

niet thuis geven

onderzoek opvang daklozen



Rekenkamer
ROTTERDAM

niet thuis geven

onderzoek opvang daklozen



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Met de daklozen is de meest kwetsbare groep in de grootstedelijke omgeving wel ongeveer bepaald. Die kwetsbaarheid wordt nog eens extra onderstreept door het gegeven dat vele daklozen relatief jong zijn en ernstige psychische en verslavingsproblemen hebben en bovendien vaak ook nog een grote schuldenlast meetersen. Alle reden dus voor de lokale bestuurders om alles op alles te zetten om de positie van deze uiterst kwetsbare groep te verbeteren.

Het is dan ook meer dan teleurstellend dat die verbetering er ondanks de vele maatregelen van de zijde van de Rotterdamse bestuurders niet is gekomen. Dat heeft deels te maken met het feit dat er onvoldoende huisvesting beschikbaar is voor deze specifieke doelgroep, maar het heeft ook te maken met het soms contraproductieve beleid van het college. Zo maakt de met wellicht goede bedoelingen toegepaste Rotterdamwet het vrijwel onmogelijk om voldoende (goedkope) woningen te vinden door daklozen die op zoek zijn naar zelfstandige huisvesting.

Bovendien wordt er door het gemeentebestuur nogal angstvallig vastgehouden aan het traditionele opvangmodel van begeleid en beschermd wonen, waardoor beter werkende alternatieven zoals Housing First onvoldoende kans krijgen.

Al met al tekent zich een beeld af van een systeem dat wordt gekenmerkt door hoge uitval en veel te lang verblijf in de nachtopvang, waardoor de toch al ernstige problematiek voor daklozen alleen maar toeneemt. Dat betekent naar de mening van de rekenkamer een radicale wijziging van het beleid en niet de al te voorzichtige stappen die dit college wenst te maken.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is in het bijzonder de vele geïnterviewde daklozen dankbaar voor hun verhalen en medewerking. De rekenkamer is ook de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Eva Bosch, Sabine van der Graft, Jaap Wils (onderzoekers), Coline van Everdingen en Peter Bob Peerenboom (extern arts-onderzoekers) en Rolf Willemse (projectleider).

drs. Paul Hofstra RO CIA
directeur

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doel- en vraagstelling	11
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	20
3	reactie en nawoord	23
	3-1 reactie college	23
	3-2 nawoord rekenkamer	36
	nota van bevindingen	41
1	inleiding	43
	1-1 aanleiding	43
	1-2 doel- en vraagstelling	45
	1-2-1 doelstelling	45
	1-2-2 centrale vraag en deelvragen	46
	1-3 afbakening onderzoek	46
	1-3-1 doelgroep	46
	1-3-2 definitie daklozen	47
	1-4 aanpak	48
	1-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid	48
	1-6 leeswijzer	48
2	regelgeving, beleid en organisatie	51
	2-1 inleiding	51
	2-2 rijks- en regionaal beleid	51
	2-2-1 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015)	51
	2-2-2 Zorgverzekeringswet en Wet Langdurige Zorg	53
	2-2-3 convenant Landelijke Toegang Maatschappelijke Opvang	53
	2-2-4 advies toekomst beschermd wonen en maatschappelijke opvang	54
	2-3 gemeentelijk beleid	55
	2-3-1 inleiding	55
	2-3-2 Wmo-kader en Rotterdams model van Wmo-indicatiestelling	55
	2-3-3 actieprogramma (O)GGZ Eerder Thuis	56
	2-3-4 programma 'Elke Jongere Telt'	57
	2-3-5 doorontwikkeling Rotterdamse keten maatschappelijke opvang	57
	2-4 keten voor maatschappelijke opvang	59
	2-4-1 inrichting keten maatschappelijke opvang in Rotterdam	59
	2-4-2 ketenpartners	61
	2-5 financieel kader	61
	2-5-1 bekostigende partijen	61
	2-5-2 bekostiging gemeentelijke taken	62
	2-5-3 uitgaven	62

3	daklozen in beeld	65
	3-1 inleiding	65
	3-2 onderzoek, registratie en monitoring	65
	3-2-1 inleiding	66
	3-2-2 onderzoeken	66
	3-2-3 registratie	67
	3-2-4 monitoring	67
	3-2-5 kwaliteit van de beschikbare informatie	68
	3-3 aantal daklozen	70
	3-3-1 inleiding	70
	3-3-2 aantal bankslapers	70
	3-3-3 aantal buitenslapers	70
	3-3-4 aantal gebruikers nachtopvang en crisisopvang	71
	3-3-5 dreigend daklozen	73
	3-4 problematiek doelgroep	75
	3-4-1 inleiding	75
	3-4-2 achterliggende factoren voor dakloosheid	76
	3-5 beleving: het perspectief van daklozen zelf	77
	3-5-1 inleiding	78
	3-5-2 behoeften vanuit het perspectief van daklozen zelf	78
	3-6 gebruik van maatschappelijk opvang	79
	3-6-1 inleiding	79
	3-6-2 gebruik door volwassenen	79
	3-6-3 gebruik door jongeren	80
4	preventie	81
	4-1 inleiding	81
	4-2 voorkomen (dreigende) huisuitzetting	82
	4-2-1 vooraf	83
	4-2-2 vroegsignalering	84
	4-2-3 financiële noodhulp bij dreigende huisuitzetting	91
	4-2-4 financieel beheer KBR	91
	4-3 verminderen escalaties conflicten relationele sfeer	94
	4-4 na verblijf intramurale instelling	95
	4-4-1 vooraf	95
	4-4-2 nazorg na detentie	95
	4-4-3 themasessie Preventie dakloosheid na intramurale setting	98
	4-5 preventieve aanpak bankslapers	99
5	daklozen van 23 en ouder: instroom	103
	5-1 inleiding	103
	5-2 melding bij CO en filtergesprek	104
	5-2-1 inleiding	104
	5-3 intakegesprek en verstrekken CO-pas	106
	5-3-1 toegangscriteria voor de keten	107
	5-3-2 toegangscriteria in praktijk	108
	5-3-3 uitval en verwijzing bij intakegesprek	111
	5-4 instroom in de nachtopvang	112
	5-5 vraagverheldering	115
	5-5-1 uitvoering vraagverheldering	115
	5-5-2 kwaliteit vraagverheldering	118
	5-6 kwaliteit Wmo-plannen	120
	5-6-1 inleiding	120

	5-6-2	beoordeling plannen	120
	5-6-3	knelpunt: geen verwijzingen voor ggz-diagnose en bemoeizorg	121
	5-6-4	knelpunt: gebrekkige gemeentelijke regievoering	123
	5-6-5	knelpunt: samenwerking justitiële keten	123
	5-7	verblijf in de nachtopvang	124
	5-7-1	inleiding	125
	5-7-2	beleving van het verblijf	125
	5-8	begin van de uitvoering van het arrangement	127
6		dak- en thuislozen tot 23 jaar: instroom	129
	6-1	inleiding	129
	6-2	aanmelding/intake aan balie	130
	6-2-1	aantal intakes	131
	6-2-2	toegangscriteria en -procedure	132
	6-2-3	kwaliteit intakegesprek	134
	6-3	instroom en verblijf in crisisnachtopvang	135
	6-3-1	aantal bedden	136
	6-3-2	wachten op opvang	136
	6-3-3	plaatsing en verblijf in crisisnachtopvang	137
	6-4	vraagverheldering en indicatiestelling	139
	6-4-1	procedure	139
	6-4-2	vraagverheldering	139
	6-4-3	doorlooptijden	140
	6-5	kwaliteit van de Wmo-plannen	140
	6-6	begin van de uitvoering van het arrangement	142
7		doorstroom	143
	7-1	inleiding	143
	7-2	aanbod en gebruik van doorstroomvoorzieningen	144
	7-2-1	soorten voorzieningen	144
	7-2-2	gebruik van voorzieningen	146
	7-3	doorontwikkeling	149
	7-3-1	inleiding	149
	7-3-2	doelstellingen en maatregelen herijking doorstroom	150
8		uitstroom	153
	8-1	inleiding	153
	8-2	uitstroom naar zelfstandige woonruimte	154
	8-2-1	inleiding	155
	8-2-2	ondersteuning bij het verkrijgen van woonruimte	155
	8-2-3	plaatsing en wachttijden	157
	8-2-4	ondersteuning uitkering, bijzondere bijstand en budgetbeheer	159
	8-3	zorg en begeleiding na uitstroom	161
	8-3-1	inleiding	161
	8-3-2	terugvalpreventie	161
	8-3-3	opvang in de wijk	161
	8-4	doorontwikkeling	162
	8-4-1	inleiding	162
	8-4-2	doelstellingen en maatregelen herijking uitstroom	162
		bijlagen	165
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	167
bijlage 2		literatuurlijst	173
bijlage 3		afkortingen	177

bijlage 4

actoren in keten opvang daklozen

180

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het geschatte aantal volwassenen (18-65 jaar) in Nederland zonder vaste woon- en verblijfplaats dat sliep in de opvang, op straat, in openbare gebouwen of bij familie en vrienden is de afgelopen jaren fors toegenomen, van 17.800 in 2009 naar 30.500 in 2016.¹ Dit is een groei van 71%. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ongeveer 42% van alle daklozen verblijft in een van de vier grote steden. Door de stijging van het aantal daklozen is de druk op gemeentelijke voorzieningen voor maatschappelijke opvang in de vier grote steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht (G4-gemeenten) toegenomen.

Vanwege de signalen dat in de G4 het aantal daklozen toeneemt en de doorstroom in de opvang achterblijft, hebben de rekenkamers van de vier gemeenten besloten gezamenlijk onderzoek te doen. De rekenkamers rapporteren voor hun stad ieder in een afzonderlijk rapport. Daarnaast wordt na afronding van de vier onderzoeken een gezamenlijke overkoepelende boodschap opgesteld voor de G4.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente voldoende inzicht heeft in de aard, omvang en samenstelling van de doelgroep van de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen daarin;
- te beoordelen of er adequate preventieve maatregelen tegen dakloosheid zijn genomen;
- te beoordelen of de gemeente een adequate toegang realiseert voor de doelgroep;
- te beoordelen of de gemeente erin slaagt tijdige doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding te realiseren;
- te beoordelen of de gemeente erin slaagt tijdige uitstroom naar definitieve woningen/woonvormen te realiseren.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre neemt de gemeente adequate maatregelen om dakloosheid te voorkomen en realiseert zij in opzet en in praktijk een adequate toegang voor daklozen tot de nacht- en crisisopvang, een adequate doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding en een adequate uitstroom naar definitieve woningen/woonvormen?

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Dakloos: vaker jong en niet-westers', verkregen op 8 november 2017 van [https://www.cbs.nl/nl-nl-nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers).

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Om de door- en uitstroom van daklozen uit opvang- en zorginstellingen te verbeteren, heeft het college in 2017 ingezet op een doorontwikkeling van de keten voor maatschappelijke opvang. Dit heeft het afgelopen jaar geleid tot verbeterde samenwerking tussen de betrokken organisaties en vergroting van de uitstroom naar zelfstandig wonen, maar er is niet een zichtbare substantiële verbetering opgetreden in de hulpverlening aan daklozen. Het college slaagt er onvoldoende in daklozen in Rotterdam te begeleiden naar duurzaam maatschappelijk herstel en huisvesting.
- 2 Zo zijn er, met uitzondering van de groep mensen met een huurzorgcontract, nog te weinig woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit een opvang- of zorginstelling.
- 3 Ook het aanbod aan tussentijdse passende huisvesting is nog onvoldoende. Tot op heden wordt te veel vastgehouden aan het traditionele opvangmodel, waarbij daklozen na de crisis- en nachtopvang eerst in een doorstroomvoorziening (begeleid wonen, beschermd wonen, pension) moeten verblijven voordat zij kunnen uitstromen naar zelfstandige woonruimte. Doorstroomvoorzieningen kennen echter lange wachtlijsten en zijn vanuit zorginhoudelijk perspectief lang niet altijd nodig. Met alternatieven als Housing First hebben gemeente en partners echter slechts een voorzichtig begin gemaakt.
- 4 Verder vallen veel daklozen na de intake voor de hulpverlening uit. Ook verblijven daklozen te lang in de nachtopvang. Dit verergert vaak de complexe problematiek van daklozen en vergroot het risico op uitval.
- 5 Voor verschillende groepen daklozen in Rotterdam zijn er belemmeringen om tot de opvang te worden toegelaten. Daarmee wordt hen noodzakelijke zorg en onderdak onthouden.
 - a Voor dakloze jongeren tot 23 jaar schiet de capaciteit van de crisisnachtopvang tekort. Daarnaast is er geen toegang tot opvang geregeld voor jongeren met te zware problematiek voor de crisisnachtopvang.
 - b Ondanks de verplichting in de Wmo werd tot voor kort aan daklozen zonder regiobinding de eerste tijdelijke toegang tot de nachtopvang systematisch ontegd. Recente aanpassing van de werkinstructie maken nog onvoldoende duidelijk dat de eerste opvang nu wel wordt geboden.
 - c Daklozen zonder OGGZ-problemen worden in Rotterdam niet transparant geïnformeerd over de mogelijkheden tot opvang.
- 6 De belangrijkste gemeentelijke maatregelen om dakloosheid te voorkomen leiden tot onvoldoende resultaat. Onder meer ontbreekt afstemming bij uitstroom uit penitentiaire inrichtingen, bereikt financieel beheer door de kredietbank de

doelgroep beperkt en bieden wijkteams onvoldoende passende en tijdige hulp aan bankslapers.

- 7 Zeer veel daklozen hebben ernstige psychische en verslavingsproblemen. Bij het onderzoek van de gemeente (vraagverheldering) om de benodigde ondersteuning te bepalen heeft zij over het algemeen voldoende oog voor deze problemen. Vervolgens is de geboden ondersteuning door de zorgaanbieder toch vaak niet voldoende passend. De gemeente voert hier onvoldoende regie op.
- 8 Gemeentelijk beleid in andere domeinen dan de maatschappelijke opvang, werkt belemmerend bij het realiseren van passende zorg en huisvesting. De Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen beperken het aanbod van zelfstandige woonruimte en de realisatie van begeleide woonvormen. Daarnaast belemmeren wachttijden en uitsluitingsgronden bij budgetbeheer door de kredietbank de uitstroom uit de keten.
- 9 De gemeente vult de verantwoordelijkheid voor de regie op de keten maatschappelijke opvang te beperkt in. Er wordt onvoldoende gestuurd op de uitvoering en resultaten van de (individuele) ondersteuningstrajecten.
 - a Voor daklozen is het van belang dat zij gedurende de gehele hulpverlening persoonlijke begeleiding ontvangen van een vaste professional. Dit maakt de gemeente onvoldoende mogelijk.
 - a Zoals aangegeven bij conclusie 7 voert de gemeente onvoldoende regie op de uitvoering van de Wmo-arrangementen. De gemeente beoordeelt de resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders onvoldoende op individueel niveau en beschikt bovendien niet over onafhankelijke informatie.
 - b De gemeente heeft te beperkt informatie om te kunnen sturen op minder uitval en meer succesvolle uitstroom uit de keten. Informatie over bijvoorbeeld wachtlijsten, uitval en klanttevredenheid wordt nauwelijks in beeld gebracht.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Om de door- en uitstroom van daklozen uit opvang- en zorginstellingen te verbeteren, heeft het college in 2017 ingezet op een doorontwikkeling van de keten voor maatschappelijke opvang. Dit heeft het afgelopen jaar geleid tot verbeterde samenwerking tussen de betrokken organisaties en vergroting van de uitstroom naar zelfstandig wonen, maar er is niet een zichtbare substantiële verbetering opgetreden in de hulpverlening aan daklozen. Het college slaagt er onvoldoende in daklozen in Rotterdam te begeleiden naar duurzaam maatschappelijk herstel en huisvesting.*
 - De gemeente heeft naar aanleiding van het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' uit 2016 acties en doelstellingen benoemd voor het bevorderen van de doorstroom en uitstroom van daklozen uit de keten.
 - In 2017 heeft dit geleid tot een verbetering van de afstemming tussen de gemeente, zorgaanbieders en andere relevante partijen. Hierdoor is meer inzicht in praktische knelpunten ontstaan en zijn er initiatieven opgepakt om onderlinge processen te verbeteren. Ook wordt een deel van de cliënten op casusniveau gezamenlijk besproken om de door- of uitstroom te versnellen.
 - Desondanks bestaan er nog steeds grote problemen wat betreft de uitstroom naar een eigen woning (hoofdconclusie 2), de realisatie van doorstroomvoorzieningen

(hoofdconclusie 3), het verblijf in de nachtopvang (hoofdconclusie 4), de toegang tot de opvang (hoofdconclusie 5) en de preventie van dakloosheid (hoofdconclusie 6).

- 2 Zo zijn er, met uitzondering van de groep mensen met een huurzorgcontract, nog te weinig woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit een opvang- of zorginstelling.
 - De gemeente, corporaties en zorgaanbieders hebben afspraken gemaakt over het vergroten van het aantal beschikbare woningen voor mensen die uitstromen uit een zorginstelling. Deze mensen krijgen binnen twee maanden een woning aangeboden en ontvangen via een huurzorgcontract nog een jaar ambulante begeleiding.
 - Als gevolg hiervan is het aantal mensen dat is uitgestroomd naar een zelfstandige woning met een huurzorgcontract in 2017 sterk gegroeid (van 100 in 2015 naar 493 in 2017). Het aantal woningen dat corporaties beschikbaar hebben gesteld (namelijk 550), is voldoende gebleken om aan de toegekende urgenties voor woonruimte met huurzorgcontract te voldoen.
 - Er zijn ook uitstromers uit opvanginstellingen die via een reguliere urgentie woonruimte zoeken. Voor de totale groep met urgentie is er nog wel sprake van schaarste. Per 1 januari 2018 stonden er 187 mensen op de wachtlijst.

- 3 Ook het aanbod aan tussentijdse passende huisvesting is nog onvoldoende. Tot op heden wordt te veel vastgehouden aan het traditionele opvangmodel, waarbij daklozen na de crisis- en nachtopvang eerst in een doorstroomvoorziening (begeleid wonen, beschermd wonen, pension) moeten verblijven voordat zij kunnen uitstromen naar zelfstandige woonruimte. Doorstroomvoorzieningen kennen echter lange wachtlijsten en zijn vanuit zorginhoudelijk perspectief lang niet altijd nodig. Met alternatieven als Housing First hebben gemeente en partners echter slechts een voorzichtig begin gemaakt.
 - Betrokken partijen constateren echter dat er substantiële wachtlijsten zijn voor voorzieningen voor begeleid en beschermd wonen. De wachttijd voor volwassenen is waarschijnlijk gemiddeld negen maanden.
 - Door achterstanden bij het Centraal Onthaal Jongeren (COJ) bij het afgeven van indicaties kregen zorgaanbieders te maken met leegstand en hebben zij woonruimte afgestoten. Nadat het aantal indicaties weer toenam (van 70 in 2015 naar 198 tot en met september 2017), bleek het lastig snel nieuw woonaanbod voor dakloze jongeren te realiseren.
 - Uit de verrichte casestudies blijkt dat bij een deel van de mensen die in een doorstroomvoorziening is geplaatst, de benodigde zorg ook goed ambulant is te organiseren. Het wachten op een plek in een doorstroomvoorziening is voor deze mensen vanuit zorginhoudelijk perspectief dus niet nodig.
 - Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt bovendien dat daklozen grotere herstelkansen hebben bij direct zelfstandige huisvesting in combinatie met intensieve ondersteuning. Dit concept staat bekend als Housing First.
 - Er zijn alternatieven mogelijk voor het traditionele model waarbij cliënten eerst in de nachtopvang verblijven, dan in een doorstroomvoorziening en vervolgens zelfstandig gaan wonen. In Rotterdam is een zeer kleinschalige pilot met Housing First gehouden met slechts vier deelnemers. Dit heeft echter geen vervolg gekregen.

- 4 *Verder vallen veel daklozen vallen na de intake voor de hulpverlening uit. Ook verblijven daklozen te lang in de nachtopvang. Dit verergert vaak de complexe problematiek van daklozen en vergroot het risico op uitval.*

uitval bij volwassen daklozen

- In 2017 maakten 1.050 volwassenen gebruik van de Rotterdamse nachtopvang. Het gemiddeld aantal gebruikers van de nachtopvang steeg in de periode 2012 tot en met 2017 met 17%.
- Volwassen daklozen vanaf 23 jaar melden zich bij Centraal Onthaal (CO). Daar wordt bepaald of de melder wordt toegelaten tot de nachtopvang en een CO-pas krijgt. Op een later moment wordt de benodigde ondersteuning bepaald via een vraagverhelderingsgesprek en een ondertekend ondersteuningsplan. Voorwaarde is wel dat een dakloze in de tussentijd heeft geslapen in de nachtopvang.
- Gedurende het traject tot aan het vaststellen van een ondertekend ondersteuningsplan valt een groot deel van de volwassen daklozen uit. In 2017 heeft van mensen met een CO-pas maar de helft een ondertekend ondersteuningsplan.
- Een deel van de groep die uitvalt, meldt zich op een later moment weer aan de balie bij CO. Meer dan de helft van de mensen in de opvang is namelijk eerder dakloos geweest. In door de gemeente uitgevoerde enquêtes onder daklozen schommelde het percentage dat eerder dakloos was in de verschillende metingen tussen de 53% en 66%.

uitval bij dakloze jongeren

- In 2017 kregen ongeveer 1.000 jongeren van 18 tot 23 jaar toegang tot de maatschappelijke opvang. De stijging van het aantal dakloze jongeren is groot. In de periode 2015-2017 is een toename van 34% te constateren.
- Dakloze jongeren melden zich bij het Centraal Onthaal Jongeren (COJ). Daar wordt een intakegesprek gevoerd om te bepalen of de jongere wordt toegelaten tot de crisishernachtopvang. Indien dit het geval is, start het traject van vraagverheldering. Totdat de ondersteuning start, wordt toeleiding (overbruggingsbegeleiding) geboden.
- De uitval bij jongeren is lager dan bij volwassenen, namelijk 20%. Het is aannemelijk dat het verschil in uitval wordt verklaard door persoonlijke begeleiding door een toeleider. Daarnaast kunnen jongeren, in tegenstelling tot volwassenen, ook als bankslaper toegang krijgen. Zij hoeven daardoor niet in de nachtopvang te verblijven om te starten met het ondersteuningstraject.

verblijfsduur nachtopvang

- Het is de bedoeling dat volwassenen niet langer dan negentig dagen in de nachtopvang blijven. Het aantal volwassenen dat langer dan negentig dagen in de nachtopvang verblijft, lag in 2017 op 33%. In deze cijfers zijn ook mensen meegenomen die gedurende het verblijf uitvallen. Het werkelijke percentage zal dus hoger liggen.
- Op een doorstroomvoorziening wachten mensen in de nachtopvang tenminste zes à zeven maanden. Voor uitstroom naar zelfstandig wonen geldt een gemiddelde wachttijd van zes maanden.
- Dakloze jongeren verblijven gemiddeld veertig dagen in de crisishernachtopvang, voordat zij kunnen doorstromen. Dit is ongeveer conform de norm van zes weken, zij het dat ook hier uitvallers zijn meegenomen. De werkelijke gemiddelde verblijfsduur zal langer dan zes weken zijn.

- Het gezamenlijk huisvesten van mensen met complexe problematiek heeft negatieve invloed op hun situatie. Daklozen ervaren een gebrek aan privacy en veel onrust. Dit versterkt de kans op uitval voor aanvang van de ondersteuning.
- 5 *Voor verschillende groepen daklozen in Rotterdam zijn er belemmeringen om tot de opvang te worden toegelaten. Daarmee wordt hen noodzakelijke zorg en onderdak onthouden.*
- a Voor dakloze jongeren tot 23 jaar schiet de capaciteit van de crisishooftopvang tekort. Daarnaast is er geen toegang tot opvang geregeld voor jongeren met te zware problematiek voor de crisishooftopvang.*
- Voor de crisishooftopvang bestaat een wachtlijst. In de eerste drie kwartalen van 2017 werden maandelijks circa 25 jongeren op de wachtlijst geplaatst met een gemiddelde wachtduur van 45 dagen. Deze jongeren dienden in hun eigen netwerk onderdak te regelen. Het tekort aan plaatsen betekent dat de eerste tijdelijke opvang die de gemeente vanuit de Wmo moet bieden, niet gegarandeerd is.
 - Een deel van de jongeren kan niet in de crisishooftopvang worden geplaatst, omdat ze te zware ggz-problemen, een te zware verstandelijke beperking of te ernstige verslaving hebben. Niet duidelijk is waar zij wel terecht kunnen. De toegang voor deze groepen dakloze jongeren is dus niet geregeld.
- b Ondanks de verplichting in de Wmo werd tot voor kort aan daklozen zonder regiobinding de eerste tijdelijke toegang tot de nachtopvang systematisch ontkend. Recente aanpassing van de werkinstructie maken nog onvoldoende duidelijk dat de eerste opvang nu wel wordt geboden.*
- Volgens artikel 1.2.1 van de Wmo 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor het bieden van opvang bij “(...) het college van de gemeente tot welke hij zich wendt (...).”
 - In een convenant hebben de gemeenten die maatschappelijke opvang bieden, afspraken gemaakt over de opvang van daklozen die geen regiobinding hebben. Er wordt tijdelijk eerste opvang verstrekt tot het moment dat warme overdracht plaatsvindt naar een andere gemeente.
 - In de Rotterdamse werkinstructie voor ambtenaren uit 2017 is expliciet opgenomen dat er sprake moet zijn van regiobinding voordat toegang tot de nachtopvang wordt gegeven. Tijdelijke opvang is daarmee niet mogelijk. Dit is niet in overeenstemming met zowel de conventantafspraken als met de wet.
 - De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg heeft in de brief aan de raad van 23 januari 2018 toegezegd de werkinstructies aan te passen.
 - Zeer recent is een aanvulling in de werkinstructie opgenomen waarin wordt verwezen naar het convenant. Hoe ambtenaren het convenant concreet moeten toepassen is echter nog niet duidelijk. Er is nog geen procesbeschrijving opgesteld.
- c Daklozen zonder OGGZ-problemen worden in Rotterdam niet transparant geïnformeerd over de mogelijkheden tot opvang.*
- Voor de toegang tot de opvang is de aanwezigheid van een verslavings-, psychisch of psychosociale probleem een vereiste (OGGZ-problematiek). Er melden zich ook daklozen zonder OGGZ-problematiek. Volgens de publiekssite van de gemeente is voor hen geen opvang mogelijk.
 - Er bestaat echter wel degelijk opvang voor deze groep via een project met ondersteuning en onderdak. De gemeente informeert de burger dus onjuist en belemmert daarmee de toegang tot de maatschappelijke opvang.

- 6 *De belangrijkste gemeentelijke maatregelen om dakloosheid te voorkomen leiden tot onvoldoende resultaat. Onder meer ontbreekt afstemming bij uitstroom uit penitentiaire inrichtingen, bereikt financieel beheer door de kredietbank de doelgroep beperkt en bieden wijkteams onvoldoende passende en tijdige hulp aan bankslapers.*
- Vertrek uit een intramurale instelling is regelmatig een oorzaak van dakloosheid. Voor cliënten die vrijkomen uit een penitentiaire inrichting is vaak geen passende zorg en huisvesting beschikbaar. Door een gebrek aan afstemming tussen de diverse partners die bij nazorg na detentie zijn betrokken, ontvangt een deel van hen niet de benodigde zorg en ondersteuning.
 - Het grootste deel van de daklozen kampt met schulden (83%). De gemeente heeft afspraken gemaakt met corporaties om huisuitzettingen te voorkomen via het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH). Meldingen vinden echter in een relatief laat stadium plaats als schulden al hoog zijn opgelopen. Ook blijkt dat een substantieel deel van de aangemelde mensen (60%) uiteindelijk niet de dienstverlening van de kredietbank ontvangt. Verder vallen particuliere huurders buiten de scope van het meldpunt.
 - Een specifieke categorie dreigend daklozen zijn de zogenoemde bankslapers: mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, die (tijdelijk) bij iemand uit hun netwerk logeren. De gemeente biedt bankslapers een briefadres in combinatie met Wmo-ondersteuning. In de praktijk verloopt dit nog niet adequaat doordat wijkteam- en vraagwijzermedewerkers onvoldoende kennis hebben van de doelgroep en de voorliggende voorzieningen, de onderlinge taakverdeling tussen de betrokken partijen niet helder is en er wachtlijsten zijn voor het verkrijgen van ondersteuning. Het gevolg is dat bankslapers vaak te lang moeten wachten op passende hulp en ondersteuning.
- 7 *Zeer veel daklozen hebben ernstige psychische en verslavingsproblemen. Bij het onderzoek van de gemeente (vraagverheldering) om de benodigde ondersteuning te bepalen heeft zij over het algemeen voldoende oog voor deze problemen. Vervolgens is de geboden ondersteuning door de zorgaanbieder toch vaak niet voldoende passend. De gemeente voert hier onvoldoende regie op.*
- Dakloosheid wordt vaak veroorzaakt door meerdere, onderling samenhangende factoren. Ernstige psychische problemen en verstandelijke beperkingen komen veel voor. Bij 48% van de door de rekenkamer geïnterviewde daklozen is sprake van Ernstige Psychische Aandoeningen (EPA). Ook is regelmatig sprake van verslavingsproblematiek, zijn velen in het afgelopen jaar in aanraking geweest met politie of justitie en heeft het grootste gedeelte schulden.
 - In het vraagverhelderingsgesprek besteden medewerkers van de gemeente voldoende aandacht aan problemen op diverse domeinen bij het bepalen van de ondersteuningsbehoefte. De kwaliteit van de vervolgens opgestelde Wmo-plannen is in de meeste gevallen (ongeveer drie kwart van de volwassenen en jongeren) in die zin goed, dat de voorgenomen inzet aansluit bij de zorgbehoefte van de dakloze.
 - Bij vijftien van de 22 onderzochte casussen van volwassen daklozen bleek de zorgaanbieder de uitvoering echter niet goed opgepakt te hebben. In tien gevallen werd te weinig zorg geleverd en in vijf gevallen te veel zorg.
 - Ook bij drie van de zeven onderzochte gevallen bij jongeren zijn bij de uitvoering problemen ontstaan, vooral door te trage totstandkoming van de ondersteuning.
 - De gemeente houdt geen toezicht op de totstandkoming van een tijdige en juiste ondersteuning door de zorgaanbieder.

- 8 *Gemeentelijk beleid in andere domeinen dan de maatschappelijke opvang, werkt belemmerend bij het realiseren van passende zorg en huisvesting. De Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen beperken het aanbod van zelfstandige woonruimte en de realisatie van begeleide woonvormen. Daarnaast belemmeren wachttijden en uitsluitingsgronden bij budgetbeheer door de kredietbank de uitstroom uit de keten.*
- Ondanks de grote vraag naar doorstroomvoorzieningen lukt het zorgaanbieders niet om snel nieuwe woonruimte te realiseren. Voor nieuwe woonzorgvoorzieningen zijn zij namelijk gebonden aan afspraken uit het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015. Vanuit het oogpunt van leefbaarheid in de wijken is het realiseren van nieuwe voorzieningen alleen toegestaan in specifieke gebieden. In veel gebieden met betaalbaar aanbod aan woonruimte is daardoor geen uitbreiding van woonzorgvoorzieningen mogelijk.
 - Voor jongeren is uitstroom naar zelfstandige woonruimte moeilijk. Het aanbod aan betaalbare woonruimte voor jongeren in Rotterdam is beperkt en bovendien vaak gelegen in gebieden die vallen onder de Rotterdamwet. Dat betekent dat dakloze jongeren die niet kunnen aantonen dat zij zes jaar of langer in Rotterdam woonachtig zijn en geen inkomen uit werk hebben boven de Rotterdamse bijstandsnormen, geen huisvestingsvergunning krijgen. Door de lage uitstroom naar zelfstandig wonen, ontstaat er extra druk op de crisisopvang en woonzorgvoorzieningen voor jongeren.
 - De aanwezigheid van een inkomen en budgetbeheer zijn voorwaarden voor het uitstromen uit een zorginstelling naar zelfstandige woonruimte. Inkomen en budgetbeheer worden door verschillende onderdelen van de gemeente verstrekt met elk eigen voorwaarden, aanvraagprocessen en doorlooptijden. Lange wachttijden en uitsluitingsgronden (bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken uit een eerder traject) bij de Kredietbank Rotterdam leiden tot het onthouden van budgetbeheer en belemmeren daarmee het realiseren van een tijdige uitstroom naar eigen woonruimte.
- 9 *De gemeente vult de verantwoordelijkheid voor de regie op de keten maatschappelijke opvang te beperkt in. Er wordt onvoldoende gestuurd op de uitvoering en resultaten van de (individuele) ondersteuningstrajecten.*
- a Voor daklozen is het van belang dat zij gedurende de gehele hulpverlening persoonlijke begeleiding ontvangen van een vaste professional. Dit maakt de gemeente onvoldoende mogelijk.*
- Daklozen hebben te maken met veel momenten van overdracht tussen organisaties. Ieder overdrachtsmoment geeft risico op informatieverlies en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden tussen partijen. Bovendien geven overdrachtsmomenten bij deze kwetsbare doelgroep risico op uitval. Er is momenteel geen begeleiding georganiseerd die het hele hersteltraject met de zorg en ondersteuning vanuit verschillende domeinen overziet.
 - Daklozen geven ook zelf aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over hun traject. Ze verwachten dat de betrokken professionals “doorpakken” en hen goed over de voortgang en eventuele stagnaties informeren.
- b Zoals aangegeven bij conclusie 7 voert de gemeente onvoldoende regie op de uitvoering van de Wmo-arrangementen. De gemeente beoordeelt de resultaten van de ondersteuning*

door zorgaanbieders onvoldoende op individueel niveau en beschikt bovendien niet over onafhankelijke informatie.

- Zoals eerder aangegeven bleek dat bij de meerderheid van de onderzochte casussen de uitvoering van het ondersteuningsplan niet goed is opgepakt door de zorgaanbieder.
- De gemeente houdt op afstand zicht op de voortgang, door naar de ontwikkeling van ZRM-scores te kijken die de zorgaanbieder iedere drie maanden zelf invult.² De beoordeling gebeurt vooral op geaggregeerd niveau ter ondersteuning van het contractmanagement en niet op individueel niveau.
- De toetsing van de voortgang door de gemeente is gebaseerd op de ZRM-scores die door de zorgaanbieder worden bijgehouden ingevuld. Dit betekent dat de gemeente zich niet zelf actief op de hoogte stelt van de voortgang en resultaten van de ondersteuning door de zorgaanbieders.

c De gemeente heeft te beperkt informatie om te kunnen sturen op minder uitval en meer succesvolle uitstroom uit de keten. Informatie over bijvoorbeeld wachtlijsten, uitval en klanttevredenheid wordt nauwelijks in beeld gebracht.

- De gemeente houdt geen informatie bij over wachtlijsten en niet systematisch informatie bij over uitval uit de keten. Informatie om een goed beeld te krijgen van knelpunten en de mate waarin sprake is van succesvolle uitstroom, is hierdoor niet beschikbaar. Ook wordt, ondanks de verplichting uit de Wmo, de klanttevredenheid van daklozen niet systematisch in beeld gebracht.
- Bijna alle rapportages van de gemeente over de maatschappelijke opvang bevatten disclaimers over beperkingen in de kwaliteit of volledigheid. Bovendien zijn regelmatig aanzienlijke verschillen aangetroffen in gepubliceerde analyses.

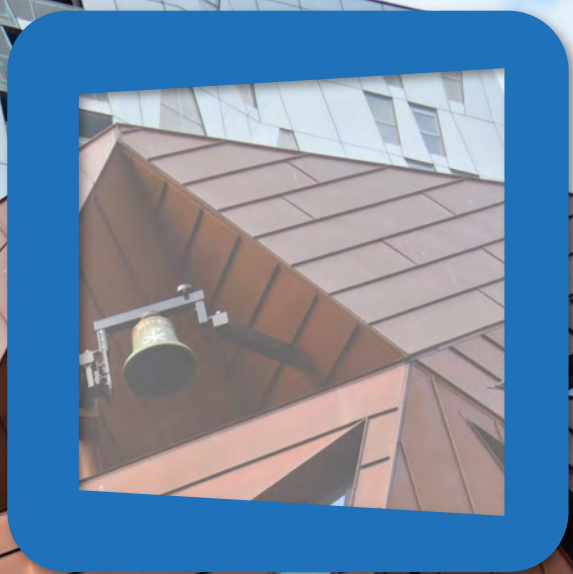
2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de verschillende aanbevelingen aan het college van B en W. Deze zijn hierna weergegeven.

- 1 Stuur in het proces van ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren in de keten van maatschappelijke opvang op het terugdringen van uitval. Doe dit door:
 - a in te zetten op vaste begeleiding van een professional die gedurende het gehele hulpverleningstraject de zorg en ondersteuning overziet. Start hiermee vanaf het moment van instroom in de opvang;
 - b zelf meer zicht te houden op de tijdige totstandkoming en de kwaliteit van de ondersteuning door het actief monitoren op casusniveau;
 - c bij het actief monitoren op casusniveau meer oog te hebben voor de ervaringen en behoeften van de dakloze zelf.
- 2 Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang. Maak met name de inzet van Housing First mogelijk. Zorg daartoe voor de benodigde huisvesting en intensieve, multidisciplinaire ondersteuning.

² ZRM staat voor zelfredzaamheidsmatrix. Dit is een methode waarmee de zelfredzaamheid van een cliënt op de belangrijke leefgebieden (domeinen) van het dagelijks leven beoordeeld kan worden.

- 3 Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang zodat:
 - a de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken over toegang en overdracht;
 - b daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over mogelijkheden van begeleiding en onderdak.
- 4 Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in de crisishooftopvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in waar tekorten zijn ontstaan en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders over het realiseren van huisvesting. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar extra kwetsbare groepen, zoals jongeren met zware problematiek.
- 5 Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte. Handel naar de uitkomsten.
- 6 Versterk de inzet op de preventie van dakloosheid bij risicogroepen.
 - a Verken met de reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen.
 - b Zet bij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep mensen die (na aanmelding) daadwerkelijk begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangt.
 - c Zorg voor coördinatie tussen de wijkteams, de vraagwijzers en de stedelijke loketten bij de ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden aan bankslapers.
- 7 Verbeter de monitoring van de maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders, wachtlijsten en uitval. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Rotterdam hecht aan het geven van perspectief aan Rotterdammers die dak- of thuisloos zijn geworden. Daarbij past een effectieve en efficiënte keten voor de opvang en ondersteuning van dakloze burgers. In het coalitieakkoord 2015 – 2018 is opgenomen dat de keten van maatschappelijke opvang, waaronder de nacht- en crisisopvang, wordt doorgelicht met het doel de doorstroming te bevorderen en de kosten te verlagen. Deze ambitie is uitgewerkt in het Wmo actieprogramma Eerder Thuis. Dit programma was ingedeeld naar drie actielijnen: voorkomen van instroom in de stedelijke ketens voor opvang en beschermd wonen, bevorderen van doorstroom en borgen van de uitstroom (dat wil zeggen zo zelfstandig mogelijk wonen al dan niet in de wijk met ondersteuning op maat). Met het programma Eerder Thuis hebben wij in de afgelopen jaren extra ingezet op de doorontwikkeling van de keten nacht- en crisisopvang, de aanpak van bankslapers en de inzet van briefadressen, de aanpak personen met verward gedrag en de monitoring van de ketens opvang.

In onze opdracht is eind 2016 samen met de ketenpartners (waaronder zorgaanbieders, corporaties en cliëntvertegenwoordiging) en gefaciliteerd door adviesbureau Andersson, Elffers Felix³ (AEF) een analyse gemaakt van de meest kansrijke mogelijkheden van doorontwikkeling. Deze analyse heeft geleid tot een versnelling en aanscherping van de maatregelen in het programma. Belangrijke stappen zijn gezet met het introduceren van actietafels, het opstellen van een vraagramingsmonitor voor de huisvesting van de doelgroepen van de maatschappelijke opvang, het versnellen van de urgentieroute en het stimuleren van de inzet van huurzorgcontracten. Zie ook onderstaand schema.

³ Andersson Elffers Felix, rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen, oktober 2016.

Resultaten Maatschappelijke Opvang 2015 – 2018

Actieprogramma Eerder Thuis

- Voorkomen instroom
 - Inzet briefadressen (1957 cliënten; 842 lopend)
 - Convenant meldpunt preventie uithuiszettingen verlengd
 - Vindplaats Schulden gestart met corporaties (sept. 2017)
 - uitvoering stappenplan nazorg detentie gestart (juli 2016)
- Bevorderen doorstroom
 - Actietafels (324 cliënten besproken; 206 uit- of door gestroomd)*
 - Urgentieroute verbeterd (339 cliënten)
 - Vraagruiming gestart (2x per jaar, vanaf 2/2017)
- Borgen uitstroom
 - Budgetbeheer basis wordt ingezet vanaf begin 2017
 - Huurzorg contracten (100 in 2015; 493 in 2017)

Wmo contractering

- Aanscherpen contract op monitoring en resultaatsturing (1-1-2018)
- Mogelijk maken startarrangementen vanaf medio 2017 (16x afgegeven)

Dakloze jongeren

- Uitbreiding capaciteit crisisopvang (46% t.o.v. 2015)
- Onderzoek door OBI (december 2017)
- Plan van aanpak crisisopvang (maart 2018)

*Voortgangsrapportage Eerder Thuis, 11/2017

Deze ontwikkelingen hebben zich afgespeeld in een recent tijdsgewricht van ingrijpende veranderingen in het zorgstelsel. Sinds de Wmo 2015 zijn verantwoordelijkheden op het terrein van intramurale en extramurale ondersteuning bij de gemeente komen te liggen. Bovendien zijn er ontwikkelingen die in meer of mindere mate van invloed zijn op de instroom van cliënten in de stedelijke ketens voor opvang en beschermd wonen. Bijvoorbeeld de afbouw van klinische en ZZP-B bedden ('bedden met behandeling') en de verlaging van het budget forensische zorg. Het vergt forse inspanningen deze systeemveranderingen door te voeren en tegelijk te werken aan aansprekende resultaten. Zoals we beschreven in de laatste voortgangsrapportage Eerder Thuis van december 2017 (17bb9810) is met dit programma en in goede samenwerking met de zorgaanbieders, corporaties en cliëntvertegenwoordigers veel in gang gezet en bereikt. Deze samenwerking heeft onder meer geleid tot een hogere door- en uitstroom uit de ketens: tot 15 oktober 2017 zijn 324 cliënten besproken aan de actietafels, en daarvan zijn 206 cliënten door- en uitgestroomd. Daarbij zien we dat het duidelijk beter gaat met deze mensen; de ondersteuningsbehoefte (de zwaarte van de ondersteuningsarrangementen) voor de gehele groep van cliënten op deze actietafels is in een jaar tijd fors verminderd.

Ondanks de resultaten onderschrijven we uw constatering dat er een continuering nodig is om de keten opvang naar het gewenste niveau te krijgen. Daarom hebben we begin 2018 besloten de inzet op de actielijnen in-, door- en uitstroom die in Eerder Thuis zijn gehanteerd, te continueren voor dakloze volwassenen, jongeren en gezinnen (raadsbrief (17bb9810, 28 november 2017). Onze inzet richt zich hierbij op drie sporen:

- 1 In het nieuwe regionale beleidsplan MO en BW 2018 – 2020 willen we meer inzet richten op opvang in en uitstroom (terug) naar de regio. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het opvangen en huisvesten van kwetsbare mensen
- 2 Daarnaast gaan we de focus meer dan nu leggen op mensen die juist (relatief) snel kunnen uitstromen uit de nacht- en crisisopvang.
- 3 En we zetten in op verdere optimalisatie van de eigen interne werkprocessen alsmede op de werk- en procesafspraken met ketenpartners.

We maken dankbaar gebruik van uw conclusies en aanbevelingen. Deze ondersteunen ons bij het richten van onze inzet en geven een extra impuls om op een vernieuwende wijze toe te werken naar een adequate keten van maatschappelijke opvang. Wij spreken onze waardering uit voor de grondigheid en zorgvuldigheid waarmee dit onderzoek is uitgevoerd. Hieronder gaan we in op de conclusies en aanbevelingen.

reactie op de hoofdconclusies

In uw bestuurlijke nota zijn negen hoofdconclusies geformuleerd. Deze staan cursief weergegeven met daaronder de reactie van ons college.

1. Om de door- en uitstroom van daklozen uit opvang- en zorginstellingen te verbeteren, heeft het college in 2017 ingezet op een doorontwikkeling van de keten voor maatschappelijke opvang. Dit heeft het afgelopen jaar geleid tot verbeterde samenwerking tussen de betrokken organisaties en vergroting van de uitstroom naar zelfstandig wonen, maar er is niet een zichtbare substantiële verbetering opgetreden in de hulpverlening aan daklozen. Het college slaagt er onvoldoende in daklozen in Rotterdam te begeleiden naar duurzaam maatschappelijk herstel en huisvesting.

Reactie van het college:

We herkennen uw conclusie dat er in 2017 een verbetering is ontstaan van de afstemming tussen de gemeente, zorgaanbieders en andere relevante partijen. Een essentiële stap om meer inzicht in praktische knelpunten te krijgen. Vanuit die samenwerking zijn stappen gezet om processen beter op elkaar te laten aansluiten. Belangrijke ontwikkeling is dat bij de actietafels een deel van de cliënten op casusniveau gezamenlijk wordt besproken teneinde de door- of uitstroom te versnellen. Zoals we in onze algemene reactie stellen heeft dat tot merkbare resultaten geleid.

Er is een slag gemaakt in het begeleiden van dak- en thuislozen in duurzaam herstel en huisvesting. We zijn het eens met uw conclusies dat continuering nodig is om het gewenste niveau te bereiken. In de komende maanden werken we naar meer passende nachtopvang, zorgen we voor meer regie op individueel klantniveau en zetten we er op in verbeteringen voor de doelgroep jongeren tot stand te brengen. Zoals we in de algemene reactie hebben toegelicht, vervolgen we onze inspanningen op de actielijnen in-, door- en uitstroom die in Eerder Thuis zijn gehanteerd voor dakloze volwassenen, jongeren en gezinnen. In onze reactie op de hiernavolgende conclusies en aanbevelingen gaan we hierop, en op uw andere bevindingen, nader in. Tot slot willen wij onder de aandacht brengen dat bij veel daklozen sprake is van complexe problematiek die regelmatig gepaard gaat met, in meer of mindere mate, onvoorspelbaarheid in gedrag maar ook zorgontrouw of zorgmijding en soms wangedrag. Een zekere mate van uitval is ondanks alle inspanningen niet te voorkomen; dat is deels inherent aan de problematiek van deze doelgroep. Vanzelfsprekend kan in beginsel iedereen op elk moment een beroep op onze ondersteuning, ook keer op keer.

2. Zo zijn er, met uitzondering van de groep mensen met een huurzorgcontract, nog te weinig woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit een opvang- of zorginstellingen.

Reactie van het college:

Deze conclusie delen we slechts ten dele. Zoals u in uw rapport beschrijft, hebben gemeente, corporaties en zorgaanbieders afspraken gemaakt over het vergroten van het aantal beschikbare woningen voor mensen die uitstromen uit een woonvoorziening. Deze mensen krijgen binnen twee maanden via directe bemiddeling een woning aangeboden met een huurzorgcontract waardoor zij op grond van een WMO-indicatie een jaar ambulante begeleiding krijgen. Het aantal mensen dat is uitgestroomd naar een zelfstandige woning met een huurzorgcontract is in 2017 sterk gegroeid: van 100 in 2015 naar 493 in 2017.

Als er een woning beschikbaar is, verloopt door gebruik van huurzorgcontracten de uitstroom van dak- en thuislozen uit opvang- en zorginstellingen meer gestroomlijnd. Ook is in de afgelopen periode de termijn van een huurzorgcontract en een Wmo-arrangement gelijk gesteld. Door de integrale aanpak (urgentie m.b.v. directe bemiddeling, een huurzorgcontract i.c.m. een Wmo-indicatie en waar nodig budgetbeheer) zijn er voldoende waarborgen voor corporaties en zorgaanbieders. Dit is in de afgelopen periode gerealiseerd. Samen met de ketenpartners zijn wij tevreden over de uitwerking. Deze aanpak komt de kwaliteit van de ondersteuning ten goede.

U merkt in de uitwerking van deze conclusie op dat voor de totale groep met urgentie er nog wel sprake is van schaarste en er in januari 2017 187 mensen op de wachtlijst stonden. Het gaat hier echter niet specifiek om de groep daklozen, maar om alle vormen van urgentie.

Er is een vraagramingsmonitor ontwikkeld die inzicht biedt in de vraag naar en het aanbod van woningen voor uitstroom voor de bijzondere doelgroepen. Hiermee is het inzicht in en de sturing op de benodigde voorraad sterk verbeterd, hetgeen de afspraken over vraag en aanbod tussen gemeente, woningcorporaties en zorgaanbieders ten goede komt. Voor de aanwijzing in verband met de toepassing van art. 10 Wbmgp (de Rotterdamwet) en de verlengingsaanvraag voor art. 8 en 9 van deze wet is in 2017 een analyse gemaakt van de impact van de aanwijzingen op de beschikbaarheid van huurwoningen in Rotterdam. De analyse toont aan dat er in Rotterdam met de toepassing van de Rotterdamwet in de aangewezen gebieden in totaliteit voldoende betaalbare woningen beschikbaar blijven om de uitstroom uit opvangvoorzieningen op te vangen, nog los van het aanbod in de rest van de Rotterdamse woningmarktregio. Het benodigd aantal woningen op grond van de vraagramingsmonitor is onderdeel van de jaarlijkse prestatieafspraken met woningcorporaties.

Daarnaast is er een afspraak met de woningcorporaties, dat het aantal goedkope woningen (onder de kwaliteitskortingsgrens) niet zal afnemen. In 2017 kwamen er ongeveer 600 van deze goedkope woningen vrij, waar jongeren met urgentie versneld toegang toe hebben. In beginsel zou dit aantal zou voldoende moeten zijn. Wij zien echter het knelpunt dat het voor zorgaanbieders van jongeren lastig is het toegenomen aantal jongeren passende doorstroomwoningen aan te bieden; veel jongeren zijn hierop aangewezen door het ontbreken van een stabiel inkomen. We onderzoeken dan ook de mogelijke belemmeringen en oplossingen rond betaalbare jongerenhuisvesting met een zorgcomponent en sturen, in afstemming met zorgaanbieders, aan op het realiseren van voldoende capaciteit.

3. Ook het aanbod aan tussentijdse passende huisvesting is nog onvoldoende. Tot op heden wordt te veel vastgehouden aan het traditionele opvangmodel, waarbij daklozen na de crisis- en nachtopvang eerst in een doorstroomvoorziening (begeleid wonen, beschermd wonen,

pension) moeten verblijven voordat zij kunnen uitstromen naar zelfstandige woonruimte. Doorstroomvoorzieningen kennen echter lange wachtlijsten en zijn vanuit zorginhoudelijk perspectief lang niet altijd nodig. Met alternatieven als Housing First hebben gemeente en partners echter slechts een voorzichtig begin gemaakt.

Reactie van het college:

Het college onderschrijft dat er, kijkend naar het huidige model meer mogelijkheden voor huisvesting zijn. Om andere mogelijkheden beter te faciliteren is medio 2017 het startarrangement (Zie infokader: Startarrangement) ontwikkeld om een snelle plaatsing in een eigen woonruimte mogelijk te maken. Sinds januari zijn de startarrangementen in de nieuwe contracten met de zorgaanbieders opgenomen. Bij de toepassing van startarrangementen krijgt de burger direct hulp en huisvesting op basis van een kortdurende standaard Wmo indicatie. Binnen drie maanden volgt hierop een reguliere Wmo indicatie. Enkele zorgaanbieders zijn inmiddels op bescheiden basis gestart met het uitvoeren van startarrangementen.

Ook is er geëxperimenteerd met Housing First. Bij al deze nieuwe vormen van huisvesting moeten aanbieders kunnen beschikken over huisvesting en/of goede afspraken hebben met woningcorporaties. Om uitbreiding te versnellen hebben wij in april 2018 een consultatiemoment georganiseerd met vertegenwoordigers van cliënten, zorgaanbieders en corporaties. De verwachting is dat hier binnen het Platform Huisvesting Bijzondere Doelgroepen binnenkort afspraken over gemaakt kunnen worden.

Startarrangement

Het startarrangement is een standaardindicatie voor WMO-ondersteuning, die de gemeente afgeeft voor maximaal drie maanden. In die periode organiseren gemeente en zorgaanbieder de noodzakelijke ondersteuning en worden de voorwaarden geregeld voor een goed vervolg. Op basis van de inzet gedurende de looptijd van het startarrangement wordt aansluitend een reguliere indicatie afgegeven. Het startarrangement is opgezet om dakloze volwassenen, jongeren en slachtoffers van huiselijk geweld direct te helpen. Deze ondersteuning is integraal: hulp op alle levensgebieden, met extra aandacht voor zaken, die essentieel zijn om de periode van dakloosheid zo snel mogelijk te beëindigen

4. *Verder vallen veel daklozen na de intake voor de hulpverlening uit. Ook verblijven daklozen te lang in de nachtopvang. Dit verergert vaak de complexe problematiek van daklozen en vergroot het risico op uitval.*

Reactie van het college:

We onderschrijven deze conclusie. Deels verklaren we dit, zoals we reeds in de reactie op uw eerste hoofdconclusie hebben aangegeven, dat bij veel daklozen sprake is van complexe problematiek die regelmatig gepaard gaat met, in meer of mindere mate, onvoorspelbaarheid in gedrag maar ook met zorgontrouw of zorgmijding en soms wangedrag. Zo is er een deel dat na start van begeleiding kiest om zijn/haar eigen weg te gaan en alternatieve woon- of slaapgelegenheid zoekt. Ook staat een deel van de daklozen, ondanks actieve benadering door zorgaanbieders afwijzend ten opzichte van hulpverlening en/of overnachting in een nachtopvanglocatie. We betrekken dit in de doorontwikkeling van de nachtopvang (einde tweede kwartaal 2018) zodat we het aanbod beter op deze groep daklozen kunnen afstemmen. Een zekere mate van uitval

is evenwel niet te voorkomen. In de reacties op aanbevelingen 1 en 7 gaat ons college nader in op het terugdringen van uitval en het inzicht in wachtlijsten. Specifiek voor jongeren zijn we ons bewust van de hoge uitval tijdens de intakefase. Hoewel hun gedrag vaak grillig en veranderlijk is onderschrijven we dat we uitval zo veel als mogelijk moeten zien te voorkomen. Daarom hebben we recent opdracht gegeven een Plan van Aanpak voor dak- en thuisloze jongeren (2018-2020) uit te werken waarin het intakeproces inclusief de vraagverheldering zo is georganiseerd dat de begeleiding zo snel mogelijk start en het aantal overdrachtsmomenten wordt verkleind met als doel de uitval terug te dringen.

Het college deelt voorts uw punt dat het gezamenlijk huisvesten van mensen met complexe problematiek een negatieve invloed kan hebben op hun situatie. Daklozen ervaren in de nacht- en crisisopvang een gebrek aan privacy en veel onrust. Om dit aan te pakken, werken we er met ketenpartners aan kwaliteit van de nachtopvang (met aandacht voor privacy) te verbeteren.

5. Voor verschillende groepen daklozen in Rotterdam zijn er belemmeringen om tot de opvang te worden toegelaten. Daarmee wordt hen noodzakelijke zorg en onderdak onthouden.

a. Voor dakloze jongeren tot 23 jaar schiet de capaciteit van de crisisnachtopvang tekort.

Daarnaast is er geen toegang tot opvang geregeld voor jongeren met te zware problematiek voor de crisisnachtopvang.

b. Ondanks de verplichting in de Wmo werd tot voor kort aan daklozen zonder regiobinding de eerste tijdelijke toegang tot de nachtopvang systematisch ontnegd. Recente aanpassing van de werkinstructie maken nog onvoldoende duidelijk dat de eerste opvang nu wel wordt geboden.

c. Daklozen zonder OGGZ-problemen worden in Rotterdam niet transparant geïnformeerd over de mogelijkheden tot opvang.

Reactie van het college:

Het college deelt uw conclusie. Wij herkennen de genoemde belemmeringen en hebben hierop inmiddels actie ondernomen.

In 2017 is door de gemeente het aantal crisisopvangplekken voor zwerfjongeren uitgebreid naar 38. Dit is een stijging van 46% van het aantal crisisopvangplekken t.o.v. 2015. Door verminderde doorstroom was er begin 2017 nog sprake van overdruk op de capaciteit van de crisisopvang. Door de gezamenlijke inzet van zorgaanbieders en gemeente is de door- en uitstroom verbeterd en is de wachtlijst voor crisisopvang inmiddels beperkt en beheersbaar.

Het eerder genoemde Plan van Aanpak dak- en thuisloze jongeren moet leiden tot adequate opvang op korte termijn en tot verbetering van inzicht in oorzaken en dynamiek van de problematiek. Ook is in maart 2018 voor de doelgroep jongeren het Plan Crisisopvang 2018-2020 opgesteld, waarin niet alleen wordt ingegaan op voldoende capaciteit, maar ook is voorzien in de realisatie van een time-out voorziening per begin 2019 voor jongeren met zware problematiek die nu moeilijk plaatsbaar zijn.

Het college heeft de afspraken over landelijke toegankelijkheid ondertekend en ziet toe op een correcte uitvoering. Naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek van het Trimbos-instituut naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang, heeft het college de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangeschreven (18MO00292). Deze conclusies gaven aanleiding direct

een verbetertraject te starten. Zo zijn bijvoorbeeld werkinstructies aangepast en zijn Wmo-adviseurs expliciet geïnstrueerd.

Het college heeft naar aanleiding van uw rapport de informatie over landelijke toegankelijkheid direct aangepast op de website van de gemeente en neemt verdere stappen om de informatievoorziening aan daklozen zonder OGGZ-problemen structureel te verbeteren. De aanpassing van alle interne documentatie en informatie is ter hand genomen zodat deze over mogelijkheden voor daklozen zonder OGGZ-problemen ondubbelzinnig is.

6. De belangrijkste gemeentelijke maatregelen om dakloosheid te voorkomen leiden tot onvoldoende resultaat. Onder meer ontbreekt afstemming bij uitstroom uit penitentiaire inrichtingen, bereikt financieel beheer door de kredietbank de doelgroep beperkt en bieden wijkteams onvoldoende passende en tijdige hulp aan bankslapers.

Reactie van het college:

Het college erkent het belang van preventie. In de afgelopen periode is hierop veel inzet gepleegd, zoals u ook hieronder kunt lezen, maar we erkennen dat de resultaten hiervan nog te beperkt zijn en dus vragen om extra actie in de komende periode. Hieronder gaan we in op de conclusies van de door u beschreven preventieonderwerpen.

Detentie

Om tot een betere afstemming te komen is in juli 2016 het 15 stappenplan genaamd Nazorg na Detentie ingezet om reeds in detentie te starten met het creëren van een stabiele basis voor de gedetineerde om recidief gedrag bij terugkeer in de maatschappij zoveel mogelijk te voorkomen.

Medewerkers van de gemeente zijn sinds 2017 één dag per week werkzaam in de penitentiaire inrichtingen rondom Rotterdam. Daar bespreken zij met Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclassering alle gedetineerde Rotterdammers. Op indicatie wordt tijdens detentie screening en indicatiestelling opgestart door DJI of gemeente. Voor gedetineerden die elders in Nederland geplaatst worden, is deze werkwijze nog niet mogelijk. Hier vindt landelijke afstemming over plaats in hoeverre gedetineerden zoveel mogelijk regionaal geplaatst kunnen worden.

Bij gedetineerden is de groep met een lichtverstandelijke beperking oververtegenwoordigd. Hiervoor is een project opgestart waarbij gedetineerden hierop gescreend worden zodat verdere zorg beter op aansluit. Met het 15 stappenplan, dat doorloopt tot 2020, wordt de samenwerking met de ketenpartners verder geoptimaliseerd.

Financieel beheer

Financieel beheer kan ingezet worden indien er sprake is van beperkt financiële zelfredzaamheid. De Kredietbank Rotterdam biedt verschillende vormen van inkomensbeheer, waaronder budgetbeheer, al dan niet in combinatie met schuldbemiddeling en bewindvoering. We onderschrijven de deelconclusie dat het bereik van het instrument budgetbeheer in zijn algemeenheid vergroot moet worden. Zorg- en hulpverleners spelen hier een belangrijke rol in. We gaan daarom extra sturen op het vergroten van kennis onder hulpverleners voor dit onderwerp en hen wijzen op de verschillende ondersteuningsinstrumenten welke in de 'Kieswijzer' zijn gebundeld. Deze is speciaal ontwikkeld ter ondersteuning van deze professionals.

Daarnaast verkennen we momenteel in het kader van het programma Elke Jongere Telt voor jongeren zonder sluitend budgetplan, hoe we budgetbeheer kunnen aanpassen naar hun situatie.

Bankslapers

Voor bankslapers werken we sinds september 2017 op verschillende manieren aan verbetering: het succesvolle instrument “actietafel” is ook hier ingezet, waar ingewikkelde casussen met alle gemeentelijke betrokken partijen worden besproken, de procesinstructie is aangepast, de medewerkers in de uitvoering worden periodiek geïnformeerd en er worden voorbeelden van een succesvolle aanpak gedeeld. Niet alleen sturen we op verbeteringen in het proces (bewaken doorlooptijden, voorkomen van onnodige doorverwijzingen in het proces etc.), ook sturen we er op meer zicht te krijgen in de achterliggende oorzaken van het verlies van een eigen woonplek. Bankslapers met een briefadres ontvangen in principe kortdurende eerstelijns ondersteuning van het wijkteam in de wijk waar zij het meeste verblijven. Samenwerking tussen Vraagwijzers en de wijkteams, maar ook tussen de wijkteams en Centraal Onthaal is nodig om de ondersteuning voor bankslapers sluitend te organiseren. Aan de actietafel kan iedere professional, van welk loket ook, een casus ter bespreking inbrengen. Dat overleg draagt bij aan de onderlinge afstemming én het leren van elkaar over de passende ondersteuning voor deze groep Rotterdammers. Uit de eerste inzichten van de actietafel bankslapers blijkt het om een gevarieerde groep Rotterdammers te gaan die zeker niet allemaal intensieve begeleiding nodig hebben om het eigen leven weer op de rit te krijgen.

Ten slotte hebben we in 2017 een analyse naar de instroom bij jongeren laten uitvoeren door de gemeentelijke onderzoeksafdeling Onderzoek en Business Intelligence (17bb7175). Op basis van deze resultaten heeft het college begin 2018 opdracht gegeven tot het laten uitvoeren van een verdiepend onderzoek naar de redenen c.q. achterliggende oorzaken van dakloosheid bij zowel jongeren, gezinnen als volwassenen met als doel passende interventies te kunnen ontwikkelen. Dit onderzoek is inmiddels gestart, de raadscommissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid is hier eind januari over geïnformeerd (18bb981). We verwachten de eerste uitkomsten eind 2018.

7. Zeer veel daklozen hebben ernstige psychische en verslavingsproblemen. Bij het onderzoek van de gemeente (vraagverheldering) om de benodigde ondersteuning te bepalen heeft zij over het algemeen voldoende oog voor deze problemen. Vervolgens is de geboden ondersteuning door de zorgaanbieder toch vaak niet voldoende passend. De gemeente voert hier onvoldoende regie op.

Reactie van het college:

Het college deelt deze conclusie en betreft omwille van leesbaarheid de reactie op deze hoofdconclusie bij de reactie op hoofdconclusie 9.

8. Gemeentelijk beleid in andere domeinen dan de maatschappelijke opvang, werkt belemmerend bij het realiseren van passende zorg en huisvesting. De Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen beperken het aanbod van zelfstandige woonruimte en de realisatie van begeleide woonvormen. Daarnaast belemmeren wachttijden en uitsluitingsgronden bij budgetbeheer door de kredietbank de uitstroom uit de keten.

Reactie van het college:

Het college deelt de conclusies over de Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen niet.

Het college streeft naar een zorgzame stad in balans. Uitgangspunt hierbij is dat de realisatie van nieuwe woon/zorgvoorzieningen voor bijzondere doelgroepen en de plaatsing van bijzondere doelgroepen in zelfstandige woningen zorgvuldig dienen te gebeuren, waarbij in sommige gevallen extra rekening gehouden moet worden met de draagkracht van de omgeving. De Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen zijn daarbij belangrijke instrumenten om te komen tot een evenwichtige verdeling van voorzieningen voor en huisvesting van bijzondere doelgroepen over de stad.

Het aanbod van betaalbare woonruimte (woningen waar zelfstandig gewoond wordt), heeft geen directe relatie met de zoneringskaart uit het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen. De zoneringskaart heeft alleen betrekking op de realisatie van opvang- en woonzorgvoorzieningen (instellingen waar primair zorg wordt verleend en niet zelfstandig wordt gewoond). Het Convenant HBD staat inderdaad nieuwe voorzieningen in een, op de schaal van Rotterdam, beperkt aantal gebieden in principe niet toe. De gemeente speelt daarnaast wel een actieve rol bij het bevorderen van realisatie in gebieden die minder kwetsbaar zijn om zo een evenwichtiger spreiding over de stad te bewerkstelligen. Wij hebben daartoe recentelijk opdracht gegeven voor een inventarisatie en proactieve inzet op huisvestingsmogelijkheden voor bijzondere doelgroepen in (gemeentelijk) vastgoed in de groene zones binnen Rotterdam.

Zoals we bij de reactie op hoofdconclusie 2 toelichten, is er voor de aanwijzing in verband met de toepassing van art. 10 Wbmgp (de Rotterdamwet) en de verlengingsaanvraag voor art. 8 en 9 van deze wet is in 2017 een analyse gemaakt van de impact van de aanwijzingen op de beschikbaarheid van huurwoningen in Rotterdam. De analyse toont aan dat er in Rotterdam - met de toepassing van de Rotterdamwet in de aangewezen gebieden - voldoende betaalbare woningen beschikbaar blijven om de uitstroom uit opvangvoorzieningen op te vangen, nog los van het aanbod in de rest van de Rotterdamse woningmarktregio

Aangaande uw conclusie over wachttijden en uitsluitingsgronden bij budgetbeheer door de kredietbank het volgende. De Kredietbank Rotterdam (KBR) is een actieve partner bij de actietafels, zodat de daar betrokken cliënten direct door de KBR kunnen worden opgepakt om budget beheer op te starten, om zo uitstroom naar zelfstandig wonen met een huurzorgcontract en een Wmo-indicatie te bespoedigen. Er zijn geen wachttijden bij de Kredietbank Rotterdam voor budgetbeheer. Wel zijn er inderdaad voorwaarden verbonden aan budgetbeheer. Deze voorwaarden zijn er om klanten optimaal te kunnen ondersteunen. Er wordt met de klant gekeken of inkomensbeheer haalbaar is. Uitsluitingsgronden worden zeer restrictief toegepast. Wat betreft de KBR verwijzen we verder naar onze reactie op conclusie 6.

9. De gemeente vult de verantwoordelijkheid voor de regie op de keten maatschappelijke opvang te beperkt in. Er wordt onvoldoende gestuurd op de uitvoering en resultaten van de (individuele) ondersteuningstrajecten.

- a. Voor daklozen is het van belang dat zij gedurende de gehele hulpverlening persoonlijke begeleiding ontvangen van een vaste professional. Dit maakt de gemeente onvoldoende mogelijk.
- b. Zoals aangegeven bij conclusie 7 voert de gemeente onvoldoende regie op de uitvoering van de Wmo-arrangementen. De gemeente beoordeelt de resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders onvoldoende op individueel niveau en beschikt bovendien niet over onafhankelijke informatie.
- c. De gemeente heeft te beperkt informatie om te kunnen sturen op minder uitval en meer succesvolle uitstroom uit de keten. Informatie over bijvoorbeeld wachtlijsten, uitval en klanttevredenheid wordt nauwelijks in beeld gebracht.

Reactie van het college:

Het college deelt deze conclusie ten dele.

Het college hecht er aan te sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening waarbij, gekozen wordt voor een hulpverlener die naar gelang van ondersteuningsbehoefte van een cliënt in een bepaalde fase, ondersteuning biedt. (zie ook kader hieronder: Aspecten van herstel). Dat betekent niet per definitie een vaste professional gedurende de gehele periode dat een cliënt een beroep doet op de maatschappelijke opvang. In onze opdracht aan zorgaanbieders maken we afspraken over wie de verantwoordelijk casusregisseur is. Dit kan een medewerker van de gemeente of van een zorgaanbieder zijn. In alle gevallen moet er sprake zijn van een warme overdracht en een duidelijk aanspreekpunt voor de cliënt.

Aspecten van herstel⁴

Burgers die terecht komen in de maatschappelijke opvang herstellen op hun eigen tempo, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in verschillende gebieden; herstel van gezondheid, herstel van identiteit, herstel van maatschappelijke rollen en herstel van dagelijks functioneren.

Hulpverlening verloopt in fasen, waarbij ook de behoefte van de cliënt varieert. Van aandacht voor zelfzorg (wassen, schone kleding), tot herstellen van contacten, zingeving, hulp bij schulden en opnieuw aan het werk gaan. In de regel zijn hier verschillende hulpverleners bij betrokken. Elke hulpverlener draagt vanuit expertise bij aan herstel van de burger.

Gekoppeld aan de decentralisatie van de Wmo-taken en de introductie van het arrangementenmodel voor de tweedelijns-ondersteuning is in de gemeente Rotterdam gekozen voor resultaatsturing, dat wil zeggen dat wij sturen op 'wat' in plaats van op het 'hoe'. De resultaatfinanciering zoals we nu kennen, kent een grote mate van vertrouwen in de zorgaanbieders aan wie een arrangement wordt gegund. Daar is vanaf de start bewust voor gekozen. Wij zijn evenwel met u van mening dat de resultaatsturing op de gemeentelijke arrangementen verder verbeterd kan worden. Dat hebben we ook aangescherpt in de nieuwe inkoopcontracten. Zoals bij de reactie op hoofdconclusie 4 beschreven, gaat het college nog nadrukkelijker sturen op start en levering van zorg. Zowel op individueel cliëntniveau als op niveau van uitvoering van contracten en subsidies.

⁴ Naar Jos Droës, o.a. in *Herstelondersteunende zorg*, SWP, 2012.

Sturingsinstrumenten als cliëntervaringsonderzoek en schouw zijn een hulpmiddel bij het meten van klanttevredenheid. Het sturen op deze en andere resultaatgebieden heeft de volle aandacht van het college. Ook pakken we via diverse overleggen (Movers, Kapstokoverleg, Focusgroep (O)GGZ, Brede Raad 010) de signalen en adviezen van cliëntvertegenwoordigers op.

Ons college erkent dat het informatieniveau op een aantal onderdelen nog niet naar voldoening is. De informatie om te sturen op de opvangketens is nog volop in ontwikkeling. Dit jaar wordt een nieuw systeem voor een eenduidige registratie bij de verschillende gemeentelijke loketten en de realisatie van een betere koppeling tussen front- en backoffice geïmplementeerd (Gidso). Dit systeem vergroot de mogelijkheden om informatiegestuurd te werken. Tegelijkertijd werken we aan (verbetering van de) rapportages met aantallen, cijfers en duiding. In dit verband wijzen wij op de raadsmonitor Welzijn, Zorg en Jeugdhulp en op het toepassen van de methode Duisenberg voor de nachtopvang (zie ook de brief aan de raadscommissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport en de raadscommissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid (18bb1019/18bb1020).

Reactie op aanbevelingen

In uw bestuurlijke nota zijn 7 aanbevelingen geformuleerd. Deze staan cursief weergegeven met daaronder de reactie van het college.

1. *Stuur in het proces van ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren in de keten van maatschappelijke opvang op het terugdringen van uitval. Doe dit door:*

a. in te zetten op vaste begeleiding van een professional die gedurende het gehele hulpverleningstraject de zorg en ondersteuning overziet. Start hiermee vanaf het moment van instroom in de opvang;

b. zelf meer zicht te houden op de tijdige totstandkoming en de kwaliteit van de ondersteuning door het actief monitoren op casusniveau;

c. bij het actief monitoren op casusniveau meer oog te hebben voor de ervaringen en behoeften van de dakloze zelf.

Reactie van het college:

Het college hecht er aan te sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening waarbij, naar gelang van ondersteuningsbehoefte van een cliënt in een bepaalde fase, gekozen wordt voor het daarbij meest passende ondersteuningsaanbod met een passende en competente begeleider of hulpverlener.

Het college erkent dat het zicht op de tijdige totstandkoming en de kwaliteit van de ondersteuning op casusniveau verbeterd kan worden. Het college gaat de sturing op start en levering zorg door de zorgaanbieder op het niveau van de individuele cliënt verstevigen.

Ook gaan we zorgdragen dat cliënten beter worden geïnformeerd over de vervolgstappen nadat het vraagverhelderingsgesprek heeft plaatsgevonden. Het college stuurt door middel van de schouw en het cliëntervaringsonderzoek, op klanttevredenheid. Zie verder ook onze reactie op hoofdconclusie 9.

2. *Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang. Maak met name de inzet van Housing First mogelijk. Zorg daartoe voor de benodigde huisvesting en intensieve, multidisciplinaire ondersteuning.*

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling.

Zoals toegelicht in de reactie op hoofdconclusie 3, erkent het college het belang van zo spoedig mogelijke uitstroom naar zelfstandige huisvesting voor wie dat kan. Derhalve hebben we het sinds dit jaar contractueel mogelijk gemaakt startarrangementen in te zetten. Op basis van uw aanbeveling gaat ons college de uitbreiding hiervan versnellen. Hiertoe hebben wij in april 2018 een consultatiemoment georganiseerd met vertegenwoordigers van cliënten, zorgaanbieders en corporaties. De verwachting is dat hier binnen het Platform Huisvesting Bijzondere Doelgroepen binnenkort afspraken over gemaakt kunnen worden.

Ons college blijft voorts onverminderd inzetten op continuering van de toepassing van de huurzorgcontracten.

3. *Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang zodat:*

a. *de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken over toegang en overdracht;*

b. *daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over mogelijkheden van begeleiding en onderdak.*

Reactie van het college:

Wij omarmen deze aanbeveling. Het college ziet er op toe dat de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken over toegang en overdracht en dat daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over mogelijkheden van begeleiding en onderdak. Zie verder ook onze reactie op hoofdconclusie 5.

4. *Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in de crisisnachtopvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in waar tekorten zijn ontstaan en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders over het realiseren van huisvesting. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar extra kwetsbare groepen, zoals jongeren met zware problematiek.*

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling en herkent de door u geschetste knelpunten voor de keten jongeren. Derhalve hebben we recent opdracht gegeven om in afstemming met zorgaanbieders een Plan van Aanpak dak- en thuisloze jongeren voor de periode 2018-2020 op te stellen om te komen tot adequate opvang op korte termijn en verbetering van inzicht in oorzaken en dynamiek van de problematiek. Ook is in maart 2018 voor de doelgroep jongeren het Plan Crisisopvang 2018-2020 opgesteld, waarin niet alleen wordt ingegaan op voldoende capaciteit, maar ook voor de meest zware doelgroep een time-out voorziening wordt gerealiseerd. We voeren onderzoek uit naar mogelijke belemmeringen en oplossingen rond voor jongeren betaalbare huisvesting met een zorgcomponent en sturen, in afstemming met zorgaanbieders, aan op het realiseren van voldoende capaciteit. Zie hierbij tevens onze reactie op hoofdconclusies 2, 4 en 5a.

Het eerder genoemde Plan van Aanpak dak- en thuisloze jongeren moet leiden tot adequate opvang op korte termijn en tot verbetering van inzicht in oorzaken en dynamiek van de problematiek.

5. Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte. Handel naar de uitkomsten.

Reactie van het college:

Wij omarmen deze aanbeveling niet. Delen van Rotterdam blijven op de gebieden sociaal, fysiek en veiligheid achter bij de rest van de stad. Het college staat op het standpunt dat, bij de instroom van nieuwe bewoners, er in die delen van de stad extra rekening moet worden gehouden met de draagkracht van de omgeving. Dit geldt voor elke nieuwe bewoner, dus ook mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang. Het college is ook van mening dat mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang zo volwaardig mogelijk mee moeten kunnen doen in onze samenleving. Dat betekent dat zij niet alleen aangewezen moeten zijn op huisvesting in de meest kwetsbare wijken van onze stad als er in de rest van de stad voldoende betaalbare woonruimte beschikbaar is. Voor de doelgroep jongeren voeren we evenwel een extra onderzoek uit naar de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting.

6. Versterk de inzet op de preventie van dakloosheid bij risicogroepen.

a. Verken met de reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen.

b. Zet bij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep mensen die (na aanmelding) daadwerkelijk begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangt.

c. Zorg voor coördinatie tussen de wijkteams, de vraagwijzers en de stedelijke loketten bij de ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden aan bankslapers.

Reactie van het college:

Wij omarmen deze aanbevelingen.

Een verkenning met reclasseringsinstanties is gestart vanuit het oogpunt te zorg te dragen voor continuïteit van onderdak en – waar nodig – ondersteuning en zorg. Naast het oprichten van een specifieke lokale actietafel voor deze doelgroep vindt op landelijk en regionaal niveau in het kader van zorg en huisvesting afstemming over taken en verantwoordelijkheden plaats.

In het kader van het Uitvoeringsplan Samenhang schulddienstverlening werken wij aan het verbeteren van de toegang, toeleiding naar schulddienstverlening en het voorkomen van uitval gedurende de dienstverleningstrajecten. Binnen het programma Elke Jongere Telt wordt gewerkt aan toeleiding naar schulddienstverlening die specifiek is voor jongeren.

Wij gaan er op sturen dat de coördinatie tussen de wijkteams, de vraagwijzers en de stedelijke loketten bij de ondersteuning van bankslapers verbeterd wordt en dat het

kennisniveau bij de betrokken professionals over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden aan bankslapers adequaat is. We doen dat naar voorbeeld van de actietafels. Deze werkwijze draagt bij aan de onderlinge afstemming én het leren van elkaar over de passende ondersteuning voor deze groep Rotterdammers.

In de komende maanden gaan we er ook voor zorgen dat over de groep bankslapers meer en betere informatie beschikbaar komt waarmee we een beter en passend aanbod voor deze doelgroep kunnen inzetten.

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het verdiepende onderzoek naar oorzaken van dakloosheid dat nu wordt uitgevoerd, gaan we een preventieplan dakloosheid opstellen. Voor dit preventieplan betrekken we alle relevante partijen.

7. Verbeter de monitoring van de maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten van de ondersteuning door zorgaanbieders, wachtlijsten en uitval. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.

Reactie van het college:

Het college omarmt deze aanbeveling.

Wij zijn van mening dat de monitoring en resultaatsturing op de maatschappelijke opvang verbeterd kan worden, zoals we beschrijven in onze reactie op hoofdconclusie 9 en in onze reactie op aanbeveling 2. Dat hebben we ook aangescherpt in de nieuwe inkoopcontracten. Het college gaat nadrukkelijker sturen op start en levering van zorg.

Via het project Plaatsingscommissie en wachtlijstbeheer beschermd wonen, in deze eerste fase gericht op de doelgroep volwassenen, werkt de gemeente met zorgaanbieders toe naar een gezamenlijk wachtlijstbeheer met als resultaat dat wachtlijsten en wachttijden inzichtelijk worden. We sturen er op dat deze plaatsingscommissie nog in 2018 gerealiseerd wordt.

De informatie om te sturen op de opvangketens is nog volop in ontwikkeling. Ons college ziet uw aanbeveling als stimulans de komende periode stevig op verbetering te sturen. Het eerder genoemde systeem Gidso vergroot de mogelijkheden voor informatiegestuurd werken. Door middel van de raadsmonitor Welzijn, Zorg en Jeugdhulp en de toepassing van de methode Duisenberg voor de nachtopvang wordt de sturing op de keten maatschappelijke opvang verbeterd.

Voor het tweede deel van uw aanbeveling, de klanttevredenheid, verwijzen wij naar onze reactie op aanbeveling 1: het college stuurt hierop door middel van de schouw en het cliëntervaringsonderzoek.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. Hierin spreekt het college zich over het algemeen positief uit over het uitgevoerde onderzoek, onderschrijft het voor het grootste deel de hoofdconclusies en omarmt het de meeste aanbevelingen. De rekenkamer vindt dit een goede zaak, omdat daarmee belangrijke en cruciale stappen kunnen worden gezet naar een zodanig functionerende keten, dat er daadwerkelijk sprake zal zijn van een effectieve begeleiding van daklozen naar duurzaam maatschappelijk herstel.

Aan de andere kant spreekt uit de reactie ook de nodige relativering. De rekenkamer vraagt zich af of de ernst van de door de rekenkamer vastgestelde tekortkomingen wel voldoende door het college wordt onderkend. Het college haalt bijvoorbeeld drie “sporen” voor de periode 2018-2020 aan. Zo geeft het college aan meer inzet te willen plegen op uitstroom naar de regio, meer aandacht te willen hebben voor mensen die snel kunnen uitstromen uit de nacht- en crisisopvang en verder in te zetten op werkprocessen. Daarbij maakt het college “dankbaar gebruik van uw conclusies en aanbevelingen”.

De rekenkamer is er echter niet volledig van overtuigd dat met deze drie sporen de meer fundamentele problemen in de opvangketen worden verholpen, zoals de grote uitval, gebrekkige doorstroming, effecten van de Rotterdamwet op de uitstroom naar woningen. Een opvangwijze als Housing First maakt geen expliciet onderdeel van de drie sporen uit, net als de aanpak van de beperkingen aan de uitstroom die uit de Rotterdamwet voortvloeien. De desbetreffende aanbeveling wordt ook – als enige – expliciet niet overgenomen.

De aanbeveling om de inzet van Housing First mogelijk te maken wordt wel “omarmd”, maar dat blijkt niet uit de toelichtingen. Het college stelt bij hoofdconclusie 3 dat hiermee is geëxperimenteerd, maar dat betrof slechts vier cliënten. Het college wijst verder op de startarrangementen, maar daar wordt vanwege wachtlijsten nauwelijks gebruik van gemaakt. Bovendien zijn startarrangementen niet alleen voor directe zelfstandige huisvesting met ambulante begeleiding (het principe van Housing First), maar ook voor plaatsing in een doorstroomvoorziening. Ook noemt het college de huurzorgcontracten, voor mensen die uit een doorstroomvoorziening komen. Deze hulpvorm wordt echter nog steeds binnen de bestaande keten geleverd en is geen alternatieve, snellere vorm van huisvesting.

Housing First impliceert daarentegen een fundamenteel andere manier van werken, namelijk buiten de traditionele keten om. Daklozen wordt in principe meteen een zelfstandige, individuele woonplek aangeboden, waar vervolgens met intensieve ambulante begeleiding en (psychische) zorg wordt gestart. In de huidige keten zijn mensen lange tijd niet zelfstandig gehuisvest, maar gaan van opvang naar doorstroomvoorziening, met telkens tussentijdse wachttijden. Housing First voorkomt dus dat daklozen nodeloos lang in de nachtopvang slapen, waardoor hun problemen verergeren (wat door het college ook wordt onderkend). De door de rekenkamer geïnterviewde dak- en thuislozen waren allemaal in staat om direct zelfstandig te gaan wonen met ambulante ondersteuning.⁵

De inzet van Housing First vraagt dus om een andere manier van werken. Het heeft ook gevolgen voor (de planning van) het aanbod van bedden in de crisis- en nachtopvang en het aantal benodigde doorstroomvoorzieningen. Dit raakt vervolgens de afspraken met aanbieders en de financiering van de voorzieningen. De rekenkamer begrijpt dat deze alternatieve opvang niet op korte termijn gerealiseerd zal zijn. Gelet op de uitkomsten van het onderzoek, verwacht zij echter een veel zwaardere inzet op dit instrument dan nu uit de reactie blijkt; zwaarder dan een voorgenomen

⁵ Uit de internationale wetenschappelijke literatuur is ook aangetoond dat Housing First de herstelkansen verhoogt en vaak ook goedkoper is dan traditionele opvang (zie Wewerinke et al, 2014).

“consultatiemoment met vertegenwoordigers van cliënten, zorgaanbieders en corporaties.”

hoofdconclusies

Zoals gezegd worden de meeste conclusies door het college al dan niet volledig onderschreven. Voor zover daartoe aanleiding is, heeft de rekenkamer nog de navolgende opmerkingen bij de reactie van het college.

Hoofdconclusie 2 – er zijn te weinig woningen voor mensen die uit een instelling stromen – wordt deels onderschreven. Het college wijst daarbij op de toename van het aantal huurzorgcontracten. Dat werd echter ook al door de rekenkamer onderkend. De rekenkamer wijst daarentegen op de 187 uitstromers uit instellingen en tijdelijke opvangvoorzieningen, die aan het eind van 2017 met een reguliere urgentie op zak op de wachtlijst stonden voor een zelfstandige woning. Dit wijst op een tekort aan woningen. Bovendien onderkent het college zelf ook dat er specifiek voor jongeren nog te weinig woningen zijn. De geschetste inspanningen als de vraagramingsmonitor en prestatieafspraken kunnen in potentie bijdragen aan het wegwerken van het tekort aan woningen, maar moeten dit nog bewijzen.

Hoofdconclusie 4 handelt over de grote uitval vanuit de nachtopvang en wordt onderschreven door het college. Het geeft onder meer aan “samen met ketenpartners te werken aan het vergroten van de kwaliteit van de nachtopvang.” De rekenkamer acht het een gemiste kans dat het college de uitval en het te langdurige verblijf in de nachtopvang niet met Housing First gaat aanpakken; temeer omdat volgens het college “een deel van de daklozen afwijzend staat ten opzichte van hulpverlening en/of overnachting in een nachtopvanglocatie.” Met Housing First wordt hieraan tegemoetgekomen.

Hoofdconclusie 5 – over de toegang van verschillende groepen – wordt eveneens gedeeld. Het college geeft onder meer aan dat de wachtlijst voor jongeren “inmiddels beperkt en beheersbaar is”. Het college geeft geen cijfers, maar de rekenkamer gaat ervan uit dat het aantal jongeren op een wachtlijst inmiddels fors minder is dan de in dit rapport vastgestelde 25 per maand en dat de gemiddelde wachtduur fors minder is dan 45 dagen.

Verder stelt het college dat de werkinstructies aangaande de toegang van niet-regiogebonden cliënten zijn aangepast. De rekenkamer gaat ervan uit dat dit tijdens bestuurlijk wederhoor is gebeurd, want vlak voor de start beoordeelde de rekenkamer de aangepaste instructies als nog niet toereikend.

De rekenkamer juicht het toe dat het college de informatievoorziening aan daklozen zonder OGGZ-problemen naar aanleiding van het rapport aan het verbeteren is. De rekenkamer zal op korte termijn nagaan of de gemeentelijke website is aangepast om duidelijk te maken dat een dakloze zonder OGGZ-problemen die niet op eigen kracht of in het eigen netwerk onderdak kan vinden, toegang heeft tot opvang.

Hoofdconclusie 6 handelt over preventie van dakloosheid na detentie, door schulden en door gebrekkige hulp van het wijkteam aan bankslapers. Het college onderkent het belang ervan en gaat uitgebreid in op allerlei initiatieven, maar die zijn grotendeels de afgelopen jaren ondernomen. De kern van de conclusie is nu juist dat preventieve maatregelen tot nu toe geen resultaat hebben gehad. Het college gaat niet in op

onderliggende problemen, zoals relatief late meldingen bij het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen, geen aandacht voor particuliere huurders met schulden en onvoldoende kennis van de problematiek bij wijkteammedewerkers.

In hoofdconclusie 8 wijst de rekenkamer op de beperkingen van de Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen voor de hulpverlening en uitstroom. Het college deelt deze conclusie niet. Aan de andere kant erkent het dat het convenant “inderdaad nieuwe voorzieningen in een beperkt aantal gebieden in principe niet toestaat.” Ten aanzien van de Rotterdamwet wijst het op een analyse waaruit zou blijken dat er “voldoende betaalbare woningen beschikbaar blijven om de uitstroom uit opvangvoorzieningen op te vangen”. Deze raming staat op gespannen voet met de feitelijke constatering dat er wachtlijsten zijn voor mensen met een urgentie, waaronder (voormalig) dak- en thuislozen.

Van hoofdconclusie 9 deelt het college het punt met betrekking tot de persoonlijke begeleiding van een professional niet. Bij aanbeveling 1 komt de rekenkamer hierop terug.

aanbevelingen

Afgaande op de toelichting neemt het college vier van de zeven aanbevelingen over. Het betreft de aanbevelingen inzake de toegang van daklozen zonder regiobinding en zonder OGGZ-problematiek (aanbeveling 3), de opvang van (extra kwetsbare) jongeren (aanbeveling 4), de versterking van de inzet op preventie (aanbeveling 6) en de verbetering van de monitoring (aanbeveling 7). De opvolging van de aanbevelingen 4 en 6 krijgt gestalte in afzonderlijke plannen, namelijk het Plan Crisisopvang 2018-2020 respectievelijk een preventieplan dakloosheid. De rekenkamer zal de uitvoering en ontwikkeling van deze plannen de komende tijd gaan volgen.

Aanbeveling 1 neemt het college gedeeltelijk over. Het wil niet overgaan tot de inzet van vaste begeleiding van een professional gedurende het gehele traject, maar het blijft kiezen voor een passende begeleider, al naar gelang de fase van de hulpverlening. Dit is echter niet waar dak- en thuislozen zelf behoefte aan zeggen te hebben. Met name deze groep is gebaat bij één vaste, vertrouwde begeleider, die overzicht heeft over de hulp- en dienstverlening die vanuit verschillende instanties (zorgaanbieder van WMO-ondersteuning, aanbieder ggz-zorg, KBR, eventuele forensische zorg etc) geboden wordt of nog niet geboden wordt.

Bovendien blijkt uit het onderzoek dat juist tijdens de momenten van de door gemeente gewenste “warme overdracht” er een groot risico op uitval is. Bovendien blijkt deze overdracht in de praktijk niet altijd goed te werken. De uitvoering van de Wmo-arrangementen door zorgaanbieders is lang niet altijd passend bij de door de gemeente vastgestelde ondersteuningsbehoefte, vaak omdat deze onvoldoende is afgestemd op de ggz-zorg die wordt betaald vanuit de Zorgverzekeringswet of vanuit justitie. Het concept van Housing First en een vaste begeleider kunnen deze problemen ondervangen.

Zoals eerder is aangegeven, wordt de aanbeveling over Housing First (aanbeveling 2) echter niet overgenomen, hoewel het college zegt deze te omarmen. Met de aangekondigde procesafspraken met de ketenpartners zullen fundamentele tekortkomingen in de keten (uitval, te lang verblijf in de nachtopvang, gebrek aan

doorstroomvoorzieningen, niet aansluitend zorgaanbod, opgeknippte hulpverlening) niet voldoende worden verholpen.

Zoals ook eerder is aangegeven, wordt ook de aanbeveling met betrekking de Rotterdamwet niet overgenomen (aanbeveling 5). Met de formulering dat mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang “niet alleen aangewezen moeten zijn op huisvesting in de meest kwetsbare wijken”, lijkt het college te suggereren dat volgens de rekenkamer deze mensen enkel daar gehuisvest kunnen worden. Het gaat de rekenkamer er evenwel om dat deze groep mensen (vaak zonder werk of met een minimuminkomen) aangewezen zijn op typen woningen die juist in de Rotterdamwet-wijken liggen. Hoe je het wendt of keert: dat beperkt het aanbod voor deze groep en werkt daarmee belemmerend voor de uitstroom uit de keten. De mate waarin dit feitelijk gebeurt en welke maatregelen exact nodig zijn, kan onderdeel zijn van de verkenning waartoe de aanbeveling oproept. En dat is meer dan een vraagraming voorafgaand aan de toepassing van de Rotterdamwet.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het geschatte aantal volwassenen (18-65 jaar) in Nederland zonder vaste woon- en verblijfplaats dat sliep in de opvang, op straat, in openbare gebouwen of op niet-structurele basis bij familie en vrienden is de afgelopen jaren fors toegenomen, van 17.800 in 2009 naar 30.500 in 2016.⁶ Dit is een groei van 71%. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat ongeveer 42% van alle daklozen verblijft in een van de vier grote steden.

Ook de samenstelling van de groep daklozen in Nederland veranderde de laatste jaren behoorlijk. Zo steeg het aandeel dakloze jongeren (18 tot 30 jaar) van 27% in 2015 naar 41% in 2016. Tegelijkertijd nam het percentage daklozen met een niet-Westerse migratieachtergrond ook aanmerkelijk toe. In 2016 had bijna de helft van alle daklozen een niet-Westerse herkomst (13.000). Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2009 (6.500). Circa 50% van de 18- tot 30-jarige daklozen en circa 60% van de daklozen met een niet-Westerse migratieachtergrond verblijft in de vier grote steden.⁷

gezamenlijke aanpak G4 in 2006-2014

Door de stijging van het aantal daklozen is de druk op gemeentelijke voorzieningen voor maatschappelijke opvang in de vier grote steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht (G4-gemeenten) toegenomen.⁸ In 2003 suggereerde het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in 'De opvang verstopt' reeds dat de maatschappelijke opvang verstopt was. Het aantal aanmeldingen bij opvangvoorzieningen groeide in die periode, terwijl het aantal opnames daalde en de gemiddelde verblijfsduur in de opvang langer werd. Het gevolg was dat mensen tegen hun wil op straat verbleven en de zorg en ondersteuning misten die zij nodig hadden.⁹

Naar aanleiding van deze problematiek voerden de G4-gemeenten tussen 2006 en 2014 een gezamenlijk plan van aanpak tegen dakloosheid uit (plan van aanpak Maatschappelijke Opvang I/II). Hierbij werden zij ondersteund door het rijk. De doelstelling was om door middel van een persoonsgerichte benadering en een sluitende ketensamenwerking in ruim zeven jaar tijd de situatie van sociaal kwetsbare

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Dakloos: vaker jong en niet-westers', verkregen op 8 november 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Dakloos: vaker jong en niet-westers', verkregen op 8 november 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>; Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'aantal daklozen in zes jaar met driekwart toegenomen', verkregen op 8 november 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/aantal-daklozen-in-zes-jaar-met-driekwart-toegenomen>; CBS Statline, 'Daklozen: persoonskenmerken', verkregen op 8 november 2017 van <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>.

⁸ Onderstaande tekst is deels ontleend aan Rekenkamer Den Haag, 'Maatschappelijke opvang. De opzet voor een onderzoek naar de doorstroming in de ondersteuningsketen voor dak- en thuislozen', 24 mei 2017.

⁹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), 'De opvang verstopt', 2003.

personen te verbeteren en de overlast die zij veroorzaakten te verminderen. De tweede fase van het plan van aanpak (2011 t/m 2014) richtte zich daarbij ook expliciet op de preventie van dakloosheid en het bevorderen van sociale participatie. Een centraal uitgangspunt in beide plannen was het realiseren van een zogenaamde 'stabiele mix': een stabiele huisvesting, een geregeld legaal inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening voor voormalig daklozen.

Volgens een monitor van het Trimbos-instituut werd deze stabiele mix tussen 2006 en 2010 voor zo'n 2.500 Rotterdamse daklozen bereikt.¹⁰ Bovendien kwam mede dankzij MO I/II een persoonsgerichte ketenbenadering meer centraal te staan. Hierdoor werd er minder vaak een beroep gedaan op de nachtopvang en nam de overlast door daklozen in de openbare ruimte af. In Rotterdam werd de nachtopvang voor volwassenen vervolgens stapsgewijs verkleind van 300 naar uiteindelijk 175 bedden in 2014.¹¹ Het betrof hier overigens niet alleen een beperking van capaciteit, maar ook een beperking van de doelgroep, omdat een locatie waar ook veel niet-rechthebbenden verbleven, werd afgestoten.

In de evaluatiestudie 'Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden 2006-2014' constateerde het Trimbos-instituut eveneens 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 in 2014 behaald. Het Trimbos-instituut constateerde echter ook dat er nog altijd tegenvallers waren, zoals een slechte door- en uitstroom uit 24-uursvoorzieningen en het feit dat er nog steeds mensen noodgedwongen op straat verbleven, omdat er geen passende voorziening gevonden werd. Ook bleek dat de preventie van dakloosheid bij zelfstandig wonende kwetsbare mensen nog niet optimaal was en er meer kennis nodig was van de doelgroep.¹² Aansluitend op deze bevindingen volgde uit een onderzoek in 2016 naar cliëntervaringen dat ruim een derde van de cliënten in de maatschappelijke opvang vond dat de hulp niet snel genoeg werd geboden en de geboden hulp niet altijd passend was.¹³

aanpak in Rotterdam

Ondanks de resultaten van het plan van aanpak 2006-2014 blijft de opvang van daklozen in de vier grote steden dus een aandachtspunt. Naar aanleiding van 'signalen' dat de nachtopvang 'verstoort' raakte, riep de gemeenteraad van Rotterdam begin 2016 in een tweetal moties op tot de doorontwikkeling en/of uitbreiding van de nachtopvang.¹⁴ Tussen 2014 en 2017 werd de capaciteit van de nachtopvang dan ook weer verhoogd van 177 naar 264 bedden. Ook de coalitie zag een opgave voor de Rotterdamse nachtopvang. In het coalitieakkoord 2014-2018 'Rotterdam volle kracht

¹⁰ Trimbos-instituut, 'Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2011: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht', Trimbos-instituut, Utrecht, 2011.

¹¹ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, 'brief aan de raad inzake tijdelijke uitbreiding nachtopvang en afdoening motie MO2014-1753 Niemand slaapt op straat', december 2014.

¹² Tuynman, M. & Planije, M., 'Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid', evaluatie 'Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014'. Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.

¹³ Tuynman, M. & Planije, M., 'Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang', Utrecht: Trimbos-instituut, 2016.

¹⁴ Motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', 28 januari 2016; motie 'Geen afbouw tijdelijke uitbreiding nachtopvang', 28 januari 2016.

vooruit' werd afgesproken de nachtopvang door te lichten met als doel de kosten te verlagen en de doorstroom te bevorderen. Binnen het actieprogramma 'Eerder Thuis' ontwikkelde de gemeente Rotterdam vervolgens samen met de betrokken ketenpartners (o.a. aanbieders, woningcorporaties en cliëntvertegenwoordiging) een gezamenlijke aanpak voor de doorontwikkeling van de keten voor daklozen (jongeren van 18 tot 23 jaar en volwassenen vanaf 23 jaar).

Naast de acties op korte termijn formuleerden de gemeente en ketenpartners ook een aantal veranderopgaven voor de lange termijn, inclusief mijlpalenplanning en verantwoordelijkheidsverdeling.¹⁵ In de raadsbrief 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers' van 25 oktober 2016 zegde de wethouder toe enkele concrete acties op te pakken om op korte termijn de *uitstroom* te vergroten, de *doorstroom* te bevorderen en de *instroom* terug te dringen.¹⁶

Op 1 januari 2018 diende de doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor daklozen voltooid zijn. Voor de Rekenkamer Rotterdam is dit aanleiding om onderzoek te doen naar de in-, door- en uitstroom in de keten van maatschappelijke opvang voor daklozen en daarbij de voortgang van de in de herijking gestelde doelen te toetsen.

onderzoek rekenkamers G4

Omdat er signalen zijn dat ook in de steden Amsterdam, Den Haag en Utrecht het aantal daklozen toeneemt en de doorstroom in de opvang achterblijft, hebben de rekenkamers van de G4 in 2017 gekozen voor een gezamenlijke aanpak. De rekenkamers rapporteren voor hun stad elk een afzonderlijk rapport. Daarnaast wordt na afronding van de vier onderzoeken een gezamenlijke overkoepelende boodschap opgesteld voor de G4.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente voldoende inzicht heeft in de aard, omvang en samenstelling van de doelgroep van de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen daarin;
- te beoordelen of er adequate preventieve maatregelen tegen dakloosheid zijn genomen;
- te beoordelen of de gemeente een adequate toegang realiseert voor de doelgroep;
- te beoordelen of de gemeente erin slaagt tijdige doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding te realiseren;
- te beoordelen of de gemeente erin slaagt tijdige uitstroom naar definitieve woningen/woonvormen te realiseren.

¹⁵ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

¹⁶ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, brief aan de gemeenteraad 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers (16bb8041)', oktober 2016.

1-2-2 centrale vraag en deelvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre neemt de gemeente adequate maatregelen om dakloosheid te voorkomen en realiseert zij in opzet en in praktijk een adequate toegang voor daklozen tot de nacht- en crisisopvang, een adequate doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding en een adequate uitstroom naar definitieve woningen/woonvormen?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in een zestal deelvragen:

- 1 Heeft de gemeente voldoende inzicht in de aard, omvang en samenstelling van de doelgroep van de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen daarin en wat is het beeld?
- 2 Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dakloosheid te voorkomen en welk resultaat wordt hiermee bereikt?
- 3 Is de instroom in de keten maatschappelijke opvang adequaat georganiseerd?
- 4 Wordt er een adequate doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding gerealiseerd?
- 5 Wordt er een adequate uitstroom naar zelfstandige woningen en woonvormen gerealiseerd?
- 6 Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?¹⁷

1-3 afbakening onderzoek

1-3-1 doelgroep

Dit onderzoek richt zich op de Rotterdamse nachtopvang voor volwassen daklozen van 23 jaar en ouder en de crisisopvang voor dakloze jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar, de doorstroom vanuit die opvang naar arrangementen voor (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding en de uitstroom naar zelfstandig wonen (met een huurcontract op eigen naam, al dan niet met ambulante begeleiding). De maatschappelijke opvang omvat echter meer dan enkel de nacht- en crisisopvang van meerderjarigen zonder eigen adres. Er wordt bijvoorbeeld ook vaak opvang bij huiselijk geweld, opvang van dakloze gezinnen met kinderen, opvang vanuit de thuissituatie bij acute psychische nood en crisisopvang van slachtoffers van mensenhandel onder verstaan. Deze vormen van opvang vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.

Bovendien beperkt het onderzoek zich tot de opvang van daklozen die daar recht op hebben vanuit de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning). Vragen rond de voorzieningen en/of terugbegeleiding van ongedocumenteerden, uitgeprocedeerde asielzoekers (bed, bad en brood) en dakloze EU-migranten komen in dit onderzoek niet aan de orde. Dat geldt ook voor de groep dreigend daklozen in de stad. Wel wordt bestudeerd in hoeverre de gemeente deze groep in beeld heeft. Dreigend daklozen

¹⁷ Vergelijken met de onderzoeksopzet zijn de centrale onderzoeksvraag en deelvragen op onderdelen redactioneel aangepast. Verder bleek het wenselijk afzonderlijke vragen over door- en uitstroom te formuleren, in plaats van een enkele vraag over doorstroom. De vragen 1 en 2 zijn tijdens het onderzoek toegevoegd. De oorspronkelijke vraag 1 naar de opzet van de gehele keten is uiteindelijk geschrapt. Het oordeel over de opzet, maar ook de werking van de keten, komt nu terug in het rapport bij de behandeling van de afzonderlijke vragen, die elk een deel van de keten betreffen.

worden namelijk (nog) niet opgevangen, maar de gemeente voert wel preventief beleid om te voorkomen dat deze groep instroomt.

Het huidige onderzoek heeft betrekking op de Rotterdamse ketenaanpak voor daklozen van de afgelopen jaren en beschouwt hierbij ook de laatste stand van zaken met betrekking tot de doorontwikkeling van de keten.

1-3-2 definitie daklozen

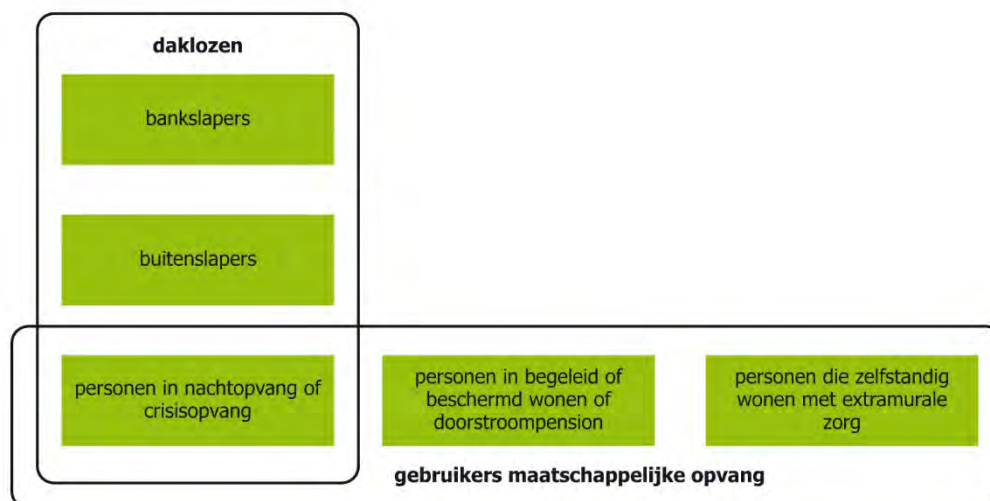
Het CBS onderscheidt drie groepen daklozen op basis van hun verblijfsituatie:¹⁸

- personen die in de opvang slapen;
- buitenslapers: personen die op straat of in openbare gebouwen slapen;
- bankslapers: personen zonder vaste verblijfplaats die tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen verblijven.

De rekenkamer sluit in het onderzoek aan bij deze definitie van daklozen.

Een deel van de daklozen maakt gebruik van de nachtopvang. Daarnaast zijn er voormalig daklozen die gebruik maken van een voorziening voor beschermd of begeleid wonen (intramurale zorg) of die zelfstandig wonen en een vorm van ambulante begeleiding ontvangen (extramurale zorg).¹⁹ Om alle personen aan te duiden die een vorm van nachtopvang, intramurale zorg of extramurale zorg ontvangen, gebruikt de rekenkamer het begrip *gebruikers van maatschappelijke opvang*. In figuur 1-1 is het onderscheid weergegeven.

figuur 1-1 afbakening begrippen daklozen en gebruikers maatschappelijke opvang



In de praktijk wordt soms ook het begrip *thuislozen* gebruikt. Met thuislozen kunnen zowel bankslapers worden bedoeld als mensen die verblijven in een instelling voor

¹⁸ CBS StatLine, 'Daklozen; persoonskenmerken'.

¹⁹ Niet iedereen die in een voorziening voor begeleid of beschermd wonen verblijft of zelfstandig woont met extramurale ondersteuning valt onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO).

beschermde of begeleid wonen. Om begripsverwarring te voorkomen gebruikt de rekenkamer de term ‘thuislozen’ dan ook niet.

Binnen de groepen daklozen en gebruikers van maatschappelijk opvang is nog onderscheid te maken tussen volwassenen en jongeren. Met *jongeren* worden daklozen in de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar aangeduid.

1-4 aanpak

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer documenten en (stroom)cijfers bestudeerd die inzicht geven in de vormgeving, uitvoering en resultaten van de doorontwikkeling van de keten voor maatschappelijke opvang. Ook zijn er gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn bij de beleidsvorming en het ontwerp van de ketenaanpak, uitvoerend ambtenaren, zorgaanbieders en hulpverleners.

Om de kwaliteit van het proces goed te kunnen beoordelen, heeft de rekenkamer een arts-onderzoeker gevraagd interviews uit te voeren en dossierstudie te verrichten bij dertig (jong)volwassen nachtopvanggebruikers. In aanvulling daarop heeft een tweede art-onderzoeker tien intake-observaties uitgevoerd op basis waarvan de grondigheid van de vraagverheldering en planvorming is getoetst. Door middel van de interviews, dossierstudie en observaties is getracht inzicht te verkrijgen in drie vragen:

- Hoe beleven daklozen in Rotterdam de opvang, de geboden zorg/begeleiding en het (uitzicht op) nieuwe huisvesting?
- Wat zijn hun behoeften qua zorg, begeleiding en wonen?
- Hoe verhoudt de actuele inzet van zorg, begeleiding en wonen zich tot de behoeften?

Meer informatie over de uitvoering van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

1-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Gezien het onderzoeksonderwerp richt dit onderzoek zich voornamelijk op de dienstverlening en het beleid van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). De ambtelijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang is namelijk bij dit cluster belegd. Onder het cluster MO vallen het Jongerenloket, de Kredietbank Rotterdam, de wijkteams, de vraagwijzer en Participatie en Stedelijke Zorg. Onder het cluster MO valt ook als deel van de directie PGW&Z de afdeling B&O (Beleid en Opdrachtgeverschap). Van daaruit wordt het beleid geformuleerd en wordt de inkoop en het contractmanagement voor de Wmo gedaan. Centraal Onthaal Jongeren maakt deel uit van het Jongerenloket. Centraal Onthaal (Volwassenen) is onderdeel van Participatie en Stedelijke Zorg.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang ligt bij de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor inkomen en schulden ligt bij de wethouder Werkgelegenheid en Economie. Voor huisvesting van bijzondere doelgroepen liggen ook verantwoordelijkheden bij de wethouder Stedelijke ontwikkeling en Integratie.

1-6 leeswijzer

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van de zes deelvragen wordt getoetst in

hoeverre is voldaan aan de normen en criteria. De normen zijn vermeld in de inleidingen van de verschillende hoofdstukken. De normen zijn ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld. Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hier zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het rijksbeleid, het gemeentelijk beleid en wordt de inrichting van de keten voor maatschappelijke opvang toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt beoordeeld of de gemeente voldoende inzicht heeft in de doelgroep. De hoofdstukken 4 t/m 8 richten zich vervolgens ieder op een afzonderlijke fase binnen de opvangketen. Allereerst komt in hoofdstuk 4 de preventiefase aan bod. Deze fase richt zich op dreigend daklozen die (nog) niet worden opgevangen in de keten, maar waarop wel beleid wordt gevoerd om te voorkomen dat dit nodig is. In hoofdstuk 5 en 6 wordt ingegaan op het proces van toegang tot de eerste opvang en de Wmo-trajecten en het verblijf in de opvang voor volwassenen respectievelijk jongeren. Hoofdstuk 7 gaat vervolgens in op het proces van doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding, waarna in hoofdstuk 8 de uitstroom naar zelfstandige woningen en woonvormen wordt besproken. Aan het einde van deze nota volgen nog enkele bijlagen. In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met geraadpleegde documentatie. Bijlage 3 bevat een lijst met gebruikte afkortingen. Ten slotte is in bijlage 4 een overzicht van de betrokken ketenpartners opgenomen.

schuingedrukte teksten

In de nota beginnen paragrafen met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel zijn, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



2 regelgeving, beleid en organisatie

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk schetst de rijks- en gemeentelijke kaders die relevant zijn voor de maatschappelijke opvang. Meer concreet wordt in paragraaf 2-2 het rijksbeleid op dit terrein behandeld, alsmede de afspraken die binnen het convenant Landelijke Toegang Maatschappelijke Opvang gemaakt zijn tussen de zogenoemde centrumgemeenten en visie op de toekomst van beschermd wonen en de maatschappelijk opvang. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens het gemeentelijk beleid toegelicht. Achtereenvolgens worden de inrichting van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in Rotterdam, het actieprogramma Eerder Thuis, het beleidskader Elke Jongere Telt en de zogenaamde ‘doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen’ behandeld. In paragraaf 2-4 wordt uiteengezet hoe de uitvoering van de maatschappelijke opvang is ingericht. Zo wordt er een beschrijving gegeven van de verschillende stappen die een cliënt binnen de opvangketen doorloopt (2-4-1) en wordt een overzicht gegeven van de betrokken partijen in de keten (2-4-2). Ten slotte wordt er in paragraaf 2-5 het financiële kader geschetst.

2-2 rijks- en regionaal beleid

2-2-1 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015)

De Wmo 2015 betekende een uitbreiding van de taken van de gemeente op het gebied van opvang. Op grond van de Wmo 2007 was de gemeente al verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang. In de Wmo 2015 kwamen daar nog de begeleiding die voorheen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) viel en beschermd wonen bij. Maatschappelijke opvang en beschermd wonen vallen nu in de Wmo 2015 onder het koepelbegrip ‘opvang’.

De kerntaak van maatschappelijke opvang is het bieden van een tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven het hoofd. Maatschappelijke opvang omvat echter meer dan alleen het bieden van een slaapplaats. Veel cliënten kampen met meerdere, elkaar beïnvloedende problemen, zoals dakloosheid, schulden, werkloosheid, psychiatrische, somatische en/of verslavingsproblematiek, waardoor hun hulpvraag vaak veelomvattend en complex is. Maatschappelijke opvang bestaat dan ook uit een keten van hulp, die begint bij tijdelijke opvang, maar ook zorg, begeleiding en praktische hulp biedt aan “personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving”.²⁰

²⁰ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 1.1.1

opvang

Onder 'opvang' verstaat de Wmo 2015 "onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving."²¹

Een deel van de (voormalig) daklozen blijkt niet direct in staat om zelfstandig te wonen. Voor hen, maar ook voor andere mensen met psychische of psychosociale problemen, is 'beschermd wonen' vaak een woonvorm die (tijdelijk) beter past dan zelfstandig wonen. Beschermd wonen is wonen in een accommodatie van een instelling met toezicht en begeleiding, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen. Sinds de decentralisaties in januari 2015 en de invoering van de nieuwe Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen. Beschermd wonen is nu een van de voorzieningen die binnen de keten voor maatschappelijke opvang wordt aangeboden. Voor die tijd was beschermd wonen een AWBZ-voorziening. Per 1 januari 2015 is de AWBZ echter opgehouden te bestaan.

beschermd wonen

Beschermd wonen wordt in de Wmo omschreven als "wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving."²²

Binnen de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt tussen algemene, vrij toegankelijke voorzieningen en maatwerkvoorzieningen die enkel beschikbaar zijn na indicatie. De nachtopvang en jongeren crisisopvang in Rotterdam vallen onder de algemene voorzieningen. De arrangementen die daarop volgen (voor wonen in een extramurale of intramurale setting) zijn maatwerkvoorzieningen. Zij worden na een onderzoek op maat geïndiceerd.

Voor zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen zijn door het rijk in 2015 43 regio's ingesteld. Voor iedere regio is een centrumgemeente aangewezen die de toegang en de eerste opvangvoorzieningen organiseert. Rotterdam is de centrumgemeente voor de omliggende gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Ridderkerk. Het beleid voor de komende jaren is vastgelegd in het 'Regionaal Beleidsplan 2018-2020, Beschermd Wonen & Maatschappelijke Opvang' dat recent is verschenen. In het beleidsplan is aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen door Rotterdam wordt uitgevoerd voor het centrumgemeentegebied en onderdeel uitmaakt van het arrangementenmodel Wmo. De toegang tot beschermd wonen en maatschappelijke opvang verloopt via Rotterdam en ook de inkoop van de intramurale arrangementen vindt daar plaats.

²¹ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Verkregen op 28 november 2017 van: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>.

²² Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Verkregen op 28 november 2017 van: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>.

2-2-2 Zorgverzekeringswet en Wet Langdurige Zorg

De gemeente Rotterdam geeft invulling aan de Wmo door onderscheid te maken tussen intramurale en extramurale arrangementen. Bij intramurale arrangementen wonen “mensen niet zelfstandig maar in een groepsvorm” en maken zij gebruik van “hotelmatige voorzieningen voor maaltijden, wassen, et cetera.”²³ Extramurale ondersteuning betreft ambulante ondersteuning voor mensen die zelfstandig wonen en wordt betaald vanuit de Wmo.

Intramuraal wonen hoeft echter niet alleen vanuit de Wmo, maar kan ook vanuit twee andere wetten worden bekostigd. Dit is afhankelijk van de vraag of er naast begeleiding ook sprake is van behandeling. Ook de duur van die behandeling is van belang voor het bepalen van de financieringsstroom:

- Voor tijdelijke opvang in crisissituaties en voor beschermd wonen (verblijf zonder behandeling) geldt de Wmo. Beschermd wonen is een voorbeeld van intramurale ondersteuning die nu dus door de (centrum)gemeente vanuit de Wmo moet worden georganiseerd en gefinancierd wordt door de gemeenten;
- Voor verblijf met behandeling tot drie jaar geldt de Zorgverzekeringswet (Zvw). De zorg die verleend wordt vanuit de Zvw wordt gefinancierd door de zorgverzekeraar;
- Voor verblijf met behandeling langer dan drie jaar geldt de Wet Langdurige Zorg (Wlz). De Wlz wordt bekostigd vanuit het rijk (via de zorgkantoren).

De Zvw en de Wlz zijn twee zorgwetten die voorliggend zijn aan de Wmo. Dit betekent dat de gemeente geen maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo hoeft te bieden als daarvoor vanuit de Wlz of Zvw al recht bestaat.²⁴ Vanuit de Zvw betalen zorgverzekeraars de behandeling voor verzekerde (voormalig) daklozen, nadat de verzekerde een eigen risico heeft betaald. Het gaat dan om bijvoorbeeld verslavingszorg, psychiatrische behandeling, de medische behandeling van somatische problemen, maar ook om de kosten van het intramurale verblijf als dat voor die behandeling nodig is. De ondersteuning die (daarnaast) nodig is, wordt bekostigd vanuit de Wmo.

De Wlz vergoedt alleen de zwaarste en langdurige vormen van zorg met verblijf. Deze wet financiert de zorg voor mensen met een somatische of psychogeriatrische beperking of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap die langer dan drie jaar permanent toezicht of 24 uur per dag zorg nodig hebben.²⁵ Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) beoordeelt of iemand in aanmerking komt voor financiering vanuit de Wlz. Deze financiering wordt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) betaald uit de premies volksverzekeringen, naast een eigen bijdrage van de cliënt.

2-2-3 convenant Landelijke Toegang Maatschappelijke Opvang

Ook de centrumgemeenten onderling hebben afspraken gemaakt over het organiseren van opvang. Volgens artikel 1.2.1 van de Wmo 2015 zijn gemeenten namelijk samen verantwoordelijk voor de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang: “Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in

²³ Gemeente Rotterdam, 'actieprogramma (O)GGZ Rotterdam Eerder thuis', september 2015.

²⁴ Gemeente Rotterdam, 'Wmo-kader Rotterdam 2015 Rotterdammers voor elkaar', 16 oktober 2014.

²⁵ Gemeente Rotterdam, 'actieprogramma (O)GGZ Rotterdam Eerder thuis', september 2015.

aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit: [...] c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt (...).” Om de belasting te verdelen, voerden gemeenten in 2014 het regiobindingcriterium in voor de daklozenopvang. Dit gebeurde middels een convenant tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang. In dit convenant Landelijke Toegang Maatschappelijke Opvang hebben de partijen afgesproken dat een dakloze zonder regiobinding niet langdurig hoeft te worden opgevangen in de gemeente waar opvang wordt aangevraagd, maar ‘warm’ moet worden overgedragen naar de regio waarmee hij of zij de meeste binding heeft. Tot die tijd moet opvang worden geboden.²⁶

2-2-4 advies toekomst beschermd wonen en maatschappelijke opvang

In november 2015 is in opdracht van de VNG het advies ‘Van beschermd wonen naar een beschermd thuis’ uitgebracht. Dit advies, door een commissie onder voorzitterschap van Erik Dannenberg, heeft een toekomstbeeld geschetst waarin kwetsbare mensen zo veel mogelijk zelfstandig in de wijk wonen in plaats van in een instelling voor beschermd wonen. Uitgangspunt is inclusief wonen. Dit houdt in dat mensen zoveel mogelijk in ‘gewone’ woningen in de wijk wonen en daar worden begeleid en ondersteund bij hun herstel en zelfredzaamheid. Het verblijf in een instelling moet worden beperkt tot de mensen voor wie dat echt noodzakelijk is. De woonsituatie moet stabiel zijn; ondersteuning en zorg is flexibel en kan worden op- en afgeschaald als dat nodig is.

Bij dit uitgangspunt schetst het advies acht condities die nodig zijn bij het realiseren van deze ontwikkeling. Het gaat onder andere om het garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit, een breed arsenaal van woonvarianten, beschikbare en betaalbare wooneenheden en laagdrempelige toegang tot zorgfuncties. Specifiek voor maatschappelijk opvang wijst het advies er onder andere op dat:

- de ontwikkeling van beschermd wonen ook een ambulantisering van de maatschappelijke opvang betekent;
- Housing First het uitgangspunt voor iedereen moet zijn (zie kader) en niet alleen voor mensen die zonder succes alle routes door het zorgsysteem hebben afgelegd;
- ontkoppeling van wonen en zorg nodig is om de afhankelijkheid van zorgaanbieders te beperken (huurcontracten op naam van persoon, niet op die van instelling).

Housing First

Housing First is een evidence based model waarbij langdurig dakloze mensen met ernstige psychische problemen in combinatie met verslavingsproblemen zonder veel eisen vooraf zelfstandige woonruimte krijgen aangeboden met daarbij intensieve, integrale ondersteuning bij hun verdere herstel.²⁷

Wereldwijd hebben verschillende wetenschappelijke onderzoeken uitgewezen dat een dakloze met psychiatrische problemen grotere herstellkansen heeft bij huisvesting in een Housing First-setting, dan bij verblijf in een opvang- of doorstroomvoorziening.²⁸

²⁶ VNG, ‘Handreiking landelijke toegang maatschappelijke opvang’, 2014.

²⁷ Commissie Toekomst Beschermd Wonen, ‘Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen’, november 2015.

²⁸ Hwang, S. en T. Burns, ‘Health interventions for people who are homeless’, Lancet 2014, nummer 384, pagina 1541.

In de meerjarenagenda die staatssecretaris Blokhuis eind december 2017 naar de Tweede Kamer stuurde, zijn de uitgangspunten van het advies van de Commissie Dannenberg ook als basis genomen voor het beleid van de komende jaren.²⁹ ‘Mensen moeten zo snel mogelijk weer op zichzelf kunnen wonen als de begeleiding en ondersteuning niet meer in de maatschappelijke opvang of in beschermd wonen plaats hoeft te vinden. Het gesprek hierover en het maken van afspraken moet vooral op lokaal niveau plaatsvinden: tussen gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen.’

Het idee om kwetsbare mensen vaker in de wijk te laten wonen, met ambulante hulp, komt ook terug in de zogenaamde ggz-beddenreductie afspraken. Hier gaat het om het verminderen van verblijf in een intramurale instelling betaald uit Wlz of Zvw (dus niet vanuit Wmo-arrangementen). In het Bestuurlijk Akkoord Toekomst GGZ uit 2012 hebben de landelijke overheid, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en cliëntenorganisaties afgesproken om deze intramurale capaciteit af te bouwen en tot 2020 terug te brengen tot twee derde van de capaciteit in 2008. Tegelijk hebben zij de afspraak gemaakt om de capaciteit en de kwaliteit van de ambulante zorg, met name voor mensen met ernstige psychische aandoeningen, uit te breiden en te verbeteren.³⁰

2-3 gemeentelijk beleid

2-3-1 inleiding

Binnen de gemeente Rotterdam bestaan zoals gezegd meerdere beleidsdocumenten die op dit moment sturing geven aan de ‘Rotterdamse’ keten voor maatschappelijke opvang van daklozen. In deze paragraaf worden achtereenvolgens het Rotterdamse Wmo-kader en het model van Wmo-indicatiestelling besproken, alsook het actieprogramma (O)GGZ ‘Eerder Thuis’ (2015). Vervolgens wordt ingegaan op het programma ‘Elke Jongere Telt’ (2016) en het AEF-rapport ‘Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen’ (2016).

2-3-2 Wmo-kader en Rotterdams model van Wmo-indicatiestelling

Op grond van de Wmo zijn gemeenten verplicht een plan op te stellen over het te voeren beleid in de opvang. Dit plan moet “er op gericht zijn 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.”³¹ De Rotterdamse gemeenteraad heeft in 2014 het Wmo-kader ‘Rotterdammers voor elkaar’ en de verordening ‘Maatschappelijke Ondersteuning Rotterdam 2015’ vastgesteld. In het Wmo-kader wordt een actieprogramma aangekondigd, gericht op versnelling van de uitstroom vanuit de nachtopvang naar zo snel mogelijk weer zelfstandig wonen of met begeleiding.³² In beide documenten wordt ook kort de Rotterdamse wijze van Wmo-indicatiestelling behandeld.

²⁹ Ministerie van Volksgezondheid, welzijn en Sport, Kamerbrief, ‘Voorgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang’, december 2017.

³⁰ Trimbos Instituut, ‘Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ’, 2015.

³¹ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 2.1.2.

³² Gemeente Rotterdam, ‘Wmo-kader Rotterdam 2015 Rotterdammers voor elkaar’, 16 oktober 2014.

Deze procedure is nader gespecificeerd in het Rotterdamse indicatiestellingsprotocol. Volgens dit protocol worden cliënten van de nachtopvang die een Wmo-maatwerkarrangement ontvangen, ingedeeld in de cliëntgroepen OGGZ intramuraal of OGGZ extramuraal.³³ Dit is afhankelijk van hun ondersteuningsbehoefte. De precieze ondersteuningsbehoefte wordt in kaart gebracht middels een onderzoek naar 11 leefdomeinen bij de cliënt, te weten financiën, dagbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, verslaving, activiteiten dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie, justitie en tijdsbesteding.³⁴ Dit resulteert in een Wmo-indicatie waarbij wordt geïndiceerd op de zeven resultaatgebieden:

- 1 sociaal en persoonlijk functioneren;
- 2 ondersteuning en regie bij het voeren van een huishouden;
- 3 financiën;
- 4 dagbesteding al dan niet arbeidsmatig;
- 5 ondersteuning bij zelfzorg en gezondheid;
- 6 huisvesting;
- 7 mantelzorgondersteuning met verblijf.

Per resultaatgebied is een aantal intensiteiten vastgesteld, met per intensiteit een vaste gemeentelijke vergoeding aan de zorgaanbieder die het arrangement uitvoert. Deze vergoeding is voor alle aanbieders gelijk. De looptijd van een Wmo-indicatie is maximaal vijf jaar met de mogelijkheid tot verlenging via herindicatie. De Wmo-indicaties vormen een persoonsvolgend bekostigingssysteem (geen lumpsum financiering van de aanbieders).

Na toewijzing van een Wmo-arrangement aan een zorgaanbieder, coördineert de zorgaanbieder het aanbod van de verschillende soorten hulp en begeleiding die voor de cliënt is geïndiceerd. Om zorgaanbieder in dit systeem te worden, tekenen de aanbieders tijdens een aanbestedingsronde in op een zogenaamd perceel. Deze percelen zijn de zes Wmo-cliëntgroepen die de gemeente onderscheidt, waarvan er twee tot de maatschappelijke opvang horen, te weten 'GGZ en Maatschappelijke Opvang extramuraal' en 'GGZ en Maatschappelijke Opvang intramuraal'.³⁵ Aanbieders verzorgen in principe dienstverlening voor deze cliëntgroep op alle resultaatgebieden, eventueel met inzet van onderaannemers. Voor het perceel/de cliëntgroep OGGZ intramuraal is er nog sprake van subcliëntgroepen. Aanbieders voor deze cliëntgroep zijn namelijk vaak gespecialiseerd op subdoelgroepen binnen de cliëntgroep (bijvoorbeeld daklozen of mensen met een autismedoornis) en tekenen dan in voor deze subdoelgroep.

2-3-3 actieprogramma (O)GGZ Eerder Thuis

(O)GGZ-problematiek komt veel voor onder daklozen. In 2015 werd daarom 'Eerder Thuis', het actieprogramma Openbare Gezondheidszorg ((O)GGZ) 2015-2018 opgesteld.³⁶ Met dit actieprogramma wil de gemeente bereiken dat de doelgroep

³³ OGGZ staat voor Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. De zes cliëntgroepen zijn: 'ouderen', 'lichamelijk beperkten', 'verstandelijk beperkten', 'ggz en maatschappelijke opvang extramuraal', 'ggz en maatschappelijke opvang intramuraal' en 'zintuiglijk beperkten'.

³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Indicatieprotocol gemeente Rotterdam', 2016.

³⁵ De overige cliëntgroepen zijn 'Ouderen', 'Lichamelijk beperkten', 'Verstandelijk beperkten' en 'Zintuiglijk beperkten'. De ondersteuning voor deze groepen hoort niet tot de maatschappelijke opvang.

³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma (O)GGZ Rotterdam Eerder thuis', september 2015.

(O)GGZ passend en zelfstandig(er) woont, passende ondersteuning krijgt en naar vermogen participeert. Om deze ambities te realiseren zet de gemeente samen met haar partners in op “het voorkomen van instroom in de stedelijke ketens voor opvang en beschermd wonen, bevordering van doorstroom en borging van uitstroom in de wijk”. Om de behaalde resultaten te meten, zijn in Eerder Thuis een tiental indicatoren geformuleerd. Dit zijn kwantitatieve, meetbare eenheden op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom. Een van de indicatoren is bijvoorbeeld het aantal Wmo-OGGZ arrangementen dat door de stedelijke loketten voor opvang en beschermd wonen wordt afgegeven. In de voortgangsbrieven Eerder Thuis wordt naar deze indicatoren teruggewezen en er wordt vaak ook over gerapporteerd.

2-3-4 programma ‘Elke Jongere Telt’

Naast het actieprogramma Eerder Thuis, is ook het programma ‘Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 Elke Jongere Telt’ relevant.³⁷ Niet in de laatste plaats, omdat een aanzienlijk deel van de risicjongeren tot 27 jaar (dreigend) dakloos is. Met het programma wil de gemeente de samenhang in de hulp voor jongeren met meerdere problemen, de zogenaamde risicjongeren, versterken. Het gaat dan om de samenhang tussen de hulp vanuit school, werk, zorg en veiligheid. Voor het onderwerp ‘Huisvesting op orde’ zijn in dit programma ook enkele maatregelen benoemd, zoals het:

- sturen van een verzoek aan het rijk voor het oprekken van de pleegoudervergoeding;
- invoeren van een Rotterdams huurzorgcontract voor risicjongeren ouder dan 18 jaar;
- steunen van initiatieven op het gebied van gecombineerde kamergestuurde huur en zorg;
- instellen van een hardheidsclausule urgentieregeling voor meerderjarige jongeren;
- wijzen van jongeren op tijdige inschrijving bij Woonnet Rijnmond en het monitoren van de beschikbare voorraad zelfstandige goedkope woningen;
- ervoor zorgen dat er nog maar één intake is voor dakloze jongeren;
- uitbreiding van indicatie Wmo GGZ/MO intra- en extramuraal door het Jongerenloket tot 27 jaar;
- verminderen van intakemomenten door het Jongerenloket voor alle jongeren tussen de 18-27 jaar.

2-3-5 doorontwikkeling Rotterdamse keten maatschappelijke opvang

Op het moment van schrijven van dit rapport, is de gemeente bezig met een doorontwikkeling van de keten voor maatschappelijke opvang. Het gaat hierbij, net als in dit rekenkameronderzoek, om de opvang voor dakloze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar en volwassen daklozen van 23 jaar en ouder.

De doorontwikkeling van de keten komt voort uit de ambities van het (O)GGZ actieprogramma ‘Eerder thuis’, het coalitieakkoord voor de periode 2014-2018 en een tweetal raadsnoties uit januari 2016. In deze noties werd opgeroepen tot de doorontwikkeling en/of uitbreiding van de nachtopvang. Deze oproep werd gedaan naar aanleiding van de hoge druk op deze voorziening. In mei 2016 heeft de gemeente vervolgens in samenwerking met nachtopvangaanbieders de situatie in de

³⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 Elke jongere telt’.

nachtopvang in kaart gebracht.³⁸ Enkele knelpunten die de gemeente en betrokken aanbieders in deze analyse benoemden zijn:

- de late start van Wmo-arrangementen;
- vertraging als gevolg van onduidelijkheid over de verblijfsstatus van een cliënt;
- belemmeringen in het proces als gevolg van een taalbarrière;
- wachtlijsten voor (beschermd) wonen;
- het ontbreken van een financiële prikkel voor de uitstroom uit nachtopvang.

De gemeente heeft vervolgens bureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd de keten van maatschappelijke opvang door te lichten en met een aanpak te komen voor de doorontwikkeling van de keten. Dit resulteerde in oktober 2016 in het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Het rapport biedt inzicht in onder andere het huidige gebruik van de nachtopvang en crisisopvang door jonge daklozen en de inrichting van de ketensamenwerking. Daarnaast zijn er concrete acties genoemd. In de brief aan de gemeenteraad 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers' van 25 oktober 2016 committeert het college zich aan drie van de vier concrete kortetermijndoelstellingen uit het AEF-rapport:³⁹

- Voor 1 februari 2017 stromen 40 tot 60 volwassen daklozen, die momenteel gebruik maken van de nachtopvang, door naar een passende woonruimte met passende zorg en ondersteuning.
- Voor 1 september 2017 stromen 60 tot 120 volwassen daklozen binnen zes weken na indicatiestelling door naar passende woonzorgvoorzieningen met passende ondersteuning.
- Voor 1 september 2017 stromen 20 tot 30 jongeren binnen zes weken na indicatiestelling door naar passende woonzorgvoorzieningen met passende ondersteuning.

Naast de concrete outputdoelstellingen wordt in het AEF-rapport nog een groot aantal veranderopgaven voor de lange termijn benoemd die moeten worden gerealiseerd in 2017. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- *op elkaar afgestemde doorlooptijden*: passende woonvormen, inkomen (aanvraag uitkering en schuldbemiddeling), inzet passende ondersteuning/zorg;
- *regievoering*: vastleggen wie in het traject verantwoordelijk is voor mensen zonder postcode;
- *preventie*: formuleren criteria en maken van afspraken over wanneer, hoe en door wie te interveniëren bij dreigende dak- of thuisloosheid.

Het is niet duidelijk welke acties en veranderopgaven uit het AEF rapport concreet worden onderschreven en invulling krijgen. In de eerder genoemde brief aan de gemeenteraad uit oktober 2016 wordt alleen geschetst dat '... er ook acties op de wat langere termijn worden ingezet. Dit is ook terug te vinden in het rapport'. In de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad is niet systematisch gerapporteerd welke acties dit zijn en wat is gerealiseerd.

³⁸ Dit betrof een zogenoemde 'GAP-analyse'.

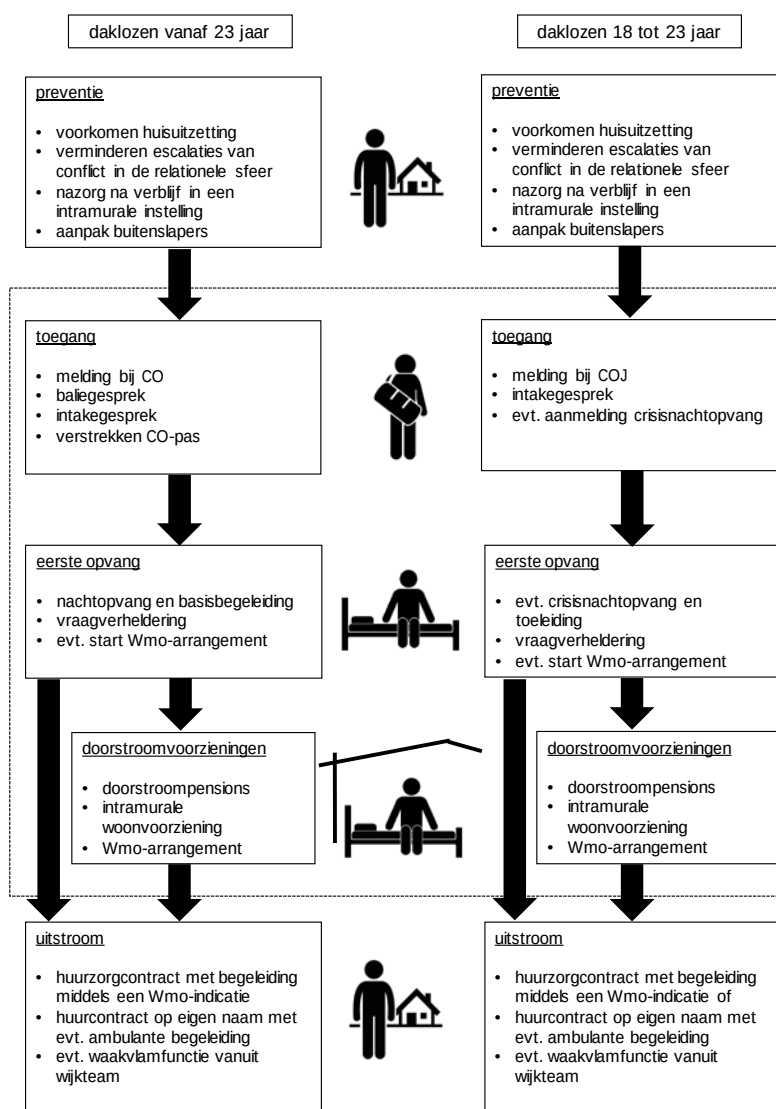
³⁹ Gemeente Rotterdam, 'Herijking nachtopvang en EU buitenslapers', 25 oktober 2016.

2-4 keten voor maatschappelijke opvang

2-4-1 inrichting keten maatschappelijke opvang in Rotterdam

Maatschappelijk opvang voor daklozen (23 jaar en ouder en jongvolwassenen in de leeftijdscategorie 18 tot 23 jaar) bestaat uit een keten van instellingen die verschillende vormen van opvang, begeleiding en zorg verlenen. Binnen de opvangketen voor daklozen zijn processen georganiseerd rondom de fasen preventie, toegang en eerste opvang, doorstroom en uitstroom. Globaal ziet het proces er uit zoals weergegeven in figuur 2-1.

figuur 2-1: proces opvangketen daklozen



volwassenketen (daklozen van 23 jaar of ouder)

De preventiefase heeft als doel te voorkomen dat iemand dakloos raakt en dus instroomt in de keten voor maatschappelijke opvang. Binnen deze fase zijn verschillende ketenpartners verantwoordelijk voor het signaleren van dreigende dakloosheid en het zo snel mogelijk interveniëren.

Als iemand desondanks toch dakloos is geworden, moet deze persoon zich melden bij het gemeentelijk loket Centraal Onthaal (CO) voor het verkrijgen van een CO-pas, ook wel slaappas genoemd. Deze pas biedt *toegang* tot de nachtopvang en geldt voor een periode van drie maanden. Na een eerste controle bij de balie en screening op paspoort of ID-bewijs heeft de melder een intakegesprek met een Wmo-adviseur, waarin wordt bepaald of iemand wordt toegelaten tot de nachtopvang of alsnog wordt doorverwