ook melden[178] en dat cliënten zich over grotere afstanden moeten verplaatsen om de melding

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[176] *Interview gemeente Den Haag.*

[177] *Den Haag organiseert de maatschappelijke opvang samen met 8 andere gemeenten. Den Haag is de centrumgemeente en is daardoor onder meer verantwoordelijke voor de toegang (zie ook feitenrapport §2.3).*

[178] *Interviews ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

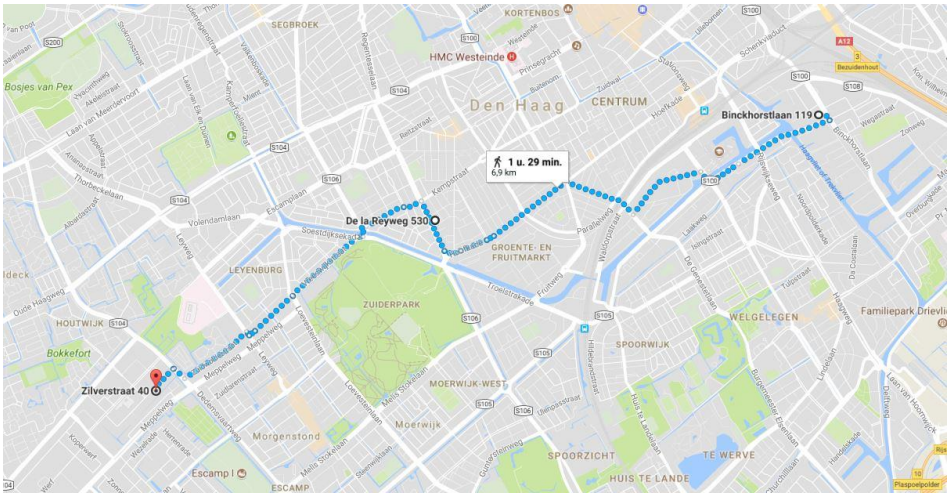
b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

te kunnen doen (zie Figuur 20). Aanbieders geven aan dat mensen hierdoor uit zicht kunnen raken.[179]



Figuur 20 Wandelroute van het CCP, naar de La Reyweg en de overlooplocatie nachtopvang aan de Zilverstraat. Mensen die gebruik moeten maken van de overlooplocatie moeten een afstand afleggen van bijna 7 kilometer, waar een wandelaar circa anderhalf uur over doet.[180]

Het daklozenloket is geopend tussen 11:00 en 14:00 uur.[181] Buiten die tijden kunnen mensen zich niet bij het loket melden voor een traject maatschappelijke opvang. Cliënten die al een begeleider hebben bij het CCP kunnen de begeleider rechtstreeks benaderen via mail of telefoon.[182] Voor professionals (hulpverleners die cliënten ondersteunen) is het CCP ook buiten de openingstijden van het loket, tijdens kantooruren, bereikbaar.[183] In interviews met ketenpartners wordt aangegeven dat de begeleiding van de doelgroep voor maatschappelijke opvang zich niet beperkt tot een afgebakend aantal uren per dag en dat vragen gedurende de hele dag bij hen worden gesteld.[184]

Beschikbare capaciteit

De GGD Haaglanden voert in opdracht van de gemeente Den Haag de toegang tot en regie over de maatschappelijke opvang uit.[185] Het CCP heeft per casus 3 uur voor alle

[179] *Aanbieders van nachtopvang mogen een cliënt éénmalig laten overnachten zonder dat deze zich heeft gemeld bij het CCP. Daarna verwijzen ze door naar het CCP en mogen een cliënt alleen nog toegang verschaffen als deze zich daar heeft gemeld. Er is geen communicatie tussen de aanbieder en het CCP in deze fase. Bron: Interviews ketenpartners (aanbieders nachtopvang en gezinsopvang).*

[180] *Bron: google maps (www.maps.google.com), Binkchorstlaan 119 naar Zilverstraat 40, via De la Reyweg 530, Den Haag. Kortste route, wandelend.*

[181] *Website GGD Haaglanden (http://www.ggdhaaglanden.nl/daklozenzorg.htm)*

[182] *Bron: feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

[183] *Feitelijk wederhoor ketenpartners.*

[184] *Interviews ketenpartners.*

[185] *Opdracht MO-taken CCP 2017, gemeente Den Haag 17 maart 2017.*

handelingen. Binnen deze uren verzorgt het CCP de toeleiding naar de juiste voorziening, toetsing van criteria en het op orde brengen van basisvoorwaarden zoals het opstarten van het in orde maken van een zorgverzekering, financiën en briefadres. Het CCP geeft aan dat dit gemiddeld, als alles goed gaat, genoeg is, maar dat in de praktijk meer uren per casus worden besteed.[186] Het CCP geeft aan dat de complexiteit van de problematiek bij onder meer gezinnen en jonge alleenstaande moeders meer dan de beschikbare tijd vraagt, onder meer omdat hier afstemming met meer partijen nodig is, waaronder het CJG. Ook is het complexer om het netwerk van een gezin in kaart te brengen dan bij individuele daklozen.[187]

Zodra een cliënt is overgedragen aan een zorginstelling (bijvoorbeeld nachtopvang), is het de bedoeling dat deze de begeleiding overneemt. Het CCP stuurt er steeds meer op dat dit ook gebeurt, waardoor de instellingen meer op zich moeten nemen. Het CCP is daardoor minder betrokken bij het monitoren van de voortgang op casusniveau. De monitoring beperkt zich tot de 8 wekelijkse beoordeling van een cliënt, wanneer verlenging van de zorgpas nodig lijkt te zijn. Het CCP doet deze beoordeling in samenspraak met de instellingen in het 'Zorpasmonitor-overleg'.[188]

Briefadres

Cliënten in de maatschappelijke opvang hebben een briefadres nodig om een (daklozen) uitkering te kunnen aanvragen/ontvangen. Zij kunnen hiervoor alleen op de Binckhorstlaan een briefadres krijgen (en aanvragen), niet op het adres waar ze verblijven (De Kesslerstichting). Hierboven is al aangegeven dat de afstanden tussen beide adressen en de openingstijden van het CCP een belemmering vormen voor cliënten.

Norm 8: de capaciteit van het toegangsproces is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep

Bevinding:

De doelgroep kenmerkt zich door hoge percentages van mensen met complexe problematiek, zowel op het gebied van gedrag, verslaving, schulden als psychische en medische aandoeningen. Deze problematiek vraagt om een integrale zorg die uitgaat van maatschappelijk- en persoonlijk herstel en psychiatrische en psychologische behandeling, waarvoor medisch-specialistische deskundigheid vereist is. Tijdens de screening en intake wordt beoordeeld of deze deskundigheid benodigd is om een juiste diagnose te kunnen stellen. Wanneer dat aan de orde is, wordt doorverwezen naar andere behandelaars. In dat geval maakt de behandeling waarvoor een medisch-specialistische diagnose nodig is, geen onderdeel uit van het aanbod dat de gemeente doet. De diagnose zelf gebeurt in een latere fase in het traject. De gemeente biedt met deze werkwijze geen integrale beoordeling van de hulpvraag (al dan niet in samenwerking met andere disciplines) en

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[186] *Interview gemeente Den Haag. Het CCP is onderdeel van de GGD Haaglanden en werkt in opdracht van de gemeente Den Haag. Het CCP geeft aan dat in de opdrachtomschrijving is opgenomen dat per casus 3 uur kan worden besteed aan inzet.*

[187] *Interview gemeente Den Haag.*

[188] *Interview gemeente Den Haag.*

geen integraal en passend aanbod voor hulp en komt daarmee niet tegemoet aan de Wmo. Bij de beoordeling in de toegang worden ketenpartners niet betrokken. Daardoor is onder meer kennis over beschikbare zorg- en woonvormen in deze fase niet altijd actueel. Daarnaast heeft het CCP onvoldoende zicht op de omvang en problematiek van de doelgroepen voor maatschappelijke opvang en de doelgroepspecifieke voorzieningen, waardoor het bieden van een passend aanbod wordt bemoeilijkt.

Uit verschillende onderzoeken naar de kenmerken en problematiek van de doelgroep blijkt dat een hoog percentage daklozen psychische en medische problemen heeft (zie ook norm 2). Volgens het plan van aanpak voor de behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstig psychische aandoeningen, opgesteld door het kennisnetwerk van GGz instellingen in Nederland, Phrenos, is het voor de doelgroep nodig dat zij laagdrempelig een beroep kunnen doen op medisch-psychiatrische en psychologische behandeling.[189] Deze behandeling is volgens het plan van aanpak één van drie dimensies van herstel, waarbij geldt dat de ondersteuningsbehoeften per persoon sterk kunnen verschillen. De andere twee zijn het maatschappelijk en het persoonlijk herstel.

Screening

Bij het CCP wordt in eerste instantie, direct na de melding, een screening gedaan of iemand recht heeft op nachtopvang. Wanneer sprake is van dakloosheid en problemen op meerdere leefgebieden, wordt toegang verleend tot de nachtopvang.[190] Aanbieders van zorg en/of opvang voor dak- en thuislozen worden hier niet bij betrokken.[191] Andere opties dan de nachtopvang zijn: het bieden van een ondersteuningstraject aan mensen die marginaal wonen of, wanneer mensen niet voldoen aan de criteria (dakloos en problemen op meer leefgebieden) doorverwijzing naar bijvoorbeeld het Sociaal Wijkzorgteam, servicepunten XL, algemeen maatschappelijk werk of cliëntondersteuning van bijvoorbeeld de stichting MEE). Het CCP heeft niet in kaart gebracht wat de opties zijn bij het niet toelaten tot de nachtopvang en heeft geen zicht op mensen die niet worden toegelaten.[192] Met een screening voorafgaand aan de beoordeling handelt de gemeente niet in lijn met de Wet maatschappelijke ondersteuning, die aangeeft dat iedere melding gevolgd moet worden door een onderzoek naar de hulpvraag.[193]

Intake

Wanneer iemand toegang krijgt tot de nachtopvang, volgt één of twee weken na de eerste melding en screening een intakegesprek bij het CCP (zie ook Figuur 21). Tijdens de intake wordt een inschatting gemaakt van de zorgbehoefte, naar aanleiding waarvan bepaald wordt welke (doorstroom-) voorziening passend is. Diagnostiek en behandeling kunnen in

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[189] *Over de brug, plan van aanpak voor behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstige psychische aandoeningen, Kenniscentrum Phrenos, september 2014, p. 1, 19 en 20.*

[190] *Ibid. Het CCP geeft hierover aan dat dakloosheid zelf ook gezien wordt als één probleem. Iedereen die daarnaast nog een probleem heeft op één of meer leefgebieden krijgt dus in principe toegang tot maatschappelijke opvang.*

[191] *Ibid.*

[192] *Ibid.*

[193] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.2.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

de fase van toegang en nachtopvang volgen na doorverwijzing naar bijvoorbeeld de straatdokter, straattandarts of een specialistisch team voor psychiatrische hulp aan daklozen (TOP-team).[194] Ketenpartners geven echter aan dat de feitelijke diagnose in de fasen toegang en nachtopvang nog niet aan de orde is, die volgt pas in een later stadium.[195] De Wmo vereist echter dat de gemeente in het onderzoek na de melding voor maatschappelijke ondersteuning de volledige hulpbehoefte van iemand onderzoekt en naar aanleiding daarvan een passend aanbod doet voor ondersteuning. Daarbij moeten ook andere disciplines worden betrokken, zoals partijen op het gebied van zorgaanbieders zoals bedoeld in de zorgverzekeringswet en partijen op het gebied van publieke gezondheid om te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang.[196] De gemeente kan cliënten tijdens de toegang (screening en intake) doorgeleiden naar medisch-psychiatrische en psychologische diagnose en behandeling, maar dit vormt geen onderdeel van het gemeentelijk aanbod voor ondersteuning en de feitelijke diagnose gebeurt in de praktijk ook in een later stadium.[197] De gemeente biedt met deze werkwijze geen integrale beoordeling van de hulpvraag (al dan niet in samenwerking met andere disciplines) en geen integraal en passend aanbod voor hulp en komt daarmee niet tegemoet aan de Wmo (zie ook hieronder Toegang in relatie tot wettelijke vereisten).

Figuur 21 Toegangstraject maatschappelijke opvang tot en met fase nachtopvang.

Tijdens de intake wordt ook beoordeeld of een (aanvullend) maatwerkarrangement (Mwa) nodig is, naast de standaardbegeleiding die door aanbieders van opvang wordt gegeven.[198] Ook hierbij zijn geen andere disciplines betrokken. In een aantal interviews met ketenpartners wordt aangegeven dat hierdoor de kennis van de beschikbare zorgvormen en/of woonvormen niet altijd actueel is.[199] Het CCP geeft aan dat enkele doelgroepen, waaronder gezinnen, EPA doelgroep, cliënten met LVB-problematiek, jongeren, daklozen

[194] *Zie ook bij norm 6, Werkwijze CCP versus problematiek en gedrag doelgroep.*

[195] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor ketenpartners.*

[196] *Wet maatschappelijke opvang 2015, art. 2.3.2, 4de lid.*

[197] *Feitelijk wederhoor CCP en ketenpartners.*

[198] *Interview gemeente Den Haag. Wanneer het CCP niet adviseert om een aanvullend maatwerkarrangement aan te vragen, is het in latere instantie mogelijk dat aanbieders dit alsnog doen (samen met de cliënt). De gemeente moet meldingen voor een maatwerkarrangement altijd in behandeling nemen.*

[199] *Interviews ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

met somatische problemen, moeilijk te plaatsen zijn omdat er met het huidige cliëntvolgsysteem onvoldoende zicht is op de omvang van deze doelgroepen, wat er precies mis gaat en wat er aan ondersteuning benodigd is en omdat het CCP te weinig tijd heeft om deze zaken goed uit te zoeken.[200] Het CCP komt daarmee niet tegemoet aan de breedte van de beoordeling zoals die door Phrenos wordt beschreven en zoals die vereist is in de Wmo 2015 (zie hierboven).

Naar aanleiding van de beoordeling tijdens de intake worden casussen die voor doorstroom in aanmerking komen besproken in het stedelijk plaatsingsoverleg.[201] Tijdens het overleg van één uur worden circa 10 casussen besproken.[202] Het overleg wordt voorgezeten door een medewerker van het CCP en hierbij zijn de aanbieders van maatschappelijke opvang en Parnassia aanwezig (zie ook norm 13, Overlegstructuren).[203] De medewerkers van het CCP die de intake doen nemen niet deel aan het plaatsingsoverleg en de cliënt is er zelf niet bij aanwezig. Ook zijn instellingen voor Beschermd wonen en ambulante begeleiding niet (meer) betrokken bij dit overleg. Volgens het CCP is dit omdat er een 'knip' is gemaakt tussen de regie over beschermd wonen en maatschappelijke opvang.[204] Doel van het plaatsingsoverleg is tot een afspraak te komen waar iemand geplaatst gaat worden. De daadwerkelijke plaatsing volgt op een later moment en is onder meer afhankelijk van de beschikbare capaciteit in de doorstroomvoorziening (zie bij norm 10).

Toegang in relatie tot wettelijke vereisten

Zoals hierboven en bij norm 5, Maatwerkarrangementen, al is aangegeven voldoet de procedure die de gemeente aanhoudt niet aan de vereisten van de Wmo 2015 doordat er geen sprake is van één integraal onderzoek voor iedereen die zich meldt. De wet geeft ook aan dat en de gemeente verplicht is om keuzevrijheid te bieden in aanbieders van ondersteuning.[205] Daarnaast is de gemeente op basis van de Wmo verplicht een hulpaanbod te bieden dat *'een passende bijdrage levert aan het realiseren van de zelfredzaamheid of participatie van de cliënt'*.[206] Voor een aantal bijzondere doelgroepen geeft de gemeente zelf aan onvoldoende zicht te hebben in de problematiek en (deels) te maken te hebben met ontoereikende voorzieningen om met een passend hulpaanbod te kunnen komen (zie ook norm 6, Bijzondere doelgroepen). Tenslotte vereist de Wmo dat het college aan iedereen die daarvoor in aanmerking komt, een passende voorziening

200 *Interview gemeente Den Haag.*

201 *Zie voor een toelichting op het plaatsingsoverleg bij norm 13, Overlegstructuren.*

202 *Interview ketenpartners.*

203 *Interview gemeente Den Haag.*

204 *Interview ketenpartner. Eén ketenpartner gaf in het interview aan dat door het niet meer deelnemen van aanbieders van beschermd wonen en ambulante begeleiding, kennis van de sociale kaart en de zorgkaart (zowel locaties als kennis van wachtlijsten) van Den Haag in het overleg is afgenomen en dat dit leidt tot minder snelle doorverwijzing.*

205 *Zie Feitenrapport toegang maatschappelijke ondersteuning, Rekenkamer Den Haag, december 2016, p. 29 respectievelijk p. 62; Memorie van Toelichting bij de Wmo, paragraaf 3.4, p. 24 respectievelijk Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.1.2, lid 4.c.*

206 *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.5 derde lid*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

verstrekt.[207] De gemeente zou, in lijn met de Wmo, direct na de melding een zorgvuldig onderzoek moeten uitvoeren, waarbij, wanneer dat nodig is, ook andere partijen worden betrokken, bijvoorbeeld op het gebied van publieke gezondheidszorg, wonen en werk en inkomen.[208] Op basis van dit onderzoek dient de gemeente aan de melder een advies te geven over de wijze waarop een passende ondersteuning geboden kan worden. Wanneer een cliënt hier vervolgens een aanvraag voor indient, moet de gemeente binnen twee weken een beschikking afgeven voor een voorziening. Deze voorziening is, zo daar aanleiding toe bestaat, afgestemd op:[209]

1. de omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt,
2. zorg en overige diensten als bedoeld bij of krachtens de Zorgverzekeringswet,
3. jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet die de cliënt ontvangt of kan ontvangen,
4. onderwijs dat de cliënt volgt dan wel zou kunnen volgen,
5. betaalde werkzaamheden,
6. scholing die de cliënt volgt of kan volgen,
7. ondersteuning ingevolge de Participatiewet,
8. de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de cliënt.

In de huidige situatie is het zo dat de gemeente cliënten na een melding eerst nachtopvang aanbiedt. De beoordeling en aanbieding van de definitieve voorzieningen volgt in een later stadium (doorstroomvoorziening, beschermd wonen, begeleid zelfstandig wonen). De beoordeling in het toegangsproces voor maatschappelijke opvang beperkt zich tot het beoordelen van de zelfredzaamheid en een inventarisatie van de stand van zaken op verschillende leefgebieden en onderwerpen. Op basis van deze inventarisatie wordt beoordeeld welke voorzieningen een cliënt nodig heeft. De screening (het eerste gesprek) wordt samen met medewerkers van de sociale dienst gedaan (SZW), zodat het inkomen direct kan worden opgepakt (nog voor de intake). Er wordt bij de intake nog geen medische (somatisch of psychiatrisch) diagnose gesteld. De intake gebeurt door één verwijzer van het CCP, er zijn geen andere disciplines bij betrokken.[210] In de onderzoeksfase kan deze medewerker van het CCP overleg voeren met andere disciplines (zoals een deskundige op het gebied van psychiatrie of van licht verstandelijke beperkingen).[211] Het CCP organiseert wel een multidisciplinair plaatsingsoverleg, dat ziet

[207] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.1.*

[208] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.2, vierde lid.*

[209] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.5, vijfde lid.*

[210] *Bronnen interview gemeente; toelichting processen maatschappelijke opvang en opvang bij huiselijk geweld, 26 februari 2016 (bronnenmateriaal onderzoek toegang maatschappelijke ondersteuning); Aanmeldformulier daklozen, gemeente Den Haag, versie juli 2016.*

[211] *Bron: feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

echter toe op de doorstroom van nachtopvang naar een doorstroomvoorziening (of andere voorziening) en is dus pas in een latere fase in het traject aan de orde.[212]

Het aanbod is verder onvoldoende afgestemd met relevante partijen zoals op het gebied van werk en inkomen en wonen.

3.2.3 Financiering van de toegang

Subvraag 1.b.iii: In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?

Norm 9: de financiering van de toegang voor maatschappelijke opvang vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van het toegangsproces

Bevinding:

Het daklozenloket (CCP) werkt in opdracht van de gemeente Den Haag. Binnen de opdracht is beperkt ruimte voor screening, intake en op orde brengen van basisvoorwaarden zoals een uitkering en zorgverzekering (3 uur per casus). De gemeente gaat in de betaling aan het CCP uit van medewerkers op MBO niveau. Het CCP is van mening dat dit niet volstaat en heeft daarom een opnamebeleid dat gericht is op HBO niveau medewerkers voor het CCP. Door de beperkte financiële kaders is het voor het CCP noodzaak cliënten zo snel mogelijk over te dragen aan aanbieders van voorzieningen, waarna de beschikbare capaciteit voornamelijk gericht is op monitoring. Het CCP heeft vrijwel geen (financiële) ruimte voor een outreachende aanpak. Slechts 1% van de meldingen voor maatschappelijke opvang gebeurt op straat.

De toegang voor maatschappelijke opvang in de regio Den Haag ligt bij het Centraal Coördinatiepunt (CCP), onderdeel van de GGD Haaglanden. De gemeente Den Haag is als centrumgemeente binnen de regio voor maatschappelijke opvang verantwoordelijk voor de toegang en bekostigt daarom ook het CCP (zie feitenrapport §2.3). Binnen de taakomschrijving van het CCP valt het opstarten van de begeleiding van cliënten. Zoals ook al eerder aangegeven (zie norm 7, Beschikbare capaciteit), kan het CCP per cliënt 3 uur besteden (voor alle taken zoals aanmelding, screening, intake, begeleiding etc.). De bekostiging van deze uren is op basis van niveau MBO medewerkers.[213] Het CCP is van mening dat dit niet volstaat en heeft daarom een opnamebeleid dat gericht is op HBO niveau medewerkers voor het CCP.[214] Aan het CCP is ook een Sociaal Psychiatrische Verpleegkundige verbonden (HBO niveau) die betrokken wordt bij de beoordeling van psychiatrische problemen. Voor deze taak is wekelijks 13,5 uur beschikbaar, voor alle cliënten die beoordeeld moeten worden, wat neerkomt op circa 20 minuten per cliënt.[215]

[212] *Interview gemeente. Zie voor een toelichting op het plaatsingsoverleg bij norm 13, Overlegstructuren.*

[213] *Opdracht MO-taken CCP 2017, gemeente Den Haag 17 maart 2017. Uitgegaan wordt van niveaus SPW6 (melding en intake) of SPW8 (overige taken).*

[214] *Feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

[215] *Ibid. Bijlage 2, p. 2. Voor het vaststellen van psychiatrische of verslavingsproblematiek is een budget beschikbaar van € 38.273, op basis van 13,5 uur per week, 42 weken per jaar. Uitgaande van de 1754 intakegesprekken die het CCP in 2016 voerde, zou dit betekenen dat per cliënt circa 20 minuten beschikbaar is voor de beoordeling op psychiatrische problematiek.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Volgens het CCP wordt de Sociaal Psychiatrische Verpleegkundige ingezet bij casussen waarvan de voortgang moeizaam verloopt.[216]

Zodra een cliënt door het CCP overgedragen is naar een instelling (bijvoorbeeld de nachtopvang) dient de begeleiding daar opgepakt te worden. Volgens het CCP is deze overgang in de praktijk niet altijd werkbaar. Door de harde 'knip' in de verantwoordelijkheid voor de begeleiding, kunnen cliënten 'tussen wal en schip raken', waardoor vertraging kan ontstaan. Het CCP zet iets in gang, maar moet het vervolgens overdragen aan de aanbieder van begeleiding. Zeker bij cliënten met multiproblematiek speelt dat er eerst een vertrouwensband met de begeleider opgebouwd moet worden. Bij een overdracht moet dit weer opnieuw gebeuren, wat tijd kost. De rol van het CCP (van de consulenten) is door deze afbakening van de taken na het moment van overdracht beperkt tot monitoring van de voortgang op hoofdlijnen. Sturen op de begeleiding is vanuit het CCP niet mogelijk.[217] Wanneer een cliënt een ambulante begeleider heeft op basis van een maatwerkarrangement, ontbreekt vanuit het CCP zicht op het resultaat van deze begeleiding. Het CCP ervaart echter ook dat de praktijk weerbarstig is: ambulante begeleiders die een rol hebben na toekenning van een maatwerkarrangement, vallen regelmatig terug op de kennis en inzet van medewerkers van het CCP. Niet alle ambulante ondersteuners zijn volgens het CCP voldoende bekend met daklozenproblematiek.[218]

Volgens de aanbieders van opvang werkt het CCP alleen binnen kantooruren en is het gebonden aan beperkte openingstijden van het daklozenloket (11:00 tot 14:00 uur) voor het benaderen van cliënten. Wel is het mogelijk voor professionals (hulpverleners die cliënten ondersteunen) om buiten deze openingstijden een afspraak te maken voor een intakegesprek met een cliënt.[219] *Outreachend* werken, het benaderen van cliënten op straat, gebeurt door het CCP alleen op basis van signalen van partners in de stad over mensen die al langer buiten slapen en van wie de gezondheid verslechterd (signalen van o.a. politie en handhavingsorganisatie van de gemeente).[220] Uit de gegevens van het CCP over het aantal meldingen bij het CCP blijkt dat er van de 3904 meldingen in 2016 60 meldingen (circa 1,5 % van het totaal) betrekking hadden op mensen die op straat zijn benaderd.[221]

[216] *Interview gemeente Den Haag. De SVP'er neemt deel aan het 'casusoverleg' dat eens in de zes weken wordt gehouden met CCP en aanbieders van maatschappelijke opvang. In dit overleg worden mensen besproken waarbij problemen zijn bij het doorstromen. Dit overleg gebeurt dus in een latere fase dan het plaatsingsoverleg. Bij dit laatste is deze SVP'er niet betrokken.*

[217] *Interview gemeente Den Haag.*

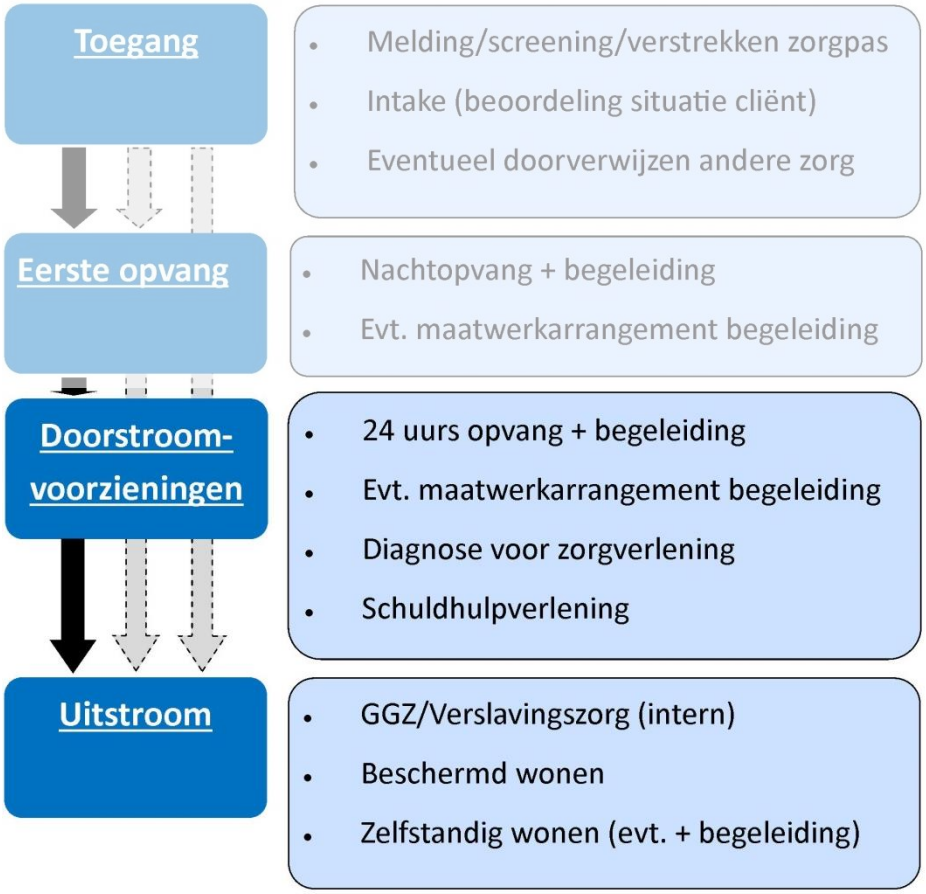
[218] *Ibid. Aangegeven wordt dat ambulante begeleiders 'veel adviezen vragen aan het CCP' en dat de ambulante begeleiders het 'in de praktijk niet aankunnen'. Het komt voor dat cliënten 'teruggegeven' worden aan het CCP, waardoor opnieuw een begeleider gevonden moet worden en er weer een overdrachtsmoment is, wat nadelig is voor de cliënt.*

[219] *Feitelijk wederhoor ketenpartners*

[220] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017; feitelijk wederhoor ketenpartners Ook ketenpartners geven dat op basis van signalen mensen op straat worden benaderd.*

[221] *CCP beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2.xlsx. Totaal aantal aanmeldingen heeft niet betrekking op unieke personen en niet op unieke trajecten; aantal van 60 personen: feitelijk wederhoor CCP, 13 oktober 2017.*

4 DOORSTROOM EN UITSTROOM



Figuur 22 Door- en uitstroom

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord:

> *Onderzoeksvraag 2: in hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?*

De onderzoeksvraag is opgedeeld in twee deelvragen:

deelvraag 2.a: In hoeverre realiseert de gemeente een adequate doorstroom binnen de keten?

deelvraag 2.b: In hoeverre realiseert de gemeente een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning (met wanneer nodig begeleiding)?

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Beide deelvragen zijn uitgewerkt in subvragen, waaraan normen zijn gekoppeld. Hierna volgt de beantwoording van de afzonderlijke vragen op basis van de gestelde normen.

4.1 Doorstroom

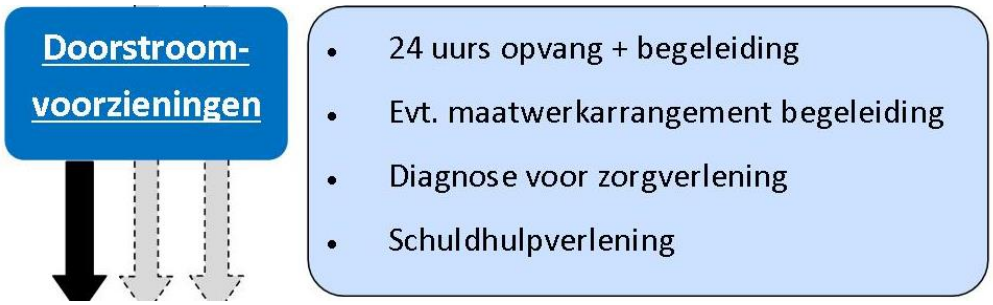
Deelvraag 2.a: In hoeverre realiseert de gemeente een adequate doorstroom binnen de keten?

Deze deelvraag richt zich op de doorstroom in de keten vanuit de eerste opvang (zie Figuur 23). De deelvraag is uitgewerkt in de volgende subvragen:

2.a.i: In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?

2.a.ii: In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?

2.a.iii: In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?



Figuur 23 Doorstroom

4.1.1 Aanbod voorzieningen doorstroom

Subvraag 2.a.i: In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?

Norm 10: het aanbod (kwantitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang

Bevinding:

Er is onvoldoende managementinformatie beschikbaar om de in-, door- en uitstroom in de keten maatschappelijke opvang inzichtelijk te maken. De informatie die wel beschikbaar is, laat zien dat een beperkt deel van de doelgroep het beoogde traject met succes aflegt. Van de 824 personen die in 2016 uitstroomde uit de nachtopvang (volwassenen), raakte tweederde uit zicht. 6% ging uit de nachtopvang naar een doorstroomvoorziening.

Het gebrek aan uitstroommogelijkheden naar zelfstandig en beschermd wonen zorgt daarnaast voor verstopping in de keten waardoor er een groter beroep gedaan wordt op doorstroomvoorzieningen en mensen langer in deze voorzieningen blijven dan nodig is.

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Uitstroom uit de nachtopvang

Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de in-, door- en uitstroom in de verschillende voorzieningen om de doorstroom in de keten voor maatschappelijke opvang inzichtelijk te maken. De informatie die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft ontvangen, geeft wel zicht op een aantal deelaspecten van de doorstroom. Uit gegevens van de grootste aanbieder van nachtopvang kan afgeleid worden naar welke bestemming mensen uit de nachtopvang doorstromen. [222] Deze gegevens hebben betrekking op alle volwassenen die gebruik maken van de nachtopvang (zowel reguliere nachtopvang als overloopvoorziening).[223] In 2016 gaat dit om 824 personen. Uit deze gegevens blijkt dat tweederde (66%) van het aantal cliënten uit de nachtopvang uitstroomde naar een onbekende bestemming of de straat (542 personen). 13% (105 personen) stroomde uit naar zelfstandig wonen of inwonen bij familie of vrienden, 9% (70 personen) gingen naar een instelling voor verslavingszorg of GGZ, 6% (52 personen) gingen naar een doorstroomvoorziening voor maatschappelijke opvang, 4% (29 personen) naar een andere locatie voor nachtopvang en de overige mensen gingen naar een beschermd wonen-voorziening (12 personen) en in detentie (6 personen, zie Figuur 24).[224]

[223] *De Kesslerstichting is de enige aanbieder van reguliere opvang voor volwassenen. Personen die gebruik maken van de overloopvoorziening in de Zilverstraat, worden ook door de Kesslerstichting geregistreerd.*

[224] *20170803 Informatieuitvraag aan Kessler stichting (spreadsheet)*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

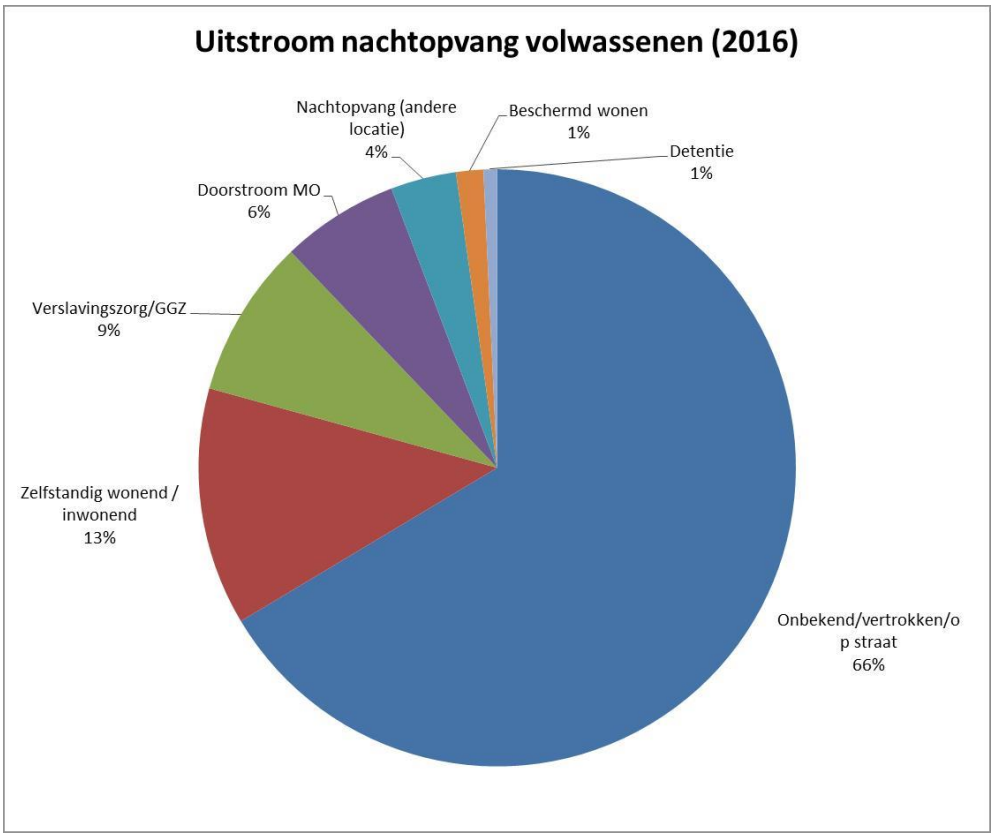
a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)



Figuur 24 Uitstroom nachtopvang voor volwassenen naar bestemming op basis van registratie van de aanbieder (gecategoriseerd, percentages van totale uitstroom van 824 personen, 2016).

De ketenpartners betrokken bij doorstroomvoorzieningen geven aan dat er wachtlijsten zijn voor deze voorzieningen, waardoor mensen langer dan nodig in de nachtopvang moeten blijven.[225] In de gesprekken met ketenpartners worden verschillende oorzaken aangewezen, die bij volgende normen aan de orde komen. Twee oorzaken belemmeren de uitstroom uit doorstroomvoorzieningen en beperken daarmee het vrijkomen van plekken in doorstroomvoorzieningen. Als eerste oorzaak wordt aangewezen dat er een gebrek is aan mogelijkheden om uit de doorstroomvoorzieningen uit te stromen naar een volgende fase als gevolg van een gebrek aan voldoende woningen, beschermd wonen-plekken en plaatsen in psychiatrische instellingen (zie bij norm 14).[226] Als tweede oorzaak wordt genoemd dat schuldenproblematiek in combinatie met een gering besteedbaar inkomen tot vertraging leidt bij doorstroming uit doorstroomvoorzieningen (zie bij norm 11).[227]

[225] *Interviews ketenpartners.*

[226] *Ibid. In alle gesprekken met ketenpartners en gemeente komt het tekort aan woningen op de (sociale huur-)woningmarkt aan de orde als belangrijkste probleem. Er zijn twee instellingen die aangeven hier geen belemmering van de ondervinden bij de uitstroom van cliënten. Dit zijn partijen die ofwel gebruik kunnen maken van urgentieverklaringen voor hun cliënten ofwel een eigen convenantafspraak hebben met corporaties voor aanbod van een bepaald aantal woningen. Zie ook bij norm 14.*

[227] *Voordat een cliënt uit kan stromen naar een zelfstandige woning, moet eventuele schuldenproblematiek geregeld zijn, wat veel tijd kan kosten. Ook hierdoor stokt de uitstroom uit doorstroomvoorzieningen en ontstaan wachtlijsten. Dit is door twee ketenpartners benoemd in de interviews en bevestigd door de gemeente in het*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Tenslotte vormt de (veel) hogere eigen bijdrage een belemmering voor cliënten om de overstap vanuit de nachtopvang naar een doorstroomvoorziening te maken (zie bij norm 12, Eigen bijdrage).

Wachtlijsten

In het intakegesprek, dat volgt na toelating tot maatschappelijke opvang, wordt door het CCP bepaald naar wat voor voorziening iemand doorverwezen moet worden voor de juiste hulp (zie ook bij norm 8). Op basis van deze beoordeling wordt in het 'plaatsingsoverleg'[228] bepaald naar welke voorziening en aanbieder iemand wordt doorverwezen. De wachtlijsten worden berekend vanaf het moment van bespreken in het plaatsingsoverleg tot het moment van daadwerkelijke opname in de instelling die is afgesproken.[229] Het plaatsingsoverleg is in theorie twee tot drie weken na de melding bij het CCP.[230] De gemeente heeft gegevens aangeleverd over de wachtlijsten bij instellingen voor doorstroom binnen de maatschappelijke opvang.[231] Deze gegevens geven een beperkt zicht op de wachtlijsten, omdat er ook mensen op de wachtlijst staan die niet vanuit de nachtopvang zijn aangemeld en omdat iedereen die voortijdig vertrekt uit de nachtopvang, van de wachtlijst wordt afgevoerd. De afgelopen jaren stonden er zo'n 50 personen op een wachtlijst voor een doorstroomvoorziening (zie Figuur 25).[232] Dat is ten opzichte van het totaal aantal mensen dat jaarlijks gebruik maakt van nachtopvang (nachtopvang voor volwassenen, 2016, 824 personen) een beperkt aantal. Omdat de gegevens alleen betrekking hebben op mensen die uiteindelijk opgenomen worden in een voorziening, is wel inzichtelijk hoe lang mensen gemiddeld moeten wachten op een doorstroomvoorziening. Het aantal dagen dat iemand gemiddeld op een wachtlijst stond voor een doorstroomvoorziening schommelde in de afgelopen jaren tussen de 113 en de 123 dagen en was op 1 januari 2017 119 dagen (zie Figuur 26). Het hoogste gemiddelde per voorziening was op 1 januari 2015 170 dagen en op 1 januari 2017 260 dagen, het laagste respectievelijk 49 dagen en 42 dagen.[233] Gezien de lengte van de wachttijd kan gesteld worden dat er in ieder geval tijdelijk te weinig plaatsen zijn in de doorstroomvoorzieningen. Omdat de wachtlijst niet is toegenomen (in aantal dagen en in aantal personen, zie Figuur 25 en Figuur 26) zou gesteld kunnen worden dat er op structurele basis wel genoeg plaatsen zijn in doorstroomvoorzieningen (structureel komen er net zoveel mensen op de wachtlijst als er instromen in de voorziening). De beperkte

---

feitelijk wederhoor. Schuldenproblematiek kan bestaan uit een historie van wanbetaling en/of huurachterstand of het hebben van onbeheersbare schulden (Feitelijk wederhoor gemeente).

[228] *Zie voor een toelichting bij norm 13, Overlegstructuren.*

[229] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017.xlsx*

[230] *Eén tot twee weken na de melding volgt het intakegesprek. In het eerstvolgende plaatsingsoverleg, dat wekelijks wordt gehouden, worden alle nieuwe cliënten besproken. Bron: interview gemeente Den Haag.*

[231] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017.xlsx De informatie heeft betrekking op cliënten die geplaatst zijn of nog geplaatst moeten worden in een doorstroomvoorziening. Cliënten die uitvallen, worden van de wachtlijst verwijderd en zijn in de cijfers niet meer zichtbaar. Opgegeven zijn het aantal cliënten per peildatum voor alle doorstroomlocaties, met daarbij de gemiddelde wachttijd in dagen per persoon.*

[232] *Op basis van peildata 2015 - 2017, telkens per 1 januari en 1 mei.*

[233] *De beschikbaar gestelde gegevens over wachtlijsten geven voor elke voorziening het gemiddeld aantal dagen voor alle cliënten per peildatum. Zo stonden voor één voorziening op 1 januari 2015 19 mensen op de wachtlijst, die gemiddeld daar op dat moment 170 dagen op stonden.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

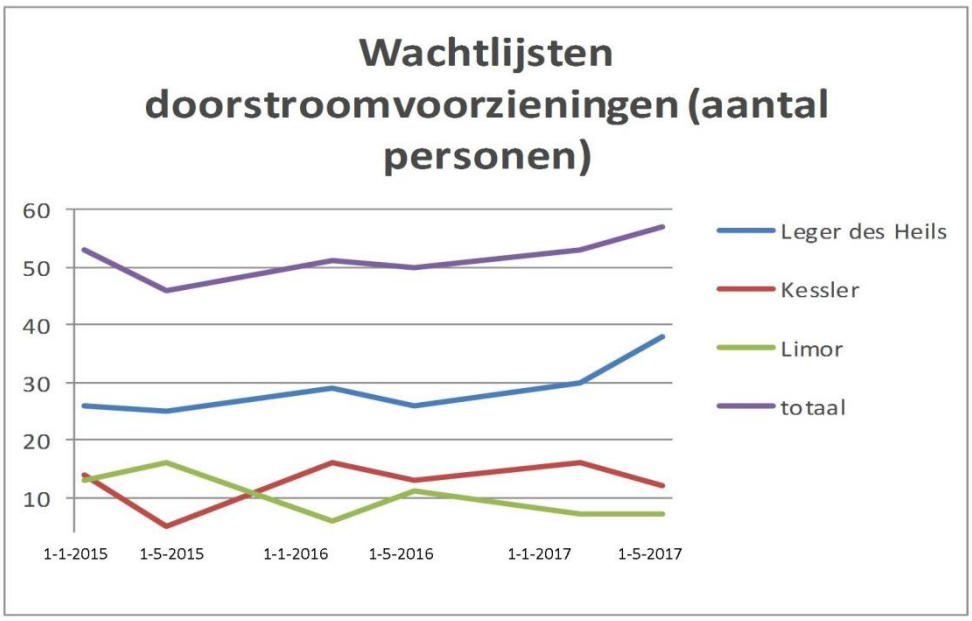
b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

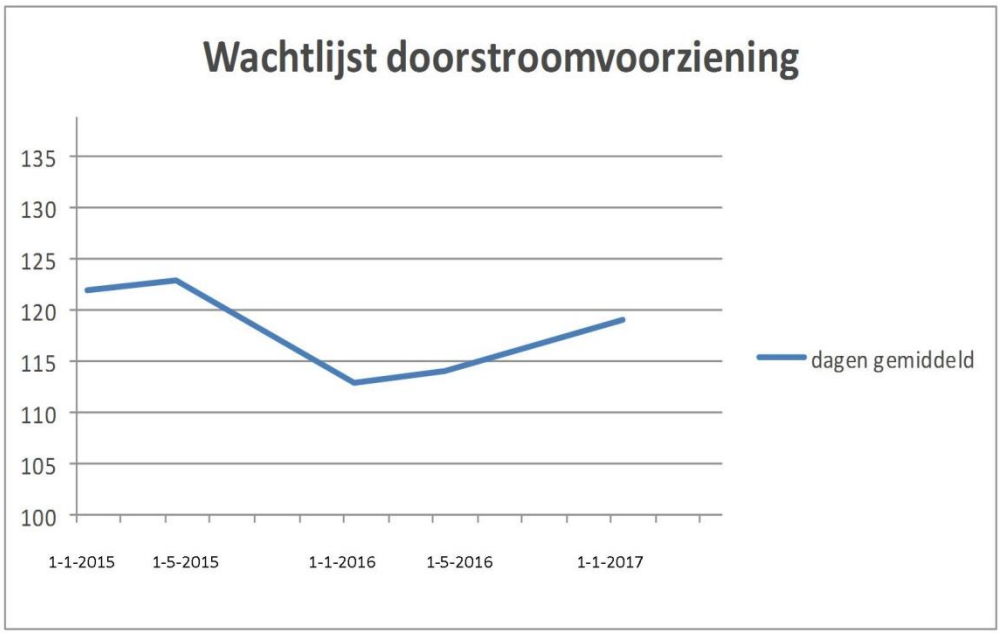
a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

hoeveelheid plaatsen en de combinatie met de lange wachttijden kan echter ook als gevolg hebben dat mensen uitvallen voordat ze geplaatst worden of uitstromen naar andere bestemmingen (er komen meer mensen op de wachtlijst dan er instromen in een voorziening. Een deel valt voortijdig af). Het niet toenemen van de wachtlijst geeft daardoor waarschijnlijk een vertekenend beeld van de behoefte aan doorstroomvoorzieningen.



Figuur 25 Personen op de wachtlijsten van de verschillende aanbieders en totaal aantal personen op wachtlijst per peildatum (jan 2015 - mei 2017)[234]



[234] *CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017.xlsx*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Figuur 26 Gemiddeld aantal dagen dat iemand moest wachten voordat hij/zij is opgenomen in een doorstroomvoorziening. Peildata 1 januari 2015 tot en met 1 januari 2017.[235]

Naast doorstroomvoorzieningen stromen mensen uit de nachtopvang ook door naar andere voorzieningen, onder meer Beschermd wonen. Ook dit betreft maar een klein deel van de totale uitstroom uit de nachtopvang. In 2016 stroomden 12 mensen uit naar beschermd wonen vanuit de nachtopvang (van de 824 personen totaal die uitstroomden uit de nachtopvang).[236] De grootste aanbieder van beschermd wonen geeft aan dat er de afgelopen jaren een wachtlijst is van 176 tot 220 personen.[237] Dit betreft alle mensen die in aanmerking komen voor een plaats in een beschermd wonen voorziening en dus niet alleen mensen uit de nachtopvang. In 2015 stroomden bij deze aanbieder 108 mensen in en 102 uit, in 2016 stroomden 117 mensen in en 109 uit.[238] De gemiddelde duur van plaatsing op de wachtlijst is niet bekend, maar zou uitgaande van de gegevens geschat kunnen worden op gemiddeld circa twee jaar.[239]

Vanuit de nachtopvang stromen mensen door naar een variëteit aan bestemmingen.[240] Voor een deel van de bestemmingen is een wachtlijst niet aan de orde (zoals 'acuut vertrokken', 'op straat' of 'detentie'). Een deel van de mensen vertrekt naar een woning (al dan niet zelfstandig, in 2016: 93 personen), waarvan ongeveer een derde naar een corporatiewoning (2016: 35 personen of 4% van de totale uitstroom van 824 personen). De wachttijd voor corporatiewoningen was in 2016 voor de hele doelgroep die in aanmerking komt voor sociale huurwoning in Den Haag (totaal 137.000 huishoudens) gemiddeld 28 maanden.[241] In dit gemiddelde zijn ook de wachttijden meegenomen van mensen die voorrang hebben gekregen bij het vinden van een sociale huurwoning.[242] Van de 4.487 huishoudens die een sociale huurwoning kregen in 2016 hadden 3397 enige vorm van voorrang. Zonder enige vorm van voorrang (1090 personen) was de gemiddelde wachttijd in 2016 51 maanden. Van de specifieke doelgroep van mensen die uitstromen uit

[235] *Bron: CCP beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2.xlsx. Voor de berekening van het gemiddeld aantal dagen is het saldo van het totaal aantal dagen dat mensen gemiddeld op de wachtlijst van een voorziening stonden (gemiddeld aantal dagen vermenigvuldigd met het aantal mensen dat voor die voorziening op een wachtlijst stond) gedeeld door het totaal aantal mensen op de wachtlijst.*

[236] *Bron: informatieuitvraag Kesslerstichting. Er stromen ook mensen vanuit doorstroomvoorzieningen uit naar beschermd wonen, de rekenkamer heeft informatie over deze uitstroom in het kader van dit onderzoek niet kunnen achterhalen.*

[237] *Beantwoording Informatie-uitvraag stichting Anton Constandse 20170630.xlsx*

[238] *Ibid. Tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2017 steeg het aantal cliënten in deze voorziening volgens de gegevens van de aanbieder van 562 naar 586*

[239] *Schatting rekenkamer: uitgaande van een constante wachtlijst van 200 personen en in- en uitstroom van 100 personen per jaar en alleen uitstroom naar beschermd wonen (geen uitval) zou de gemiddelde wachttijd per persoon 2 jaar zijn: op het moment dat persoon x instroomt zitten er 200 personen op de wachtlijst. Elk jaar gaan 100 mensen van de wachtlijst af doordat ze instromen in een voorziening. Het duurt dus twee jaar voordat alle 200 personen vóór persoon x van de wachtlijst zijn doorgestroomd naar een voorziening.*

[240] *Informatie-uitvraag Kesslerstichting. De Kessler stichting is de grootste aanbieder van nachtopvang. Kessler houdt 13 bestemmingen aan om te registreren waarheen mensen uitstromen.*

[241] *RIS 297055 Monitor Volkshuisvesting 2016, gemeente Den Haag, mei 2017, p. 10.*

[242] *Ibid. p. 72. Het is mogelijk om 1) een administratieve verhoging van de inschrijvingsduur te krijgen; 2) een voorrangsverklaring en 3) een woning toegewezen te krijgen onder meer via bemiddeling.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

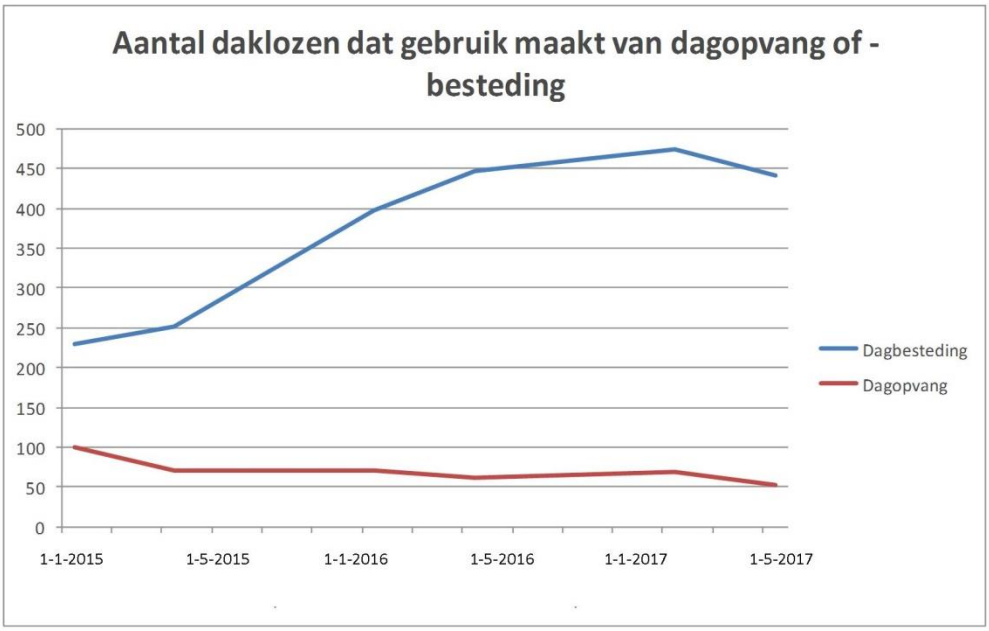
a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

de maatschappelijke opvang zijn de wachttijden voor een sociale huurwoning niet bekend. Wachttijden voor andere voorzieningen zijn in het kader van dit onderzoek niet opgevraagd.

Dagbesteding

Dagbesteding is beschikbaar voor mensen die gebruik maken van maatschappelijke opvang, maar is ook toegankelijk voor andere doelgroepen.[243] Dagbesteding bestaat uit (eenvoudige) arbeidsmatige bezigheden en recreatieve activiteiten. De grootste aanbieder van dagbesteding in Den Haag heeft geen wachtlijsten. Ruim 500 mensen maken gebruik van dagbesteding (2017).[244] Er is ook een dagopvang in Den Haag. Dagopvang is een voorziening waar mensen kunnen verblijven (o.a. koffie drinken) zonder dat er arbeid wordt verricht. Daarnaast bestaan er de inloopvoorzieningen waar mensen binnen kunnen lopen voor een kop koffie, douchen, kleding wassen etc. Daklozen kunnen hier vrij gebruik van maken. Dagelijks zijn er bij de dagopvang tussen de 50 en 90 mensen aanwezig (zie ook Figuur 27).[245]



Figuur 27 Aantal personen dat gebruik maakt van dagopvang en dagbesteding per peildatum (2015-2017, telkens 1 januari en 1 mei).[246]

[243] *Interview ketenpartner. Het CCP kan mensen doorverwijzen naar dagbesteding, dagbesteding kan onderdeel zijn van een maatwerkarrangement voor iemand die in een traject voor maatschappelijke opvang zit of in een andere voorziening, maar ook voor mensen die zelfstandig wonen. Dagbesteding is niet toegankelijk voor jongeren of mensen zonder een verblijfsstatus in Nederland.*

[244] *Informatieuitvraag Reakt.*

[245] *Informatieuitvraag Leger des Heils; feitelijk wederhoor ketenpartners. Gemiddeld maakten circa 70 personen gebruik van de dagopvang in de periode 1 januari 2015 tot 1 mei 2017 (gemiddelde over peildata 1 jan resp. 1 mei).*

[246] *Bron: informatieuitvraag Leger des Heils en Reakt.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Norm 11: het aanbod (kwalitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang

Bevinding:

Er zijn verschillende systeemfouten die maken dat de doorstroom vanuit de nachtopvang belemmerd wordt. De ondersteuning in de nachtopvang biedt geen passende oplossingen om deze systeemfouten te ondervangen, waardoor mensen langer moeten verblijven in de nachtopvang dan gezien hun problematiek nodig zou zijn. De belangrijkste belemmering wordt gevormd door een achterblijvende schuldhulpverlening voor mensen in de nachtopvang. Kortdurende beschikkingen of trajecten voor (aanvullende) begeleiding en zorg, zoals voor verslavingszorg, zijn onvoldoende duurzaam en leiden tot meer recidive. Bovendien leiden de kortdurende beschikkingen voor ondersteuning voor cliënten tot meer onzekerheid over de ondersteuning op de langere termijn.

Veel ketenpartners wijzen op het gebrek aan uitstroommogelijkheden als oorzaak voor de wachtlijsten voor doorstroomvoorzieningen. (zie bij norm 10). Toch noemen de ketenpartners ook verschillende oorzaken die een snelle doorstroom binnen de keten tegenhouden, waardoor meer mensen in de nachtopvang moeten blijven dan nodig is of goed voor deze mensen is. In zijn algemeenheid wordt aangegeven dat mensen in de nachtopvang (en overigens ook in doorstroomvoorzieningen) negatief beïnvloed worden door de omgeving. Het gaat daarbij om drugsgebruik, straatgedrag, negatief gedrag dat onderling wordt overgenomen, financiële uitbuiting en toename of ontstaan van schulden.[247]

Schuldenproblematiek

Naast het kwantitatieve gebrek aan woningen noemen ketenpartners als belangrijkste knelpunt voor doorstroom de schuldenproblematiek van cliënten. Praktische problemen veroorzaken dat dit in de fase van de nachtopvang nog niet aangepakt kan worden. Volgens ketenpartners is het pas wanneer iemand een vaste woon- en verblijfplaats heeft, mogelijk om een traject voor schulphulpverlening te starten.[248] Dat betekent dat voordat iemand in een doorstroomvoorziening zit, dit probleem niet aangepakt kan worden. De gemeente geeft aan dat het traject wel opgestart kan worden in die zin dat een cliënt zich al kan melden voor schuldhulpverlening en dat op basis daarvan binnen 4 weken een eerste gesprek met hem/haar wordt gevoerd om de (schuld-)hulpvraag vast te stellen.[249] De eisen die in het kader van een traject schuldhulpverlening worden gesteld aan cliënten vormen ook een hoge drempel. De doelgroep is beperkt zelfredzaam en heeft geen overzicht over de financiële situatie, terwijl dit wel wordt verlangd. Het belang van het

[247] *Interviews ketenpartners en gemeente. Vier partijen gaven aan dat dit probleem speelt in de opvangvoorzieningen; Winterkoudeonderzoek 2016/2017 Rapportage Den Haag, GGD Haaglanden, april 2017, p. 13. 51% van de respondenten (in de nachtopvang) gaf aan schulden te hebben.*

[248] *Interview gemeente Den Haag.*

[249] *Feitelijk wederhoor gemeente.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

aanpakken van schulden is groot, omdat mensen een stabiele financiële situatie moeten hebben voor ze uit kunnen stromen naar een zelfstandige woning.[250]

Verslavingszorg en psychiatrie

Ook de opzet van de verslavingszorg wordt door een aantal ketenpartners als belemmering gezien.[251] Voor de verslavingszorg geldt dat deze voorziening meer kortdurend en meer ambulant is gemaakt, terwijl de doelgroep in de maatschappelijke opvang het daarmee niet redt. Iemand moet in een korte periode afkicken en kon in het verleden daarna een nieuwe structuur opbouwen in de instelling voor verslavingszorg. Tegenwoordig is de aanpak dat dit nazorgtraject met ambulante ondersteuning moet gebeuren. Dak- en thuislozen komen dan weer terug in de omgeving van de maatschappelijke opvang, waar ze geconfronteerd worden met medebewoners die merendeels nog wel gebruiken.[252] De doelgroep heeft daarbij te weinig steun vanuit een eigen sociaal netwerk en te weinig intrinsieke motivatie om een dergelijk traject in deze omgeving tot een goed einde te brengen. Ketenpartners zien deze problematiek toenemen met als gevolg een groter aantal mensen dat recidiveert.[253] Voor een aantal cliënten is dit ook aanleiding om niet eens aan verslavingszorg te beginnen.[254]

Aanbieders van nachtopvang en doorstroomvoorzieningen ervaren het doorverwijzen van cliënten die een behandeling nodig hebben (psychiatrie) als een probleem. Het is niet eenvoudig een indicatie hiervoor te krijgen (Zorgverzekeringswet), cliënten werken niet mee (verplichte behandeling is alleen mogelijk wanneer de situatie bedreigend is) en er is een capaciteitsprobleem bij behandelaars.[255] Mensen met psychiatrische problematiek hebben bijvoorbeeld veel last van de onrustige nachten in de nachtopvang. Daardoor draait hun dag- en nachtritme om en verergert hun problematiek.[256] Ook in de psychiatrische zorg bestaat een doelstelling om te ambulantiseren, waardoor er minder interne plaatsen beschikbaar zijn.[257]

Dagbesteding

Genoemd wordt ook dat de kwaliteit van de dagbesteding belemmerend is voor de doorstroom vanuit de dagopvang. Het huidige aanbod leidt onvoldoende tot zingeving en herstel.[258] Zo is er geen aansluiting tussen de keten voor maatschappelijke opvang en de

[250] *Ibid.*

[251] *Interviews ketenpartners. Vijf partijen noemen dit onderwerp als een belemmering voor de doorstroom*

[252] *Verwarde mensen op straat, de uitkomsten van een beeldvormend onderzoek onder dak- en thuislozen in de laagdrempelige opvang in twee grote steden, Coline van Everdingen in opdracht van het Leger des Heils, november 2015, p. 5. Van de cliënten in de maatschappelijke opvang is meer dan de helft verslaafd aan drugs ('57% heeft in de afgelopen 3 dagen of week drugs gebruikt').*

[253] *Interviews ketenpartners.*

[254] *Ibid.*

[255] *Interview ketenpartners.*

[256] *Interview ketenpartners.*

[257] *Feitelijk wederhoor gemeente.*

[258] *Interviews ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

uitvoering van de participatiewet, met als gevolg dat kansen onbenut blijven om mensen in de nachtopvang te laten participeren. Waar in de maatschappelijke opvang het idee heerst dat mensen 'opgevangen' moeten worden, gaat de participatiewet juist uit van een actieve bijdrage bijvoorbeeld door mensen zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers werk te bieden.[259]

Een deel van de doelgroep in de nachtopvang wordt (bij de intake) geïndiceerd voor Beschermd wonen. Omdat daar wachtlijsten zijn (zie bij norm 10, wachtlijsten), verblijven mensen in de tussentijd in de nachtopvang of in een doorstroomvoorziening. Dat is dus een tijdelijke oplossing, die niet de ondersteuning biedt voor deze doelgroep om zo optimaal mogelijk te kunnen werken aan herstel. Mensen die een indicatie hebben voor een Beschermd wonen-plek, krijgen in de nachtopvang ambulante ondersteuning als overbruggingszorg. Dit is een zeer beperkte vorm van ondersteuning, minder dan wat bijvoorbeeld op basis van een maatwerkarrangement (Wmo) wordt geboden. Aanbieders van nachtopvang zien dat hierdoor de gezondheid en het welbevinden van deze cliënten achteruit gaat en een deel van deze cliënten het niet redt in de nachtopvang en uitvalt. [260]

Voor de groep 'nieuwe / economische daklozen' wordt aangegeven dat hun specifieke problematiek niet goed aangepakt kan worden binnen de bestaande voorzieningen. Deze groep is in principe zelfredzaam, maar is dat door omstandigheden kwijtgeraakt. Zij hebben geen psychiatrische- of verslavingszorg nodig en ondervinden wel negatieve invloed van de instabiele omgeving in de maatschappelijke opvang.[261]

Het principe van het direct aanbieden van een stabiele woonplek, zoals bijvoorbeeld in het project Housing First gebeurt, wordt door ketenpartners als positief gezien.[262] Housing First richt zich op Haagse daklozen met meervoudige en complexe problematiek (MO/OGGZ doelgroep). Het doel is hen zo snel mogelijk aan een zelfstandige woning te helpen en daar de nodige zorg en begeleiding omheen organiseren, waarbij de deelnemer zoveel mogelijk zelf de regie heeft.[263]In de eerste jaren van het project (eind 2011 tot oktober 2015) zijn 69 personen ingestroomd en 29 uitgestroomd, waarvan 11 met een negatief resultaat (wegens overlast uitgezet, detentie of zelf geen gebruik meer willen maken van de voorziening).[264] De resultaten zijn positief, met name omdat mensen een zelfstandige wooneenheid hebben, wat rust en stabiliteit geeft. Door een aantal ketenpartners wordt dit resultaat vergeleken met de situatie in de maatschappelijke opvang. [265] De nachtopvang leidt over het algemeen niet tot een verbetering (zie ook norm

[259] *Interviews ketenpartners.*

[260] *Feitelijk wederhoor ketenpartners; Interview ketenpartners. Drie partijen noemen dit onderwerp als een belemmering voor de doorstroom*

[261] *Interview gemeente Den Haag en ketenpartners. Het Leger des Heils heeft in samenwerking met de gemeente Den Haag een pilot opgezet voor deze doelgroep, waarbij zij snel in een eigen woning worden geplaatst en vanuit een stabiele omgeving de financiële problematiek wordt aangepakt.*

[262] *Interview ketenpartners. Drie partijen noemen deze aanpak als goed voorbeeld.*

[263] *Signaal 2016 nr.7, Housing First, ervaringen en resultaten na 4 jaar, gemeente Den Haag, afdeling onderzoek, strategie & projecten, 2016, p. 1.*

[264] *Ibid, p. 2.*

[265] *Bron: interview ketenpartner betrokken bij Housing First.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

10, Uitstroom uit de nachtopvang). Ook geven ketenpartners aan dat het voor een deel van de doelgroep in de nachtopvang goed zou zijn direct door te stromen naar een zelfstandige woning omdat dit een randvoorwaarde zou zijn om een eigen leven op te kunnen bouwen.[266]

In de doorstroomvoorzieningen, net als in de nachtopvang, is begeleiding mogelijk op basis van een maatwerkvoorziening (Wmo 2015). Beschikkingen voor een maatwerkvoorziening zijn meestal 3 of 6 maanden geldig. Instellingen voor maatschappelijke opvang geven aan dat hierdoor veel werk gaat zitten in het telkens opnieuw aanvragen van begeleiding en het onzekerheid meebrengt voor cliënten.[267] Het CCP heeft beperkte invloed op de keuze voor de aanbieder van deze begeleiding, omdat dit volgens de wet door de cliënt wordt bepaald. In de praktijk ziet het CCP dat de aanbieder van opvang bij de keuze een sturende rol heeft en dat hierdoor niet altijd de beste deskundigheid wordt ingezet.[268]

Op basis van de Wmo is het niet mogelijk gespecialiseerde verpleegzorg te leveren voor ouder wordende cliënten. Deze zorg valt binnen de Wet langdurige zorg (Wlz), waarvoor cliënten een afzonderlijke indicatie moeten krijgen. Het verkrijgen van een Wlz indicatie wordt door ketenpartners als moeilijk ervaren, omdat weinig cliënten hiervoor in aanmerking komen.[269] Instellingen proberen dit gat zelf in te vullen, maar niet duidelijk is of dat voldoende is. Dit speelt ook bij de partijen die beschermd wonen aanbieden.[270] Hier worden cliënten ook ouder en vragen een andere vorm van zorg, die binnen de faciliteiten en financiering van het beschermd wonen niet geboden kan worden.

4.1.2 Financiering van doorstroomvoorzieningen

Subvraag 2.a.ii: In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?

Norm 12: de financiering van doorstroomvoorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang

Bevinding:

Plaatsen in doorstroomvoorzieningen worden door de gemeente bekostigd via subsidies aan aanbieders. In de subsidievoorwaarden is bepaald wat het maximum aantal plaatsen is dat beschikbaar gesteld mag worden. De financiering beperkt daardoor de hoeveelheid plaatsen. Omgeslagen naar plaats per nacht verstrekt de gemeente minder subsidie voor voorzieningen in het begin van het traject dan voor voorzieningen in de latere fasen. Dat neemt niet weg dat de tijdelijke voorzieningen in de eerste fase onvoldoende leiden tot herstel en daarmee over het geheel genomen dus extra kosten met zich meebrengen.

[266] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor ketenpartners. Dit is niet voor iedereen geschikt, omdat er ook cliënten zijn die onvoldoende in staat zijn om sociale contacten te onderhouden en zouden vereenzamen in een zelfstandige wooneenheid. Bron: interview gemeente.*

[267] *Interviews ketenpartners.*

[268] *Interview gemeente. Als voorbeeld is genoemd dat mensen met LVB problematiek niet altijd een op dat gebied deskundige begeleiding krijgen.*

[269] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor CCP.*

[270] *Interview ketenpartner beschermd wonen.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Naast subsidies gebruiken zowel het CCP als aanbieders van maatschappelijke opvang ook de mogelijkheid om voor cliënten een maatwerkarrangement (Wmo 2015) aan te vragen, waarmee extra begeleiding mogelijk wordt. De betaling van maatwerkarrangementen die door aanbieders worden aangevraagd start wanneer de beschikking is afgegeven, dat kan enkele weken later zijn dan het moment van aanvraag. In de tussentijd is vaak nog geen aanvullende begeleiding mogelijk. De beschikkingen hebben een looptijd die korter is dan de doorlooptijd van cliënten in een voorziening. Aanbieders moeten daarom herhaaldelijk opnieuw een aanvraag doen. Zorg die geleverd wordt op basis van andere geldstromen (zorgverzekeringswet, Wet langdurige zorg) kan relevant zijn voor de doorstroom binnen maatschappelijke opvang, maar valt buiten de regie van de gemeente. Door de verschillende geldstromen ontstaan onderaannemer relaties binnen de keten en kunnen er meerdere begeleiders zijn per casus.

De eigen bijdrage vormt een negatieve prikkel voor cliënten bij de doorstroom, omdat deze in de doorstroomvoorziening veel hoger is dan in de nachtopvang. De eigen bijdrage betekent ook dat aanbieders naast de rol van hulpverleners geld moeten incasseren van cliënten en soms zelfs schuldeiser zijn, wat de relatie hulpverlener cliënt niet ten goede komt. Tenslotte vormt de eigen bijdrage die cliënten voor aanvullende begeleiding moeten betalen voor een aantal cliënten aanleiding deze begeleiding te weigeren.

Subsidies

De gemeente bekostigt plaatsen in doorstroomvoorzieningen via subsidies, waarbij vooraf door de gemeente wordt bepaald wat het maximum aantal plaatsen is.[271] Onder norm 10 is ingegaan op de capaciteit van doorstroomvoorzieningen, waarbij aangegeven is dat slechts een beperkt aantal mensen uit de nachtopvang naar een doorstroomvoorziening gaat en er (in ieder geval tijdelijk en waarschijnlijk ook structureel) onvoldoende plaatsen zijn in doorstroomvoorzieningen. Aanbieders zoeken zelf wel naar uitbreiding van capaciteit door met eigen middelen te investeren in extra plaatsen, waarbij de wooncomponent gedekt wordt via de eigen bijdrage van cliënten en de begeleiding via maatwerkarrangementen.[272] Zij ervaren hierbij weinig ondersteuning vanuit de gemeente in de vorm van het meedenken en faciliteren van ontwikkelingen.[273]

Kostprijs

De gemeente heeft in het kader van dit onderzoek informatie gegeven over de subsidies die worden verstrekt aan de aanbieders van de verschillende voorzieningen in de keten maatschappelijke opvang.[274] Hoewel ketenpartners aangeven dat zij meer geldstromen benutten om hun voorzieningen te bekostigen, is uit de gemeentelijke gegevens wel op te maken hoeveel de gemeente betaalt voor plaatsen in de maatschappelijke opvang. Zo

[271] *O.m. : beschikking Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 voor Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016.*

[272] *Interviews ketenpartners. Twee partijen geven aan dat ze op deze manier zoeken naar oplossingen. Eén partij geeft aan dat de wooncomponent vergelijkbaar is met de eigen bijdrage. Een aantal partijen geeft echter ook aan dat de kostprijs voor de wooncomponent (veel) hoger is dan wat een cliënt zelf daarvoor zou kunnen betalen.*

[273] *Interview ketenpartners.*

[274] *Beantwoording informatie uitvraag aan gemeente 12062017 – 2*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

komt de subsidie voor de reguliere nachtopvang voor volwassenen neer op een subsidiebedrag van € 54 per nacht per plaats en komen de doorstroomvoorzieningen per nacht en per plaats neer op ruim € 80. Ter vergelijking is ook de subsidie voor één aanbieder van Beschermd wonen opgevraagd: deze subsidie komt neer op een bedrag van € 130 per nacht per plaats (zie Tabel 4). Voor de gemeente zijn voorzieningen in het begin van de keten dus goedkoper dan voorzieningen in een latere fase. Het inzetten van tijdelijke voorzieningen leidt echter veelal niet tot de gewenste verbeteringen (zie bij norm 4) en zal over het geheel genomen dus extra kosten met zich meebrengen.

aanbieder	vorm	plaatsen	totale subsidie	kosten per nacht per plaats
Kesslerstichting	nachtopvang volwassenen	100	€ 1.982.350	€ 54
Kessler en Schroeder[275]	overloop met begeleiding			€ 80
Kesslerstichting	Doorstroom voorziening	94	€ 2.821.171	€ 82
Leger des Heils	Doorstroom voorziening	50	€ 1.495.227	€ 82
Limor	Doorstroom voorziening	44	€ 1.369.284	€ 85
Limor	beschermd wonen	57	€ 2.729.389	€ 131

Tabel 4 Overzicht subsidies nachtopvang voor volwassenen, doorstroomvoorzieningen en één aanbieder van beschermd wonen (bedragen gelden voor 2016, afgezien van nachtopvang waarvoor het subsidiebedrag voor 2017 is opgenomen)[276]

Andere geldstromen

Uit de subsidies voor doorstroomvoorzieningen moeten aanbieders ook begeleiding verzorgen. Dat is echter (net als bij de nachtopvang) beperkt. Voor aanvullende begeleiding en voor alle vormen van dagbesteding, is aanvullende financiering nodig (en mogelijk) via de maatwerkarrangementen (Wmo).[277] Alle ketenpartners die gebruik maken

[275] *Zie ook Tabel 3 met het overzicht van kostprijs voor de verschillende vormen van nachtopvang. Hier opgenomen is de samenstelling van kosten voor een plek per nacht (€72) en kosten voor begeleiding per nacht (€8).*

[276] *Bronnen: Beantwoording informatie uitvraag gemeente d.d. 12 juni 2017; Subsidieverlening maatschappelijke opvang 2017 aan de Kessler stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016: Subsidieverlening Beschermd Wonen 2017 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2016. Voor beschermd wonen zijn de beschikkingen van andere aanbieders niet onderzocht. Hier opgenomen bedrag is daarom alleen een indicatie.*

[277] *Interview ketenpartner.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

van maatwerkarrangementen, geven aan dat de indicaties hiervoor te kortdurend zijn, waardoor er veel tijd gaat zitten in het telkens opnieuw aanvragen van maatwerkarrangementen voor hun cliënten.[278] De gemeente werkt echter met kortdurende arrangementen, zodat er overzichtelijke doelen gesteld kunnen worden en flexibel ingespeeld kan worden op verandering van de hulpverleningsvraag (bijvoorbeeld bij doorstroming).[279] Zowel ketenpartners als gemeente geven aan dat er een knelpunt is doordat de betaling van maatwerkarrangementen die door aanbieders van maatschappelijke opvang namens een cliënt zijn aangevraagd pas start wanneer de beschikking is afgegeven, wat enkele weken kan duren nadat er een melding voor is gedaan.[280] Maatwerkarrangementen die worden verstrekt op advies van het CCP (onderdeel van de intake in het toegangsproces) worden met terugwerkende kracht vergoed vanaf het moment van advies.[281] Een aantal aanbieders doorstroomvoorzieningen geeft aan dat de hoeveelheid begeleiding of dagbesteding die gegeven kan worden op basis van de maatwerkarrangementen onvoldoende is om mensen zo snel mogelijk door te laten stromen. Concreet wordt aangegeven dat van de verschillende varianten maatwerkarrangementen die mogelijk zijn, alleen het basisarrangement door de gemeente wordt geïndiceerd voor deze doelgroep.[282] Daarbij wordt ook opgemerkt dat de toename van problematiek (vooral Licht verstandelijk beperkt, door het beëindigen van de AWBZ indicaties voor de lichtere vormen van beschermd wonen) niet leidt tot een uitbreiding van subsidiemiddelen voor deze doelgroep.[283] Over andere vormen van hulp (medisch, psychologische, verslavingszorg) heeft de gemeente geen invloed op de financiering. Hiervoor zijn indicaties nodig voor trajecten die betaald worden op basis van de zorgverzekeringswet. Aanbieders van deze vormen van zorg zijn wel betrokken bij de keten voor maatschappelijke opvang en nemen bijvoorbeeld deel aan casus overleggen.[284] Als gevolg van de verschillende geldstromen ontstaan binnen de keten ook aannemer-onderaannemer-relaties, waarbij niet altijd duidelijk is wie de regie heeft in een casus. Instellingen missen daarin ook een duidelijke rol van de gemeente.[285]

Eigen bijdrage

Zoals bij norm 10 al aangegeven, vormt de eigen bijdrage die cliënten moeten betalen een belemmering voor de doorstroom uit de nachtopvang naar een doorstroomvoorziening. Elke dakloze die zich bij het CCP meldt voor maatschappelijke opvang, krijgt ook een intake voor een daklozenuitkering. Dit is een bijstandsuitkering, maar lager dan een reguliere

[278] *Interviews ketenpartners.*

[279] *Interview gemeente Den Haag.*

[280] *Interview gemeente Den Haag en interviews ketenpartners.*

[281] *Bron: feitenverificatie CCP, 13 oktober 2017. Het CCP heeft deze afspraak met de afdeling van de gemeente die de maatwerkarrangementen verstrekt.*

[282] *Interviews ketenpartners betrokken bij doorstroomvoorzieningen. Dit geldt niet voor aanbieders van dagbesteding, deze constateren dat er een evenwichtige spreiding is tussen basis- en intensieve arrangementen.*

[283] *Interviews ketenpartners.*

[284] *Interview gemeente Den Haag en ketenpartners.*

[285] *Interviews ketenpartners. Twee partijen geven aan dat zij geconfronteerd worden met deze spanning in de samenwerking met andere partijen.*

uitkering (netto per maand € 696,20). Voor de nachtopvang geldt een eigen bijdrage van 2 euro per nacht (dus maximaal € 64 per maand). In een doorstroomvoorziening krijgen cliënten een (hogere) gewone bijstandsuitkering (€ 986, 52) , maar moeten ze een groot deel van hun inkomen betalen als eigen bijdrage (€ 636,52).[286] In de praktijk is het netto inkomen meestal nog lager omdat de premie zorgverzekering en afbetaling van schulden er nog vanaf gaan. Daarnaast wordt geld gereserveerd voor het inrichting van een eigen woning na uitstroom.[287] Daarmee is het voor cliënten financieel onaantrekkelijk uit de nachtopvang door te stromen en is er een prikkel om (vroegtijdig) een doorstroomvoorziening te verlaten (zie Tabel 5).[288] Over de eigen bijdrage in doorstroomvoorzieningen geven aanbieders aan dat zij hierbij een dubbele rol hebben naar cliënten. Ze zijn zowel hulpverlener als een instantie die geld moet innen (soms zelfs schuldeiser, wanneer een cliënt betalingsverplichtingen niet nakomt).[289]
Dit heeft een nadelige invloed op de vertrouwensband tussen hulpverlener en cliënt. Ten aanzien van de eigen bijdrage die cliënten moeten betalen voor begeleiding, merkt een aanbieder op dat dit voor cliënten een argument kan zijn om te stoppen met de begeleiding. Cliënten hebben niet altijd goed zicht op hun eigen zelfredzaamheid en dus op de noodzaak van begeleiding. Hierdoor kunnen zorgwekkende situaties ontstaan waar de aanbieder geen grip op heeft.[290]

leeftijd	opvang	uitkering	eigen bijdrage	resterend
21+	nachtopvang	€ 696,20	€ 64,00	€ 632,20
	doorstroom	€ 986,52	€ 636,52	€ 350,00
18 - 21	nachtopvang	€ 629,83	€ 64,00	€ 565,83
	doorstroom	€ 629,83	€ 329,83	€ 300,00

Tabel 5 Bijstandsuitkering en eigen bijdrage in nachtopvang en doorstroomvoorzieningen

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

[286] *RIS 295082 Regeling tot wijziging van de Regeling maatschappelijke ondersteuning Den Haag 2016, bijlage VIII. De bijstandsnorm voor 21 jaar en ouder is 986,52 (bron: overzicht uitkeringsbedragen en maatregelen SZW per 1 juli 2017, www.rijksoverheid.nl). De eigen bijdrage is dat bedrag minus € 350 voor persoonlijke uitgaven; dus € 636,52 per maand. Voor daklozen wordt in Den Haag € 253,68 van ingehouden van de bijstandsnorm wegens het ontbreken van woonkosten. Minus het vakantiegeld van € 36,64 ontvangt een dakloze per maand netto € 696,20. De eigen bijdrage voor de nachtopvang is maximaal € 64 per maand (€ 2 x 31 dagen). Voor jongeren wordt de uitkering tot een bedrag van € 300 ingehouden als eigen bijdrage.. Mensen jonger dan 21 jaar krijgen in principe op grond van de participatiewet € 243,52 per maand, wanneer zij niet thuiswonen hebben ze recht op een aanvulling uit de bijzondere bijstand van €386,31 per maand, totaal ontvangen ze dus € 629,83. Voor jongeren is de eigen bijdrage hun inkomen minus € 300 voor persoonlijke uitgaven. Er resteert dus €329,83 per maand wanneer zij in een doorstroomvoorziening zitten. Bron: gemeente Den Haag (email d.d. 21-09-2017).*

[287] *Feitelijk wederhoor ketenpartners*

[288] *Dit wordt ook door ketenpartners genoemd als een belemmering voor de doorstroom.*

[289] *Drie aanbieders van maatschappelijke opvang geven aan dat dit speelt in hun relatie met cliënten.*

[290] *Interview ketenpartner. De eigen bijdrage voor maatwerkvoorziening ondersteuning is maximaal € 200,- per maand (Bron: RIS 2950 Regeling tot wijziging van de regeling maatschappelijke ondersteuning Den Haag 2016, september 2016). Voor een inkomen tot €22.000 op jaarbasis geldt een eigen bijdrage van € 17,50 per vier weken (opgave gemeente Den Haag); feitelijk wederhoor ketenpartners*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

4.1.3 Communicatie binnen de keten

Subvraag 2.a.iii: In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

Norm 13: de communicatie binnen de keten vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang

Bevinding:

Ketenpartners missen in de gemeente een regievoerder die met een duidelijke visie werkt aan ontwikkeling van de maatschappelijke opvang. De gemeentelijke organisatie is verkokerd, waardoor samenwerking tussen relevante beleidsvelden (maatschappelijke opvang, wonen, participatiewet) onvoldoende is. Wel goed loopt de samenwerking tussen het CCP en de dienst SZW (bijstandsuitkeringen). Binnen de keten zijn verschillende casusoverleggen die zich richten op afzonderlijke momenten in het traject. In geen van deze overleggen worden partijen van buiten de keten maatschappelijke opvang betrokken. Het ontbreekt aan een doorlopende casusregie voor cliënten tijdens het hele traject. De begeleiding wordt opeenvolgend door verschillende organisaties en personen uitgevoerd en het kan voorkomen dat tegelijk meer dan één begeleider betrokken is bij een cliënt. Voor jongeren ligt de opvang en de begeleiding bij verschillende partijen, waardoor de integraliteit van de aanpak belemmerd wordt. De cliëntvolgsystemen binnen de keten zijn niet op elkaar afgestemd. Bestaande informatisering systemen (zowel van gemeente of het CCP als ketenpartners) geven nauwelijks de mogelijkheid om managementinformatie te genereren. Gegevens van de instellingen wijken sterk af van de informatie die de gemeente genereert. Na uitstroom wordt een casus gesloten, waardoor er geen zicht is op de resultaten van de maatschappelijke opvang op langere termijn.

Rol van de gemeente binnen de keten

Sinds 1 januari 2015 valt het beleid voor maatschappelijke opvang onder de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft echter in het beleidsplan maatschappelijke ondersteuning[291] opgenomen dat het beleid voor maatschappelijke opvang zoals dat in de periode van het plan van aanpak Den Haag onder Dak (2006 - 2014) is gevoerd, onveranderd wordt doorgezet (zie ook paragraaf §2.1). Ketenpartners ervaren echter dat de mate van aandacht vanuit de gemeente minder is geworden en missen visievorming bij de gemeente. Het ontbreekt volgens hen aan het urgentiebesef dat er gezien de toenemende problematiek weer een plan van aanpak nodig is.[292] Ook geven zij aan dat de gemeente zich minder actief als regievoerder binnen de keten en probleemeigenaar opstelt, bijvoorbeeld bij de uitstroomproblematiek. Dat uit zich onder

[291] *RIS 278543 Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag versie 19 november 2014, raadsbesluit, 18 december 2014.*

[292] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor ketenpartners. Een voorbeeld dat is genoemd is het gemis aan visie op dagbesteding, bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag hoe om te gaan met interne dagbesteding (in de instelling waar iemand woont) versus externe dagbesteding (waardoor meer een woon-werk ritme ontstaat) of op de nut en noodzaak van het bieden van dagbesteding aan mensen die nog in de nachtopvang verblijven. Recentelijk is de regionale visie beschermd wonen en maatschappelijke opvang door wethouders van de betrokken gemeenten geaccordeerd (oktober 2017).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

meer in het ontbreken van regievoering bij de uitstroom van specifieke groepen naar reguliere huisvesting.[293] Het CCP is niet aanwezig bij casusoverleggen die zich richten op de overgang van doorstroomvoorzieningen of beschermd wonen naar zelfstandig wonen (zie hierna bij overlegstructuren). Het CCP zelf geeft aan dat de bemoeienis met trajecten inderdaad is afgenomen, omdat in het verleden meer aan de begeleidingskant werd gedaan dan binnen de taakomschrijving van het CCP viel. Er wordt nu meer een beroep gedaan op de instellingen om de regie en begeleiding van het CCP over te nemen na de intake. De rol van het CCP is binnen de opdracht vanuit de gemeente scherper afgebakend naar de toeleiding, toetsing van toelatingscriteria en het zorgen dat basisvoorwaarden op orde zijn (zoals het opstarten van zorgverzekering en een uitkering en het regelen van een briefadres).[294]

Een aantal partijen geeft aan zelf innovatieve projecten voor uitstroom te ontwikkelen, gericht op specifieke doelgroepen. De gemeente wordt bij dergelijke initiatieven als afwachtend en soms wantrouwend ervaren waardoor het voor partijen ingewikkeld is en veel tijd kost om projecten te realiseren.[295] Over het betrekken van organisaties bij (nieuw beleid) wordt aangegeven dat instellingen wel veel bevraagd worden, maar dat ze niet het gevoel hebben dat de informatie die ze aanleveren leidt tot aanpassingen of verbeteringen van beleid of uitvoering.[296]

Integraliteit van gemeentelijke uitvoering en verkokering

Ketenpartners ervaren verkokering zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in het zorgdomein. Concreet worden het gemis van een aansluiting tussen de keten MO en de participatiewet genoemd, waarbij wordt aangegeven dat een zinvolle dagbesteding van groot belang is voor een hersteltraject. Ook wordt aangegeven dat de aansluiting met de discipline 'wonen' en afstemming tussen afdelingen verantwoordelijk voor beschermd wonen en maatwerkarrangementen (Wmo) mist.[297]

De verschillende geldstromen vanuit het rijk voor maatschappelijke opvang en begeleiding vanuit de Wmo (de maatwerkarrangementen) leveren in de uitvoering soms spanningen op bij het door laten stromen van Haagse cliënten naar voorzieningen buiten Den Haag. Den Haag is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van maatschappelijke opvang en beschermd wonen en ontvangt vanuit het gemeentefonds

[293] *Eén instelling noemt als voorbeeld mensen die afgekickt zijn van een alcoholverslaving en nog intern wonen. Dit zijn dure plaatsen. 60% van het aantal cliënten zou al zelfstandig kunnen wonen met begeleiding, maar stroomt niet uit omdat er geen plaats is door gebrek aan beschermd wonen plekken. De gemeente heeft geen zicht op dergelijke doelgroepen en ziet de wachtlijsten niet omdat ze 'intern' zijn bij de instelling waar cliënten uit kunnen stromen.*

[294] *Interview gemeente Den Haag.*

[295] *Interviews ketenpartners. Dit punt is door vijf partijen benoemd. De gemeente heeft instellingen recent de mogelijkheid geboden innovatieve projecten in te dienen in het kader van de Stimuleringsopdracht Wmo MWA. Hiervoor zijn medio oktober 2017 vijf aanvragen ingediend door drie ketenpartners (bron: feitelijk wederhoor gemeente).*

[296] *Interview ketenpartner. Eén partij heeft dit onderwerp benoemd.*

[297] *Interviews ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

ook de middelen voor het takenpakket van de regio.[298] De regiogemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid voor Wmo gefinancierde ondersteuning en bekostigen deze ook vanuit de bijdrage die ze via het gemeentefonds hiervoor ontvangen.[299] De onderlinge afstemming tussen opvang (gemeente Den Haag) en begeleiding (Regiogemeente) leidt tot discussies die het doorstromen belemmeren.[300]

Overlegstructuren

Er zijn verschillende overlegstructuren binnen de maatschappelijke opvang. Ketenpartners missen in de samenstelling van overleggen een brede multidisciplinaire aanpak. Zo ontbreken partijen met betrekking tot werk en participatiewet of zorgverleners van buiten de keten waar cliënten ook mee te maken hebben.[301] Casuïstiek van cliënten kan in verschillende overleggen aan de orde komen en het kan zijn dat complexe casussen worden doorverwezen naar een ander overleg. Hieronder volgt een overzicht van de meest relevante overleggen met betrekking tot casuïstiek en in-, door- en uitstroom in de maatschappelijke opvang[302]:

Overleg	Deelnemers	Frequentie	Doel
Plaatsingsoverleg	CCP (voorzitter) Instellingen maatschappelijke opvang Aanbieder psychiatrische zorg (Parnassia)	Wekelijks	Doorgeleiding van nieuwe cliënten naar een passende voorziening (na de fase nachtopvang)
Casusoverleg volwassenen	CCP (voorzitter) Instellingen maatschappelijke opvang Instellingen beschermd wonen	Maandelijks	Plaatsing van cliënten in Housing First en bespreken complexe casuïstiek uit BW (alleen wanneer doorstroomoverleg

[298] *Dit betreft de decentralisatieuitkering Maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid. Deze uitkering wordt alleen aan de centrumgemeenten in Nederland uitgekeerd. Bron: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/circulaires/2017/06/01/meicirculaire-gemeentefonds-2017*

[299] *Dit betreft de integratie uitkering Wmo, welke onderdeel is van het deelfonds sociaal domein binnen het gemeentefonds. Deze middelen worden via een verdeelsleutel overgeheveld naar alle gemeenten in Nederland. Bron; ibid.*

[300] *Interviews ketenpartners. Twee partijen gaven aan hier tegenaan te lopen bij het plaatsen van cliënten in voorzieningen.*

[301] *Interviews ketenpartners. Twee partijen noemen voorbeelden van dit onderwerp. In ketenoverleggen ontbreken partijen die ook met cliënten werken, bijvoorbeeld werkgevers of zorginstellingen. De gemeente heeft geen integraal overzicht over de verschillende sectoren van hulp en zorg, welke onderling ook onvoldoende samenwerken.*

[302] *Bron: Overzicht van overleggen waarbij de veldregisseur van het CCP betrokken is, gemeente Den Haag, 1 september 2017. Naast de hier opgenomen overleggen zijn er nog de volgende overleggen waar het CCP aan deelneemt: het Beleidsoverleg jongeren, Overleg Project Perspektywa (project voor terugkeer van MOE-landers), Voortgangsoverleg Bed-Bad-Brood/nachtopvang overloop, Pilot Nieuwe daklozen, Projectgroep Housing First en de Veiligheidshuiswerkgroep.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

	Aanbieder psychiatrische zorg (Parnassia) Housing First		Parnassia, zie hierna, er niet uitkomt. CCP is bij dit onderwerp niet de Voorzitter).
Doorstroom-overleg Parnassia	Parnassia (voorzitter) Forensische zorg Verslavingszorg evt. Externen GGZ en / of BW instellingen	Wekelijks	Plaatsing van cliënten uit keten Beschermd wonen in één van de deelnemende instellingen en complexe casuïstiek. Wanneer dit overleg er niet uitkomt, is escalatie mogelijk naar casusoverleg volwassenen.
Zorgpasmonitor	CCP (voorzitter) Instellingen nachtopvang	Wekelijks	Bespreken van nieuwe cliënten en wanneer verlenging van zorgpas nodig is. Tevens bespreking van casuïstiek van cliënten.
Monitor doorstroomvoorzieningen	CCP en aanbieders doorstroomvoorzieningen (één op één overleg)	Maandelijks	Casuïstiek met betrekking tot doorstroom.
Casuïstiekoverleg jongeren	JIT (voorzitter) aanbieders nachtopvang jongeren CCP	1 x 6 weken	Bespreking en monitoring van casuïstiek en melden van vermiste zorgwekkende jongeren.
Bestuurlijk overleg	Directeuren ketenpartners Beleidsambtenaar gemeente.		Strategisch overleg maatschappelijke opvang.

Tabel 6 Overzicht overlegstructuren binnen de keten maatschappelijke opvang.

Plaatsingsoverleg (wekelijks). Deelnemers zijn het CCP, instellingen voor maatschappelijke opvang en Parnassia (Psychiatrische zorg). Hier worden cliënten besproken die voor een doorstroomvoorziening in aanmerking komen. Cliënten worden door het CCP of door ketenpartners aangemeld voor bespreking in dit overleg en daarmee plaatsing in een doorstroomvoorziening. Aanmelden gebeurt schriftelijk. Vanuit het CCP is de intake de basis voor de aanmelding (zie voor een toelichting op de intake hieronder bij

Casusregie en cliëntbegeleiding). In dit wekelijkse overleg worden circa 10 casussen besproken en wordt afgesproken bij welke instelling iemand wordt geplaatst.[303] Tot begin 2016 zaten in het plaatsingsoverleg ook aanbieders van beschermd wonen en vertegenwoordigers van ambulante begeleiders aan tafel. De gemeente heeft echter aan

[303] *Interview ketenpartner*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

het CCP aangegeven dat zij niet (meer) betrokken mogen zijn bij de toeleiding naar beschermd wonen, waardoor deze partijen niet meer deelnemen aan het plaatsingsoverleg. Dit maakt de samenwerking binnen de keten en het zoeken naar oplossingen voor individuele cliënten ingewikkelder.

Casusoverleg volwassenen (één keer per maand). Deelnemers zijn het CCP (voorzitter), instellingen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, een psychiater (Parnassia), vertegenwoordiging van het project Housing First (zie ook bij norm 11) en eventueel hulpverleners die iemand hebben aangemeld. In dit overleg worden aanmeldingen voor Housing First besproken en wordt complexe casuïstiek uit de keten Beschermd wonen besproken, maar alleen wanneer partijen uit die keten er zelf niet uitkomen. (zie hierna 'doorstroomoverleg Parnassia'). Wanneer casussen uit de Beschermd wonen keten worden besproken, is het CCP niet de voorzitter.

Doorstroomoverleg Parnassia (wekelijks)[304]. Deelnemers zijn: Parnassia (voorzitter), Palier (forensische zorg), Brijder (verslavingszorg) en eventueel externen uit GGz-instellingen of Beschermd wonen. De gemeente zit hier niet bij, maar de voorzitter van het overleg heeft wel 'korte lijnen met de veldregisseur van het CCP' om vragen te kunnen stellen over wachtlijsten of aanvliegroutes. In het doorstroomoverleg wordt de plaatsing van cliënten uit de keten Beschermd wonen in één van de aan het overleg deelnemende instellingen besproken. Hierbij worden soms ook problematische casussen besproken. Wanneer de casuïstiek te complex is wordt doorverwezen naar het Casusoverleg volwassenen.

Zorgpasmonitor (wekelijks). Deelnemers zijn het CCP (cliëntmanagers en de veldregisseur) en de aanbieder voor nachtopvang voor volwassenen (Kessler). Hier worden cliënten besproken die een nieuwe zorgpas hebben of die een verlenging van de zorgpas nodig hebben. Hierbij komt ook casuïstiek van cliënten aan de orde.

Monitor doorstroomvoorzieningen (maandelijks). Onderling overleg tussen het CCP en de aanbieders van doorstroomvoorzieningen (ook Housing First), waarbij ook casuïstiek wordt besproken

Casuïstiekoverleg Zwerfjongeren (1 keer per 6 weken). Deelnemers zijn het Jongeren Interventie Team (voorzitter), aanbieders van nachtopvang voor jongeren en cliëntmanagers van het CCP. Bespreking en monitoring van casuïstiek en melden van vermiste zorgwekkende dakloze jongeren.

Bestuurlijk overleg.[305] Deelnemers zijn directeuren van ketenpartners in de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Vanuit de gemeente neemt een beleidsambtenaar deel aan dit overleg. Ketenpartners ervaren dit als een belemmering voor de effectiviteit van dit overleg. Er kunnen in dit bestuurlijk overleg bijvoorbeeld geen koersbepalende besluiten genomen worden.

[304] *Interview ketenpartner.*

[305] *Interviews ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Casusregie en cliëntbegeleiding

In het toegangsproces voor maatschappelijke opvang zijn drie gesprekken met de cliënt:

1. Melding en screening bij CCP: toets op dakloosheid, verstrekking toegang nachtopvang. Direct na melding (wachttijd 0-3 uur).
2. Aanmeldingsgesprek opvanglocatie: inventarisatie eerste zorgbehoefte (medicatie), inkomen, zorgverzekering. Direct bij binnenkomst.
3. Intakegesprek bij CCP: in kaart brengen van de situatie van cliënt en de zelfredzaamheid op verschillende leefgebieden, opstellen behandelplan, eventueel ook advies voor (aanvullend) maatwerkarrangement ondersteuning. Een week na melding bij CCP.

Ketenpartners geven aan dat door de getrapte melding, bij verschillende adressen, dubbel werk wordt gedaan. Eerder is al genoemd dat de wijze van aanmelden voor maatschappelijke opvang, waarbij aanbieders van opvang cliënten door moeten verwijzen naar het CCP en niet zelf meldingen kunnen registreren, leidt tot het uit het zicht raken van cliënten.[306]

Wanneer in het intakegesprek door het CCP wordt geconstateerd dat aanvullende begeleiding nodig is, wordt een advies voor een maatwerkarrangement opgesteld door het CCP. Hierin wordt opgenomen welke vorm van ondersteuning nodig is. Een ander onderdeel van de gemeente (de Tijdelijke Uitvoeringsorganisatie, TUO) beoordeelt hoeveel uur daaraan gekoppeld wordt, in relatie tot wat er binnen de subsidie aan de instellingen al aan ondersteuning geboden moet worden. De discussie over wat er binnen de ingekochte begeleiding van de nachtopvang valt, wordt door hetzelfde onderdeel van de gemeente gevoerd met de beleidsafdeling van de gemeente.[307]

Jongeren die verblijven in de nachtopvang, krijgen daar geen begeleiding. Dit gebeurt door iemand van het Jongeren Interventie Team (JIT). Deze begeleiders hebben wekelijks contact met de jongere, maar jongeren moeten zelf naar het JIT toegaan voor deze afspraken. Dat maakt het proces kwetsbaar. Medewerkers van JIT gaan niet naar de nachtopvang om met jongeren af te spreken. Er is één keer per zes weken casuïstiekoverleg over jongeren tussen het JIT (voorzitter van dit overleg) en de betrokken ketenpartners (zie ook hierboven en Tabel 6).[308]

Het CCP geeft aan weinig (financiële) ruimte te hebben om na overdracht van een cliënt aan de ketenpartner (maatschappelijke opvang) zich nog actief met het traject te bemoeien. In de opdracht aan het CCP voor de maatschappelijke opvang is neergelegd dat de regievoering over een casus ophoudt na de overdracht aan de aanbieder van opvang.

[306] *ibid.*

[307] *Interview gemeente Den Haag*

[308] *Interview ketenpartner.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

De taak van het CCP is na dat moment beperkt tot monitoren van het traject.[309] Het CCP geeft aan dat het uitgangspunt is dat de aanbieders in principe verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de voortgang op casusniveau. In de praktijk betekent dit dat verschillende hulpverleners bezig zijn met deelaspecten van de problematiek van een cliënt. De ervaring van het CCP is daarbij ook dat de ketenpartners hun taken en verantwoordelijkheden sterk afbakenen Het CCP springt alleen in wanneer (bijvoorbeeld in het zorpasmonitor-overleg) blijkt dat de casus stagneert, maar dan is er al een probleem ontstaan en stuurt het CCP pas achteraf op oplossingen.[310]

Rond één cliënt zijn meerdere partijen actief: de consulent van het CCP, een begeleider vanuit de nachtopvang, mensen vanuit ambulante begeleiding, vanuit zorg (bijvoorbeeld verslavingszorg of psychiatrie). Soms zijn er ook cliëntondersteuners, bijvoorbeeld van stichting Mee betrokken. Er zijn volgens het CCP tijdens het traject ook momenten van overdracht, waarbij een cliënt een nieuwe begeleider krijgt. Dat is volgens het CCP, zeker voor mensen met multiproblematiek, niet goed. Het CCP geeft overigens aan dat de instellingen in de casusregie ook te weinig de samenwerking opzoeken binnen de keten.[311]

Volgens ketenpartners heeft het CCP te weinig kennis van en contact met partijen aan de uitstroomkant van de keten: corporatiewoningen en intramurale voorzieningen. En de gemeente benut onvoldoende de bestaande kennis door partijen die (delen) van deze kennis hebben niet bij elkaar te zetten. Hierdoor zouden kansen worden gemist in de uitstroom.[312] Het CCP geeft aan sinds begin 2015 niet meer betrokken te zijn bij de regie over de keten Beschermd wonen en dus (in principe) geen zicht te hebben op de uitstroom vanuit aanbieders beschermd wonen naar zelfstandig wonen.[313] Wel goed loopt de samenwerking tussen het CCP en de dienst SZW (bijstandsuitkeringen). Daardoor wordt er meteen na de melding aan het inkomen gewerkt.[314]

Cliëntvolgsysteem en managementinformatie

Het systeem Trace, waarmee de gemeente werkt, functioneert alleen als cliëntvolgsysteem, waarbij de nadruk ligt op het registreren van de huidige status van een traject (procesinformatie, niet inhoud). Mensen die zijn uitgestroomd uit het CCP traject (onder meer Beschermd Wonen en uitstroom naar een GGZ-instelling) worden niet meer gevolgd. Wanneer mensen op eigen initiatief het traject verlaten, heeft de gemeente geen

[309] *Het CCP is een onderdeel van de GGD Haaglanden. De gemeente Den Haag is opdrachtgever voor de uitvoering door het CCP van de maatschappelijke opvang. Bron: interview gemeente; Opdracht MO-taken CCP 2017, gemeente Den Haag, 17 maart 2017.*

[310] *Interview gemeente Den Haag*

[311] *Interview gemeente Den Haag.*

[312] *Een ketenpartner betrokken bij de uitstroom uit de keten geeft aan dat van de cliënten in de keten met onderling overleg 10% tot 15% meer geplaatst zou kunnen worden door betere 'matching'.*

[313] *Interview gemeente; Toelichting op overleggen binnen de keten maatschappelijke opvang, email gemeente Den Haag, 7 september 2017.*

[314] *Interviews gemeente en ketenpartners. Volgens een ketenpartner is dit positief omdat er snel dingen als inkomen en zorgverzekering geregeld kunnen worden. Maar SZW brengt ook een sfeer van wantrouwen mee in de intake.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

zicht meer op waar zij verblijven.[315] Managementinformatie is vrijwel niet uit het systeem te halen. Voor ketenpartners is het alleen een systeem waarmee zij informatie over de status van een cliënt door kunnen geven aan de gemeente.[316] Er is geen koppeling met de eigen cliëntvolgsystemen van instellingen. Het is voor aanbieders niet mogelijk cliënten te volgen die bij hen zijn uitgestroomd. Overigens hebben de meeste organisaties zelf ook maar beperkte mogelijkheden om managementinformatie over hun cliëntenbestand te genereren. Zo was er maar één organisatie die op ons verzoek informatie aan kon leveren over de instroom en uitstroom gedefinieerd naar herkomst respectievelijk bestemming. De in het kader van dit onderzoek aangeleverde gegevens van gemeente en instellingen waren onderling niet met elkaar in overeenstemming. Zo heeft de gemeente gegevens over de uitstroom uit de nachtopvang van één aanbieder die sterk afwijken van de gegevens van de aanbieder zelf. Volgens de gemeente zouden bijvoorbeeld in 2016 286 mensen uit beeld zijn verdwenen na de uitstroom.[317] De aanbieder spreekt van 396 personen die in dat jaar met 'onbekende bestemming' zijn vertrokken en 133 die 'acuut zijn vertrokken'.[318]

Eén ketenpartner signaleert dat er door de gemeente onzorgvuldig wordt omgegaan met persoonsgegevens van cliënten. Er worden onbeveiligde overzichten met bijzondere persoonsgegevens gebruikt en gedeeld met partners. Calamiteitenformulieren waarin persoonsgegevens opgenomen worden, verstuurt de gemeente via onbeveiligde e-mails naar betrokken ketenpartners.[319]

De gemeente definieert niet welke kwaliteit voorzieningen (ook zorg en begeleiding) moeten hebben. Zowel in de subsidievoorwaarden (beschikkingen voor subsidie maatschappelijke opvang) als de onderbouwing van de normvergoeding voor maatschappelijke opvang (kosten per plaats), worden alleen taken en uren aangegeven, maar geen verdere definitie van de kwaliteit van de opvang of ondersteuning gegeven.[320] Als gevolg hiervan wordt volgens ketenpartners gestuurd op uren, terwijl inhoudelijk niet duidelijk is wat wordt verlangd. (zie ook bij norm 16).[321]

[315] *Interview gemeente Den Haag.*

[316] *Interviews gemeente Den Haag en ketenpartners. Drie ketenpartners benoemden dit onderwerp. Ketenpartners moeten ook halfjaarlijks een evaluatie invoeren in het gemeentelijke systeem. Er is geen informatie over welke partijen bij een casus betrokken zijn, geen informatie over wachtlijsten en instroom uitstroom op een geaggregeerd niveau. CCP geeft aan bezig te zijn met de aanschaf van een nieuw systeem. De ketenpartners geven aan daar niet bij betrokken te worden.*

[317] *2016 Kessler voortgangsrapportage nachtopvang, gemeente Den Haag, z.d.*

[318] *20170803 Informatie uitvraag Kesslerstichting*

[319] *Interview ketenpartner*

[320] *Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2016 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 24 december 2015; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016; 2016 06 07_factsheet_DHOD_normvergoeding per doorstroomplek_2016.*

[321] *Ibid.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

4.2 Uitstroom

deelvraag 2.b: in hoeverre realiseert de gemeente een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning (met wanneer nodig begeleiding)?

Deze deelvraag richt zich op de uitstroom na het traject voor maatschappelijke opvang, onder meer naar zelfstandig wonen (al dan niet met begeleiding), beschermd wonen of wonen in een zorginstelling (zie Figuur 28). De deelvraag is uitgewerkt in de volgende subvragen:

Subvraag 2.b.i: In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?

Subvraag 2.b.ii: In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?

Subvraag 2.b.iii: In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

Figuur 28 Uitstroom

4.2.1 Aanbod van woonvormen en woningen

Subvraag 2.b.i: In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?

Norm 14: het aanbod (kwantitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm

Bevinding:

Uit de gesprekken met ketenpartners komt naar voren dat een gebrek aan betaalbare woningen, zowel (sociale)huurwoningen als beschermde woonplekken, de belangrijkste belemmering is voor de uitstroom. Het gevolg van een tekort aan uitstroom mogelijkheden is dat mensen langer dan nodig is in dure voorzieningen verblijven. De druk om de capaciteit voor beschermd wonen af te bouwen door mensen daaruit naar een zelfstandige (sociale huur-) woning uit te laten stromen, maakt het probleem voor uitstroom uit de maatschappelijke opvang naar beschermd wonen en de sociale huurwoningmarkt groter.

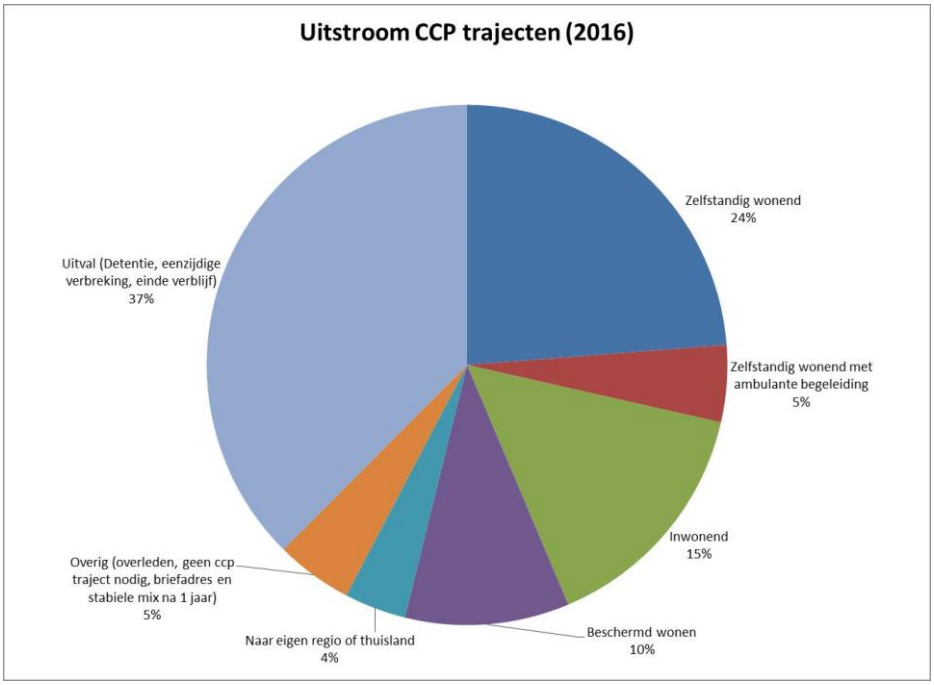
In de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' voor maatschappelijke opvang (en GGz aanpak) uit 2016 geeft de gemeente aan in 'prestatieafspraken' met woningbouwcorporaties in Den Haag de samenwerking bij het beschikbaar stellen van woningen en de te leveren zorg vast te zullen leggen. In de prestatieafspraken 2015-2019

(september 2015) is vooralsnog alleen vastgelegd dat de werkwijze voor het toewijzen van woningen en organiseren van zorg voor onder meer cliënten uit maatschappelijke opvang herijkt moet worden.

In de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' geeft de gemeente ook aan dat ingezet moet worden op nieuwe woonondersteuningsconcepten. Een knelpunt dat door aanbieders hierbij wordt genoemd is dat er onvoldoende regie gevoerd wordt door de gemeente om hier een antwoord op te geven, waardoor instellingen zelf moeten 'onderhandelen' met woningbouwcorporaties over mogelijke oplossingen.

Tekort aan woningen en woonplekken

De gegevens van het CCP over de uitstroom nadat een traject is beëindigd, laten zien dat in 2016 37% is uitgevallen.[322] Ongeveer 24% ging zelfstandig wonen zonder begeleiding (dit kan in een sociale huurwoning of particuliere verhuur zijn), 5% met begeleiding en 15% ging inwonen bij familie of vrienden. 10% van de afgesloten trajecten betrof mensen die zijn doorgestroomd naar een voorziening voor beschermd wonen (zie Figuur 29).[323] De cijfers hebben betrekking op alle trajecten die door het CCP worden afgesloten. Dat betekent dat deze uitstroom op elk moment in het traject kan zijn gebeurd en niet alleen aan het einde van de keten. Zo stromen er uit de nachtopvang ook mensen uit naar zelfstandig wonen (zie bij norm 10, Uitstroom uit nachtopvang). Het CCP heeft geen informatie waaruit herleid kan worden in welke fase mensen zijn uitgestroomd.



Figuur 29 Uitstroom CCP trajecten naar bestemming, 2016 (gecategoriseerd).

[322] *Bron: CCP beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2.xlsx.37% uitgevallen betreft 567 beëindigde trajecten van een totaal van 1564 beëindigde trajecten voor maatschappelijke opvang. Het is niet duidelijk hoe deze cijfers zich verhouden tot de uitstroom uit de nachtopvang (Zie ook Figuur 24 . In 2016 vertrokken 535 personen naar onbekende bestemming/acuut vertrokken/detentie uit de nachtopvang).*

[323] *Ibid.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Uit de gesprekken met ketenpartners komt naar voren dat een gebrek aan betaalbare woningen, zowel (sociale)huurwoningen als beschermd woon plekken, de belangrijkste belemmering is voor de uitstroom. Dit probleem wordt door vrijwel alle ketenpartners en door de gemeente genoemd als belangrijkste belemmering voor uitstroom van mensen die zelfstandig kunnen wonen en daarmee voor de doorstroom binnen de keten.[324] Daarnaast is er weinig diversiteit in de beschikbare maatwerkarrangementen voor ambulante ondersteuning, waardoor het leveren van een passend aanbod van ondersteuning voor mensen die zelfstandig gaan wonen bemoeilijkt wordt (zie ook bij norm 15). Het gevolg van een tekort aan uitstroom mogelijkheden is dat mensen langer dan nodig is in dure voorzieningen verblijven.[325] Bij norm 12, Kostprijs, is een overzicht opgenomen van de kostprijs van voorzieningen in de maatschappelijke opvang. De subsidiebedragen aan instellingen omgeslagen naar plaats per nacht variëren tussen de € 54 euro voor nachtopvang voor volwassenen, € 82 - € 85 voor doorstroomvoorzieningen en € 130 voor beschermd wonen. In principe moeten mensen binnen een halfjaar uitstromen uit een doorstroomvoorziening.[326] In de praktijk lukt dit niet en zitten cliënten gemiddeld, volgens één van de aanbieders, ongeveer anderhalf jaar in een doorstroomvoorziening. Daarnaast wordt door een aantal partners benoemd dat er een tekort aan plaatsen is in instellingen voor verslavings- of psychiatrische zorg.[327] Waarbij wordt opgemerkt dat de problematiek van de doelgroep in de maatschappelijke opvang zwaarder wordt en er dus een grotere behoefte is aan verslavings- of psychiatrische zorg. Zolang mensen niet terecht kunnen in een klinische voorziening voor dit soort zorg, moeten ze in de maatschappelijke opvang blijven. Een belangrijk probleem is in de hele keten een gebrek aan voldoende stabiele woonplekken. Het tekort aan woningen heeft dus niet alleen invloed op de uitstroom, maar speelt binnen de hele keten.[328] Daarbij wordt ook genoemd dat de taakstelling die binnen GGz instellingen bestaat om tot een reductie van intramurale bedden (zorg die cliënten ontvangen tijdens een onafgebroken verblijf in een instelling[329]) te komen, belemmerend werkt.[330] Uitgangspunt van de reductie van intramurale plaatsen is de afbouw van bedden in de periode tot 2020 met een derde ten opzichte van de omvang in 2008. In plaats daarvan worden mensen in een zelfstandige woning gehuisvest en krijgen ze ambulante zorg. Ook voor Beschermd wonen wordt de visie onderschreven dat het aantal intramurale plaatsen af zou moeten nemen. Hier zijn echter nog geen concrete

[324] *Interviews ketenpartners en gemeente. 6 partijen noemen dit punt. 2 ketenpartners hebben geen probleem met uitstroom, zij kunnen werken met urgentieverklaringen voor hun cliënten respectievelijk een adequaat convenant met woningbouwcorporaties voor de beschikbaarstelling van woningen.*

[325] *Een ketenpartner, aanbieder van beschermd wonen, beschrijft dan van de huidige cliënten bijna de helft al uit zou kunnen stromen qua herstelniveau, maar daar niet toe in staat is omdat er geen woningen zijn. Dat is meer dan het aantal mensen dat bij deze instelling op de wachtlijst staat. Een andere aanbieder van beschermd wonen benoemt ook dat cliënten langer dan nodig in de instelling moeten blijven door een tekort aan sociale huurwoningen. Een andere ketenpartner beschrijft dat een specialistische zorginstelling 60% 'wachters' zou hebben; cliënten die zover zijn dat ze zelfstandig begeleid kunnen wonen, maar wachten op een woning en dus niet kunnen uitstromen.*

[326] *Interview ketenpartners*

[327] *Interviews ketenpartners.*

[328] *Interviews ketenpartners.*

[329] *https://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/begrippen/intramurale-zorg*

[330] *De afbouw is afgesproken in het: Bestuurlijk akkoord GGZ 2013-2014, Den Haag 18 juni 2012.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

afspraken over gemaakt.[331] De subsidies voor beschermd wonen gaan uit van een gelijkblijvend aantal plaatsen.[332] De gemeente constateert dat er een toename is van het aantal bedden voor beschermd wonen en dat er sprake is van een verzwaring van de problematiek binnen beschermd wonen.[333] Voor beschermd wonen zijn op dit moment al wachtlijsten (circa 2 jaar) (zie feitenrapport § 4.1.1). Partijen benadrukken dat betaalbaarheid van woningen ook een probleem is.[334] Platform 31 onderzocht in opdracht van de ministeries van VWS en BZK de uitstroom uit maatschappelijke opvang en beschermd wonen naar sociale huurwoningen en keek hierbij onder meer naar de situatie in Den Haag.[335] Dit onderzoek bevestigt dat er een grote vraagdruk is op de sociale huurwoningmarkt, waar ook uitstromers uit maatschappelijke opvang mee te maken hebben. Als één van de drie bepalende factoren voor de vraagdruk vanuit maatschappelijke opvang en beschermd wonen noemt dit onderzoek de afspraken over de reductie en afbouw van intramurale klinische plaatsen (GGz). Mensen die als gevolg hiervan uitstromen uit intramurale plaatsen, worden gehuisvest in sociale huurwoningen.[336]

Afspraken met woningbouwcorporaties

In de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' voor maatschappelijke opvang (een GGz aanpak) uit 2016 geeft de gemeente aan in 'prestatieafspraken' met woningbouwcorporaties in Den Haag de samenwerking bij het beschikbaar stellen van woningen en de te leveren zorg vast te zullen leggen.[337] In de prestatieafspraken 2015-2019 (september 2015) is echter alleen vastgelegd dat de werkwijze voor het toewijzen van woningen en organiseren van zorg voor onder meer cliënten uit maatschappelijke opvang herijkt moet worden.[338] Tussen aanbieders en woningbouwcorporaties zijn convenantafspraken met betrekking tot het beschikbaar stellen van aantallen woningen.[339] In deze afspraken is opgenomen dat er jaarlijks 49 woningen beschikbaar worden gesteld voor cliënten uit de maatschappelijke opvang. Dit is onderdeel van een bredere afspraak om jaarlijks 202 woonplekken beschikbaar te stellen voor cliënten van maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg, klinische verslavingszorg, forensische zorg en Housing First. Ketenpartners die beschermd wonen aanbieden ervaren dat het aanbod dat voor hun cliënten met corporaties afgesproken is (veel) te laag is om plek te kunnen

[331] *Feitelijk wederhoor gemeente.*

[332] *Interviews ketenpartners. Met de transitie van beschermd wonen van het Rijk (AWBZ) naar de gemeente (Wmo) per 1 januari 2015 zijn de aantallen plaatsen 'bevroren' op het niveau van 2014. Instellingen krijgen voor die capaciteit subsidie en uitbreiding is niet mogelijk.*

[333] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016, p. 8. Voor beschermd wonen wordt de taakstelling van beddenafbouw dus nog niet gerealiseerd.*

[334] *Interviews ketenpartners en gemeente.*

[335] *Doorstromers beschermd wonen en maatschappelijke opvang, Platform 31, augustus 2016.*

[336] *Ibid. p. 46.*

[337] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016, p. 29.*

[338] *RIS 286331 Prestatieafspraken wonen 2015-2019, Den Haag, september 2015, p. 36.*

[339] *RIS 295317 Rapportage begeleid zelfstandig wonen 2015, gemeente Den Haag, oktober 2016.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

bieden aan cliënten die toe zijn aan uitstroom naar een reguliere zelfstandige woning.[340] De gemeente geeft aan dat recent met corporaties is afgesproken dat er tot 2019 nog 180 woningen extra beschikbaar worden gesteld voor uitstroom uit zorg- of opvanginstellingen.[341]

Flexibiliteit in oplossingen

Een punt dat verschillende aanbieders noemen is dat er te weinig tussenvormen zijn tussen intramurale beschermd wonen plaatsen of doorstroomvoorzieningen en reguliere sociale woningbouw. Tussenvormen waarbij ook verschillende vormen van ondersteuning of zorg (ook psychiatrisch en/of verslavingszorg) mogelijk zouden moeten zijn.[342] In de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' geeft de gemeente ook aan dat ingezet moet worden op nieuwe woonondersteuningsconcepten.[343] Een knelpunt dat door aanbieders hierbij wordt genoemd is dat de gemeente onvoldoende regie voert om hier een antwoord op te geven, waardoor instellingen zelf moeten 'onderhandelen' met woningbouwcorporaties over mogelijke oplossingen.[344] Ketenpartners geven daarbij aan dat er geen standaardoplossing bestaat, maar dat telkens opnieuw geïnventariseerd moet worden wat kenmerken en behoeften van doelgroepen zijn, op basis waarvan oplossingen kunnen worden bedacht die maatwerk bieden in woonvorm en maten en vorm van zorg en ondersteuning.[345] Dit geldt met name voor bijzondere doelgroepen met complexe problematiek zoals combinaties van drugsgebruik en psychiatrie en voor ex-delinquenten met een diagnose (psychiatrie, verslaving) en jongeren. Flexibiliteit zou ook kunnen bestaan uit het omzetten van bijvoorbeeld een doorstroomplek naar een beschermd wonen plek (of andersom). Waarbij iemand wel andere zorg (op basis van een andere financiering) krijgt, zonder dat de cliënt hoeft te verhuizen.[346] De regie van de gemeente of hogere overheden wordt ook gemist bij het zoeken naar uitstroommogelijkheden naar beschermd wonen plaatsen buiten Den Haag of de Haagse regio. De toeleiding voor deze voorzieningen loopt via de Wmo, die gemeentelijk georganiseerd is. Dat betekent dat Haagse cliënten in een door een andere gemeente betaalde voorziening moeten worden geplaatst.[347]

Norm 15: het aanbod (kwalitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm

Bevinding:

[341] *Feitelijk wederhoor gemeente.*

[342] *Interviews ketenpartners. Dit punt wordt door vijf partijen benoemd.*

[343] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016, p. 23.*

[344] *Interviews ketenpartners. Vier partijen geven aan actief te werken aan het realiseren van (kleinschalige) projecten om mensen een stabiele woonomgeving te kunnen geven.*

[345] *Ibid.*

[346] *Interview ketenpartner, beschermd wonen.*

[347] *Een ketenpartner zoekt zelfstandig naar beschikbare capaciteit in locaties buiten Den Haag (heel Nederland).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Er is onvoldoende ambulante ondersteuning beschikbaar waardoor de overgang van wonen binnen een intramurale voorziening (doorstroomvoorzieningen, beschermd wonen, klinische zorg) naar zelfstandig wonen wordt belemmerd. De beschikbare ondersteuning vanuit de Wmo (maatwerkarrangementen) is onvoldoende intensief en de kortlopende beschikkingen sluiten niet aan op de eisen die verhuurders stellen aan begeleiding van nieuwe bewoners. Er worden weinig intramurale zorgtrajecten (GGZ, verslavingszorg) geïndiceerd en de trajecten die intramuraal worden aangeboden, zijn kortdurend, met als gevolg dat een deel van de cliënten na behandeling terugvalt en er een grotere druk ontstaat op opvangvoorzieningen.
Het aanbod voor dagbesteding dat binnen de financiering van de maatschappelijke opvang mogelijk is, is onvoldoende om cliënten voor te bereiden op het zelfstandig kunnen participeren (vrijwilligerswerk of op de arbeidsmarkt). Schuldhulpverlening die aan cliënten van maatschappelijke opvang wordt aangeboden, kent meerjarige trajecten, waardoor cliënten langer, dan voor hun herstel noodzakelijk is, in de maatschappelijke opvang moeten verblijven. Volgens ketenpartners heeft een belangrijk deel van de doelgroep langdurig of structureel vormen van zorg en begeleiding nodig en is het niet voor iedereen mogelijk zelfstandig te gaan wonen. Daarnaast zien aanbieders van maatschappelijke opvang en beschermd wonen een toename van cliënten die door ouderdom verpleegzorg nodig hebben. De gemeente biedt in principe binnen de Wmo geen structurele voorzieningen voor mensen die een chronische ondersteunings- of zorgbehoefte hebben. Het gevolg is dat deze doelgroepen opgevangen worden in voorzieningen die niet toereikend zijn voor hun (toenemende) zorgbehoefte.

Uit gesprekken met ketenpartners komt naar voren dat de overgang van bestaande (intramurale) woonvoorzieningen naar zelfstandig wonen vaak te groot is. Bij de vorige norm (zie norm 14, Flexibiliteit in oplossingen) is al aangegeven dat ketenpartners pleiten voor meer flexibiliteit in het zoeken naar verschillende woonvormen voor de uitstroom. Een aantal ketenpartners geeft daarbij aan dat voor het grootste deel van de doelgroep een zelfstandige wooneenheid veel beter is om een stabiele situatie te creëren, waarmee herstel makkelijker te realiseren is.[348] Zoals ook bij norm 14 is aangegeven, is er een gebrek aan (zelfstandige) woonruimte voor cliënten die uit zouden kunnen stromen uit de maatschappelijke opvang.

De begeleiding van cliënten speelt daarin ook een belangrijke rol. Mensen die in een instelling voor maatschappelijke opvang (nachtopvang en doorstroomvoorzieningen), beschermd wonen of een klinische voorziening voor verslavingszorg of GGZ zitten, krijgen ondersteuning en zorg die is gekoppeld aan hun plaats in de instelling.[349] Bij uitstroom naar zelfstandig wonen heeft een deel van de doelgroep nog begeleiding nodig. De gemeente betaalt deze begeleiding op basis van de Wmo in de vorm van maatwerkarrangementen. Ketenpartners ervaren dat het ondersteuningsaanbod van de maatwerkarrangementen ontoereikend is om mensen uit te laten stromen naar zelfstandig wonen. Zij geven aan dat de gemeente voornamelijk basisarrangementen verstrekt

[348] *Interviews ketenpartners. 'Bij wonen in groepsverband leer je niet de vereiste vaardigheden voor zelfstandig wonen'.*

[349] *Dit wordt in de praktijk aangevuld met maatwerkarrangementen voor ondersteuning, op basis van de Wmo en met specialistische zorg, bekostigd via de zorgverzekeringswet.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

wanneer cliënten zelfstandig gaan wonen. Dat is volgens deze ketenpartners onvoldoende om mensen duurzaam uit te laten stromen. Het heeft ook als gevolg dat cliënten langer intern blijven wonen, terwijl zij met een zwaardere indicatie voor ambulante ondersteuning wel al uit zouden kunnen stromen.[350] De gemeente geeft hierover aan dat het doel van voorzieningen in de maatschappelijke opvang is, dat mensen daarna zelfstandig kunnen wonen en dat het dus niet de bedoeling is dat zij nog zware ondersteuning nodig hebben.[351] De gemeente kon geen informatie aanleveren over het aantal en de zwaarte van de geleverde maatwerkarrangementen voor cliënten in de maatschappelijke opvang. De beperkte mate van variatie die er in begeleiding mogelijk is, heeft ook invloed op de instroom. Wanneer tijdig en flexibel ingespeeld zou kunnen worden op de behoefte aan begeleiding voor mensen die nog zelfstandig wonen, kan daklоosheid voor een deel van de doelgroep worden voorkomen.[352]

Omklapwoningen

De indicaties die de gemeente verstrekt voor ondersteuning aan mensen die zelfstandig wonen (maatwerkarrangementen) hebben een beperkte duur (3 of 6 maanden).[353] Dit is een belemmering voor de uitstroom naar zogenaamde 'omklapwoningen' waarbij mensen onder begeleiding zelfstandig gaan wonen. Na een jaar is het de bedoeling dat de cliënt het huurcontract zelf overneemt. De gemeente geeft hierover aan dat deze korte indicaties geen belemmering hoeven te zijn, omdat wanneer dat nodig is voor een cliënt altijd een nieuwe beschikking voor ondersteuning zal worden afgegeven.[354] Woningbouwcorporaties stellen echter de eis dat er een indicatie is voor minstens een jaar ondersteuning, omdat zij zekerheid willen over de begeleidingsduur.[355] In de beleidsnota 'Samen en met eigen kracht' geeft de gemeente aan dat de afspraken tussen de gemeente en corporaties over begeleiding bij zelfstandig wonen herijkt zullen worden.[356] Deze noodzaak wordt door de verantwoordelijke portefeuillehouder voor wonen herhaald in een brief van 25 oktober 2016 en in de uitvoeringsagenda Woonvisie van april 2017, waarbij ook duidelijk wordt dat er op dat moment nog geen actie op dit punt was ondernomen.[357]

[350] *Interviews ketenpartners.*

[351] *Interview gemeente*

[352] *Interview ketenpartners.*

[353] *De gemeente geeft hierover aan dat een maatwerkarrangement verlengd wordt wanneer dit nodig is voor de cliënt, dus dat een arrangement voor een jaar niet nodig is.*

[354] *Interview gemeente Den Haag.*

[355] *Interviews ketenpartners; feitelijk wederhoor ketenpartners. Volgens de gemeente is dit probleem weggenomen met de introductie van de ondersteuning via maatwerkarrangementen in 2017 (bron: feitelijk wederhoor gemeente).*

[356] *RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016, p. 23*

[357] *RIS 295317 Rapportage begeleid zelfstandig wonen 2015, gemeente Den Haag, oktober 2016; Uitvoeringsagenda Woonvisie DSO 2017.338, 5 april 2017.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Participatie

Aanbieders van (arbeidsmatige) dagbesteding constateren een vergelijkbaar probleem als bij de ondersteuning, wanneer mensen uitstromen naar zelfstandig wonen. Vroeger waren er leerwerktrajecten die door de gemeente werden gesubsidieerd. Nu zijn voor activeringstrajecten de Wmo maatwerkarrangementen beschikbaar. Een activeringstraject van 3 of 6 maanden is volgens aanbieders onvoldoende om mensen die langdurig werkloos zijn geweest, duurzaam terug te laten keren naar betaald werk. Vanuit de participatiewet is er voor deze doelgroep geen instrumentarium beschikbaar.[358]

Schuldenproblematiek en (lage) inkomens

Met betrekking tot de doorstroom binnen de keten is eerder aangegeven (zie norm 11, Schuldenproblematiek) dat schulden een belemmering vormen. Veel mensen die in een doorstroomvoorziening of voorziening voor beschermd wonen zitten, kampen met schulden. Gecombineerd met het (meestal) lage inkomen op basis van een bijstandsuitkering vormt dit een belemmering om een woning te kunnen huren, omdat er naast het aflossen van de schuld weinig ruimte over blijft om de huur te betalen. Een verandering in de financiële situatie of een toename van schulden is voor een verhuurder een risico omdat in die gevallen beslag kan worden gelegd op een deel van het inkomen, waardoor de huurbetaling in de knel komt. Trajecten voor schuldhulpverlening hebben een lange looptijd. En wanneer cliënten in een wettelijk traject voor schuldsanering zitten, kunnen wijzigingen in de (financiële) situatie van een cliënt als gevolg hebben dat de schuldsanering wordt stopgezet. Een traject voor schuldsanering duurt (na de toekenning van een sanering) 3 jaar.[359] Dit leidt ertoe dat cliënten die in een schuldsaneringsregeling zitten langer in een instelling blijven wonen, terwijl ze al zelfstandig met begeleiding zouden kunnen wonen.

Structurele zorg

Verschillende instellingen wijzen er op dat een deel van de doelgroep langdurig of structureel een vorm van begeleiding nodig zal hebben. Door de nadruk op het gewenste ambulantiseren of extramuraliseren (mensen niet meer levenslang in een instelling laten wonen, maar terug naar een woning in de maatschappij), worden onder meer de intramurale behandeltrajecten verkort. Mensen die zorg nodig hebben, raken daardoor het vertrouwen kwijt in de hulpverlening. Volgens aanbieders van opvang, zorg en dagbesteding is de huidige uitstroomdoelstelling voor een deel van de doelgroep niet realistisch, zou het beter zijn wanneer mensen intensief en afdoende worden begeleid voordat ze zelfstandig kunnen gaan wonen. Instellingen zien veel voorbeelden van zorgmijden en recidive door de druk die is ontstaan op de behandeltrajecten.[360] Volgens aanbieders van zorg is duurzame ondersteuning uiteindelijk goedkoper dan een cyclus van uitval en recidive, omdat mensen met structurele zorg in een stabiele situatie kunnen komen waarin de begeleiding en zorg relatief beperkt kan zijn. In het onderzoek naar de

[358] *Interviews ketenpartners, aanbieders dagbesteding.*

[359] *Bron: Faillisementswet, art. 349a, 1e lid. De termijn van 3 jaar kan door een rechter verlengd worden tot ten hoogste 5 jaar.*

[360] *Interviews ketenpartners. Zie ook bij norm 2.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

kenmerken en problematiek van de doelgroep van de maatschappelijke opvang in Utrecht[361] wordt geconstateerd dat 80% van de mensen in de nachtopvang zelfstandig zou kunnen wonen, met meer of minder zware vormen van ondersteuning en zorg. 57% kan zelfstandig wonen met een multidisciplinair traject met begeleiding en behandeling. De overige 23% heeft geen of een lichte begeleiding nodig en/of een woon-/werktraject. 20% van de mensen in de nachtopvang zou niet zelfstandig kunnen wonen. Voor aanbieders van zorg is het in principe mogelijk om langdurige zorg aan te bieden, het verkrijgen van de benodigde Wlz indicatie om deze zwaardere vorm van zorg mogelijk te maken, wordt echter als ingewikkeld ervaren.[362] Voor intramurale zorg, waaronder Wlz gefinancierde zorg, geldt namelijk dat het aantal bedden afgebouwd moet worden (zie ook bij norm 14).[363] Voor mensen met een licht verstandelijke beperking[364] is het verkrijgen van een Wlz indicatie ook ingewikkeld, omdat de Wlz een harde grens aanhoudt voor het IQ (lager dan 70) en omdat aangetoond moet worden dat de verstandelijke beperking voor het 18de levensjaar is ontstaan[365] Het gevolg hiervan is dat deze cliënten binnen de maatschappelijke opvang moeten blijven, waar onvoldoende zorg en ondersteuning is om aan hun zorgbehoefte te voldoen.

Verpleegzorg

Verschillende aanbieders van opvang, zorg en beschermd wonen geven aan dat een deel van hun cliënten steeds ouder wordt en daardoor behoefte heeft aan verpleegzorg. Binnen de subsidies die de gemeente verstrekt is geen ruimte voor het aanbieden van verpleegzorg. Een aantal aanbieders biedt deze zorg wel aan, maar bekostigt dit uit andere middelen.[366] Ook voor deze groep geldt dat het verkrijgen van een Wlz indicatie als ingewikkeld wordt ervaren vanwege de doelstelling om het aantal intramurale plaatsen af te bouwen (zie hierboven bij ‘structurele zorg’). Er komen minder mensen in aanmerking voor een indicatie Wlz, waardoor mensen met zwaardere problematiek in de maatschappelijke opvang terecht komen De mate van zorg en ondersteuning is daar niet toereikend gezien hun problematiek.

4.2.2 Financiering van voorzieningen na uitstroom

Subvraag 2.b.ii: In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?

[361] *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht, Coline van Everdingen, september 2016.*

[362] *Interviews ketenpartners.*

[363] *Bestuurlijk akkoord GGZ 2013-2014, Den Haag 18 juni 2012.*

[364] *Definitie van en lichtverstandelijke beperking is: een IQ score tusen de 50en 85 en beperkt sociaal aanpassingsvermogen en bijkomende problematiek. Bron: Kompas Licht verstandelijke beperking, definitie, aspecten en ondersteuning, Yvette de Beer, 2016, p. 20.*

[365] *Interviews ketenpartners; Meerderjarigen met verstandelijke beperking en tijdelijke behoefte aan beschermde woonomgeving, HHM onderzoek en advies, juli 2015, p.14.*

[366] *Bronnen: Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2016 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 24 december 2015; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016; 2016 06 07_factsheet_DHOD_normvergoeding per doorstroomplek_2016.Feitelijk wederhoor ketenpartners.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

Norm 16: de financiering van voorzieningen na het traject maatschappelijke opvang vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm

Bevinding:

De gemeente stuurt via subsidievoorwaarden op de beschikbare capaciteit voor beschermde woonvormen en plaatsen in doorstroomvoorzieningen voor maatschappelijke opvang. Het aantal plaatsen is voor alle vormen van opvang en beschermd wonen gemaximeerd. Dit is in strijd met de Wmo 2015, omdat deze bepaalt dat de gemeente iedereen die daarvoor in aanmerking komt, een passende voorziening moet verstrekken.

Het gebrek aan continuïteit van begeleiding tijdens de overgang van maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen en de kortdurende indicaties voor begeleiding die de gemeente verstrekt wanneer iemand zelfstandig gaat wonen, vormen een belemmering voor cliënten om uit te stromen.

Wonen

De gemeente heeft geen directe invloed op een belangrijke belemmering voor een adequate uitstroom: het tekort aan sociale woningen. Maar de woningbouwcorporaties zijn wel maatschappelijke partners waar de gemeente afspraken mee maakt en (via het waarborgfonds sociale woningbouw) mede garant voor staat. Via de subsidies voor maatschappelijke opvang en voor beschermd wonen, heeft de gemeente wel invloed op het aanbod van plaatsen in deze voorzieningen.[367] De beschikbare capaciteit in deze voorzieningen wordt bepaald door de gemeentelijke subsidies. De gemeente stuurt hierbij rechtstreeks op het aantal plaatsen en niet op doelmatigheid. Zo staat in de beschikking voor een stichting die Beschermd Wonen aanbiedt: 'Uw aanvraag past binnen de door ons geformuleerde uitgangspunten dat het aantal cliënten in 2016 gelijk is aan het aantal cliënten 2015'.[368] De subsidievoorwaarden en de wijze van subsidieverstrekking, consolideren de bestaande aanpak, capaciteit en de vorm van voorzieningen, onder meer doordat de subsidies niet worden opengesteld voor ander partijen.[369] Er is in de subsidieverstrekking of voorwaarden geen prikkel voor vernieuwing of verhoging van de doelmatigheid opgenomen. Het is onder meer binnen de reguliere subsidies niet mogelijk om innovatieve woon-/zorgvormen te ontwikkelen die de uitstroom uit kostbare interne voorzieningen zou kunnen bespoedigen. Aanbieders ervaren de huidige financieringsmethodiek als een belemmering om te zoeken naar maatwerk op cliëntniveau, waarbij gedifferentieerd zou kunnen worden naar ieders behoeften en capaciteiten, omdat binnen de voorwaarden alleen afgerekend wordt op het aanbieden

[367] *Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2016 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 24 december 2015; Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016; Subsidieverlening Beschermd Wonen 2016 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2015; Subsidieverlening Beschermd Wonen 2017 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2016.*

[368] *Subsidieverlening Beschermd Wonen 2016 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2015*

[369] *De subsidieverstrekking binnen de maatschappelijke opvang gebeurt op uitnodiging door de gemeente. Bron: Subsidieaanvraag winteropvang 2017/2018, Kessler Stichting, 31 mei 2017 (inclusief email correspondentie voorafgaand aan aanvraag).*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

van een vast aantal plaatsen en hoeveelheid begeleiding.[370] Overigens merken ketenpartners en het CCP op dat de financiële kaders per definitie te weinig ruimte bieden om de capaciteit te vergroten ook al omdat ze, volgens eigen zeggen, meestal meer ondersteuning verlenen dan de gemeente bekostigt in het kader van de maatschappelijke opvang.[371]

Volgens de wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) is de gemeente verplicht een maatwerkvoorziening te verstrekken aan de persoon die daarvoor in aanmerking komt.[372] Het is dus niet in lijn met de wet om te sturen op het aanbod in plaats van op de vraag bij het bepalen van de capaciteit van voorzieningen in de maatschappelijke opvang.

Aanbieders die te maken hebben met uitstroom naar de sociale huurwoningmarkt, merken op dat de prijsstelling van sociale huur afgelopen jaren is gestegen, waardoor het voor uitstromers moeilijker wordt een betaalbare woning te vinden.[373] Ze ervaren zelf echter ook dat het moeilijk is om binnen de grenzen voor sociale huur rendabel nieuwe woningen of woonvormen te realiseren.

Ondersteuning

De keten voor maatschappelijke opvang houdt op, op het moment dat iemand uitstroomt naar beschermd wonen, een intramurale woonvorm of zelfstandig wonen. Dat betekent dat de begeleiding vanuit de gemeente (CCP) en vanuit de aanbieders voor maatschappelijke opvang in principe stopt wanneer iemand uitstroomt. Deze persoon moet in principe zelfstandig begeleiding aanvragen vanuit de nieuwe (zelfstandige) woonsituatie. Daarmee wordt de continuïteit van zorg en ondersteuning onderbroken, wat veel onzekerheid geeft, juist op het moment van een toch al stressvolle overgang voor de cliënt naar zelfstandig wonen. Ondersteuning die op basis van een maatwerkarrangement wordt aangeboden, kan wel door blijven lopen bij de overgang naar zelfstandig wonen (tenzij de betreffende persoon verhuist naar een andere gemeente).[374] De ervaring van ketenpartners is, dat mensen die uitstromen van de gemeente een beperkte hoeveelheid ondersteuning krijgen (maatwerkarrangement basis). Volgens deze ketenpartners is die ondersteuning niet voldoende voor deze doelgroep, zeker niet in een overgangsfase naar zelfstandigheid. Het gevolg is onder meer dat mensen het niet zelfstandig redden en weer terugkeren naar de keten voor maatschappelijke opvang.[375] Hierboven is al aangegeven dat de kortdurende indicaties voor begeleiding bij zelfstandig wonen conflicten oplevert met de eisen die verhuurders stellen aan de begeleiding van nieuwe bewoners die uitstromen uit de maatschappelijke opvang.

[370] *Interviews ketenpartners.*

[371] *Ibid; feitenverificatie CCP, 13 oktober 2017. Het CCP geeft aan extra werkzaamheden te verrichten ten opzichte van de opdracht van de gemeente. Deze worden uit de overige GGD-gelden betaald.*

[372] *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, art. 2.3.1*

[373] *Ibid.*

[374] *Feitelijk wederhoor gemeente*

[375] *Interviews ketenpartners. Twee partijen benoemen dit punt, maar konden dit niet met cijfers onderbouwen.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

4.2.3 Communicatie tussen keten en maatschappelijke partners

Subvraag 2.b.iii: In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

Norm 17: communicatie tussen de keten en maatschappelijke partners (corporaties, instellingen beschermd- / begeleid wonen) vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm.

Bevinding:

Zowel de gemeente als de ketenpartners ervaren dat er meer gemeentelijke regie nodig is bij de toewijzing van beschikbare woningen aan mensen die uit kunnen stromen uit de maatschappelijke opvang. Deze regie is momenteel nog onvoldoende. Een knelpunt bij de uitstroom is dat het ontbreekt aan een betrouwbaar overzicht van de vraag naar woningen vanuit de verschillende vormen van opvang, zorg en beschermd wonen.

Ketenpartners geven aan in het contact met woningbouwcorporaties de regie van de gemeente te missen. Concreet gaat het om onderhandelingen over beschikbaar te stellen van (meer) reguliere woningen in het kader van de prestatieafspraken die de gemeente maakt met woningbouwcorporaties en om specifieke projecten om nieuwe woonvormen te realiseren. Zoals hierboven al aangegeven, heeft de gemeente wel de ambitie om hierover met corporaties in overleg te treden (zie bij norm 14, Afspraken met woningbouwcorporaties). De gemeente ziet hier dus ook voor zichzelf een verantwoordelijkheid. Afgezien van het financiële aspect (zie norm 16) wordt een regisserende en faciliterende gemeente door partijen gemist, waarbij wordt opgemerkt dat de verschillende beleidsvelden (maatschappelijke opvang, wonen, participatie) nog heel gefragmenteerd zijn. Ketenpartners ervaren daardoor dat het organiseren van een passend aanbod voor cliënten of doelgroepen wordt bemoeilijkt.[376] De gemeente constateert in een notitie in het kader van een werkgroep die zich richt op de problematiek van begeleid wonen dat er verschillende knelpunten zijn ten aanzien van het aanbod en de verdeling van beschikbare woonruimte voor mensen die uitstromen uit diverse vormen van zorg.[377] Zo wordt geconstateerd:

- dat er een beperkte beschikbaarheid is van goedkope huurwoningen tegenover een omvangrijke vraag;
- er een gebrek is aan specifieke informatie over de woningvraag;
- de bestaande systematiek van rechtstreekse vraag- aanbodmatching tussen corporaties en zorgaanbieders onvoldoende functioneert en
- dat er onvoldoende regie is bij het matchen van vraag en aanbod tussen de verschillende partijen die hierbij betrokken zijn.

[376] *Interviews ketenpartners.*

[377] *Memo werkzaamheden werkgroep, gericht aan de coördinatiegroep begeleid wonen, gemeente Den Haag, 14 april 2017.*

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur:

1.

a. een adequaat aanbod van opvang? (paragraaf 3.1)

b. een adequate toegang tot opvang en voorzieningen? (paragraaf 3.2)

2.

a. een adequate doorstroom? (paragraaf 4.1)

b. een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning? (paragraaf 4.2)

De gemeente geeft bij elk knelpunt ook aan actie te ondernemen om tot oplossingen te komen. Voor wat betreft de regie, het vierde punt hierboven, wordt aangegeven dat de gemeente daar geen formele rol heeft, omdat het hier gaat om afspraken tussen corporaties en aanbieders van opvang.

De gemeente heeft geen integraal overzicht op de behoefte aan (verschillende vormen van) uitstroom. De gemeente heeft met de afzonderlijke instellingen voor doorstroomvoorzieningen maandelijks overleg, waarbij de voortgang van individuele casussen wordt besproken. Er is ook een meerpartijenoverleg (Casusoverleg volwassenen, zie bij norm 13, Overlegstructuren), waar complexe casuïstiek wordt besproken. En de ketenpartners op het gebied van psychiatrische- en verslavingszorg en van beschermd wonen overleggen onderling (wekelijks) over de doorstroom tussen deze voorzieningen. De gemeente zit bij dit laatste overleg niet aan tafel. Er is geen regulier overleg tussen partijen en/of met de gemeente over de uitstroom naar zelfstandig wonen.[378] Ook inventarisaties naar de behoefte aan woningen die instellingen zelf doen, blijken volgens eigen zeggen in de praktijk bijgesteld te moeten worden.[379]

[378] *Een uitzondering zijn overleggen in het kader van de projecten Housing First en Pilot nieuwe daklozen, waarbij de gemeente met betrokken partijen overleg voert over de voortgang. Bron: overzicht overleggen waarbij de veldregisseur van het CCP betrokken is.*

[379] *Interview ketenpartner*

5 BRONNEN

5.1 Onderzoeksrapporten

Cijfers maatschappelijke opvang 2015, Federatie opvang, december 2016.

Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang, Trimbos instituut, M. Planije en M. Tuynman, 2016

Dakloze personen zonder OGGz problematiek en hun ondersteuning, Trimbos instituut, 2015.

De opvang verstopt, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2003.

De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht, Coline van Everdingen, september 2016.

Domus Oranjeplein in beeld, Coline van Everdingen, 10 juli 2017. Dit onderzoek was op het moment van het rekenkameronderzoek nog niet gepubliceerd. Een conceptversie (10 juli 2017) van het rapport 'Domus Oranjeplein in beeld' is voor dit onderzoek als bron gebruikt.

Doorstromers beschermd wonen en maatschappelijke opvang, Platform 31, augustus 2016.

Eerlijk delen, opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag, augustus 2017.

Factsheet Zwerfjongeren in Nederland Movisie SZN, januari 2017.

Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014.

Kompas Licht verstandelijke beperking, definitie, aspecten en ondersteuning, Yvette de Beer, 2016.

Kosten en baten van maatschappelijke opvang, Cebeon, 2011

Meerderjarigen met verstandelijke beperking en tijdelijke behoefte aan beschermde woonomgeving, HHM onderzoek en advies, juli 2015

Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.

Over de brug, plan van aanpak voor behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstige psychische aandoeningen, Kenniscentrum Phrenos, september 2014.

Over de drempel, onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning in Den Haag, Rekenkamer Den Haag, december 2016 (inclusief feitenrapport).

Verwarde mensen op straat, de uitkomsten van een beeldvormend onderzoek onder dak- en thuislozen in de laagdrempelige opvang in twee grote steden, Coline van Everdingen in opdracht van het Leger des Heils, november 2015.

Winterkoudeonderzoek 2016/2017 Rapportage Den Haag, GGD Haaglanden, april 2017.

5.2 Bestuurlijke stukken gemeente Den Haag

RIS 180713, Den Haag onder dak II (2011-2014) Voltooien, bestendigen en verdiepen, gemeente Den Haag, 14 juni 2011.

RIS 271607 Rapportage programma Den Haag onder dak (DHOD) en vervolg na 2014, gemeente Den Haag april 2014.

RIS 278543 Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag versie 19 november 2014, raadsbesluit, 18 december 2014

RIS 286331 Prestatieafspraken wonen 2015-2019, Den Haag, september 2015,

RIS 288962, commissiebrief wethouder SZH met betrekking tot de nachtopvang, 25 november 2015

RIS 292723 Beantwoording schriftelijke vragen toename aantal daklozen, gemeente Den Haag, 12 april 2016

RIS 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen, gemeente Den Haag, januari 2016.

RIS 294957 Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag, raadsbesluit van 27 oktober 2016

RIS 295082 Regeling tot wijziging van de Regeling maatschappelijke ondersteuning Den Haag 2016, september 2016.

RIS 295317 Rapportage begeleid zelfstandig wonen 2015, gemeente Den Haag, oktober 2016

RIS 296202 Agenda kwetsbare jongeren, gemeente Den Haag, 31 januari 2017

RIS 296637 Begeleid zelfstandig wonen, brief wethouder SEZH aan gemeenteraad, 31 maart 2017

RIS 296806, Programmarekening 2016 gemeente Den Haag, april 2017.

RIS 297055 Monitor Volkshuisvesting 2016, gemeente Den Haag, mei 2017

5.3 Overige bronnen

2016 Kessler voortgangsrapportage doorstroomvoorzieningen, gemeente Den Haag, z.d.

2016 Kessler voortgangsrapportage nachtopvang, gemeente Den Haag, z.d.

2016 LdH voortgang Nachtopvang, gemeente Den Haag, z.d.

2016 LDH voortgangsrapportage doorstroom, gemeente Den Haag, z.d.

2016 LIMOR voortgangsrapportage doorstroom, gemeente Den Haag, z.d.

Aanmeldformulier daklozen, gemeente Den Haag, versie juli 2016
beantwoording aanvullende vragen Rekenkamer, gemeente Den Haag, 16 september 2016
(Onderzoek toegang Wmo 'Over de drempel', december 2016, feitenrapport p. 76)
Bestuurlijk akkoord GGZ 2013-2014, Den Haag 18 juni 2012.

Beschermd Wonen in de MO-regio Den Haag, Inventarisatie augustus 2014, gemeente Den Haag, augustus 2014.

Doorstroomvoorzieningen Den Haag Onder Dak, prijspeil 2016, gemeente Den Haag, z.d.

Faillisementswet. Met betrekking tot de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (artikelen 284 – 362, bron: wetten.overheid.nl).

Informatie gemeente Den Haag, mail d.d. 24 oktober 2017

Kamerbrief 'Maatschappelijke opvang' van de staatssecretaris van VWS, 21 december 2016.

Memo werkzaamheden werkgroep, gericht aan de coördinatiegroep begeleid wonen, gemeente Den Haag, 14 april 2017

Memorie van toelichting Wmo 2015, januari 2014. Volledige titel: Memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, bijlage bij de brief 'Nader rapport over Wet maatschappelijke ondersteuning', Staatssecretaris van VWS aan de Koning, 13 januari 2014

Opdracht MO-taken CCP 2017, gemeente Den Haag 17 maart 2017.

Over de brug, plan van aanpak voor behandeling, begeleiding en ondersteuning bij ernstige psychische aandoeningen, Kenniscentrum Phrenos, september 2014.

Overzicht van overleggen waarbij de veldregisseur van het CCP betrokken is, gemeente Den Haag, 1 september 2017.

Regionale beleidsvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2018-2020, o.m. gemeente Den Haag, 4 oktober 2017.

Signaal 2016 nr.7, Housing First, ervaringen en resultaten na 4 jaar, gemeente Den Haag, afdeling onderzoek, strategie & projecten, 2016.

Subsidieaanvraag winteropvang 2017/2018, Kessler Stichting, 31 mei 2017 (inclusief email correspondentie voorafgaand aan aanvraag).

Subsidieverlening Beschermd Wonen 2016 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2015.

Subsidieverlening Beschermd Wonen 2017 Stichting LIMOR, gemeente Den Haag, 22 december 2016.

Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2016 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 24 december 2015

Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016

Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Goodwillwerk Leger des Heils, gemeente Den Haag, 20 december 2016

Subsidieverlening Maatschappelijke Opvang 2017 Kessler Stichting, gemeente Den Haag, 15 december 2016

Subsidieverlening voorziening MO/Den Haag Onder Dak 2015 Kesslerstichting, 9 januari 2015, bijlage normbedragen nachtopvang.

Telefoongesprek 20 september 2017, beleidsmedewerker Sector ZMCO, met betrekking tot eigen bijdrage bij maatwerkvoorziening voor daklozen.

Toelichting processen maatschappelijke opvang en opvang bij huiselijk geweld, 26 februari 2016 (bronnenmateriaal onderzoek toegang maatschappelijke ondersteuning)

Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

5.4 Overige bronnen, internet

CBS Statline, 'Daklozen, persoonskenmerken', 23 december 2016 (www.statline.cbs.nl)

http://www.ggdhaaglanden.nl/daklozenzorg.htm

https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers

https://www.monitorlangdurigezorg.nl/over-mlz/begrippen/intramurale-zorg

https://www.palier.nl/hoe-wij-helpen/ondersteunende-zorg/materieel-juridische-dienstverlening

https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/circulaires/2017/06/01/meicirculaire-gemeentefonds-2017

https://www.trimbos.nl/themas/maatschappelijke-opvang/maatschappelijke-opvang-feiten-en-cijfers

www.maps.google.com, routebeschrijving Binkchorstlaan 119 naar Zilverstraat 40, via De la Reyweg 530, Den Haag. Kortste route, wandelend.

5.5 Informatieuitvraag in-, door- en uitstroom en financiën

20170511 beantwoording Informatieuitvraag aan gemeente 12-06-2017-2 (gemeente Den Haag, spreadsheet)

20170612 beantwoording Informatieuitvraag aan gemeente 12-06-2017 (gemeente Den Haag, spreadsheet)

20170630 Informatieuitvraag aan Stichting Anton Constandse (spreadsheet)

20170803 Informatieuitvraag aan Kessler stichting (spreadsheet)

2017810 Informatieuitvraag Leger des Heils (spreadsheet)

Bezettingslijst NO en BBB 2017_week21 (gemeente Den Haag, spreadsheet)

Budget MO 2015 tm 2017 (gemeente Den Haag, spreadsheet)

CCP Beantwoording vragen rekenkamer 17-07-2017 v2 (spreadsheet)

gemeente Den Haag, beantwoording informatieuitvraag, 11 augustus 2017 (overzicht verstrekte subsidies maatschappelijke opvang, 2015 - 2017)

Overzicht bezetting 2016-2017 noodopvang gezinsopvang (spreadsheet)

Reactie Exodus gegevens onderzoek MO - rekenkamer (email).

Reakt kopie van Uitvraag dak- thuislozen DH PG (spreadsheet)

rekenkamer DH 20170714 Informatieuitvraag aan Limor (spreadsheet)

Toelichting op overleggen binnen de keten maatschappelijke opvang, email gemeente Den Haag, 7 september 2017

5.6 Interviews

Coline van Everdingen, Van Everdingen ZorgConsult, 2 mei 2017

Gemeente Den Haag, 3 mei 2017

Straatconsulaat, 10 mei 2017

Leger des Heils, 14 juni 2017

Stichting Noodopvang Haaglanden, 15 juni 2017

Fonteynenburg Beschermd wonen, 15 juni 2017

Reakt, 27 juni 2017

Stichting Anton Constandse, 27 juni 2017

Schroeder van der Kolk, 28 juni 2017

Exodus, 6 juli 2017

Parnassia, 6 juli 2017

Limor, 10 juli 2017

Gemeente Den Haag (CCP), 11 juli 2017

Kessler Stichting, 14 augustus 2017

Gemeente Den Haag (CCP), 23 oktober 2017

5.7 Feitelijk wederhoor

Het feitenrapport is (in concept) voorgelegd aan alle partijen die informatie hebben geleverd en zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Aan hen is gevraagd het feitenrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. Waar van toepassing is naar dit feitelijk wederhoor verwezen als bron.

BIJLAGE 1: NORMENKADER

subvragen		norm	
1.a.i	Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?	1	De doelgroep is naar omvang in beeld bij de gemeente
		2	De doelgroep is naar samenstelling in beeld bij de gemeente
1.a.ii	Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?	3	Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep
		4	Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep
1.a.iii	In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?	5	De financiering van de instroomvoorziening vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van eerste opvang
1.b.i	Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?	6	Gehanteerde criteria zorgen voor een adequate toegang tot nacht- en crisisopvang gezien de samenstelling van de doelgroep
1.b.ii	In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?	7	De capaciteit van het toegangsproces is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep
		8	De capaciteit van het toegangsproces is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep
1.b.iii	In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?	9	De financiering van de toegang vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van het toegangsproces
2.a.i	In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?	10	Het aanbod (kwantitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
		11	Het aanbod (kwalitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
2a.ii	In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?	12	De financiering vandoorstroomvoorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
2.a.iii	In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?	13	De communicatie binnen de keten vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
2.b.i	In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?	14	het aanbod (kwantitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
		15	het aanbod (kwalitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
2.b.ii	In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?	16	de financiering van voorzieningen na het traject maatschappelijke opvang vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
2.b.iii	In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?	17	Communicatie tussen de keten en maatschappelijke partners (corporaties, instellingen beschermd / begeleid wonen) vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm.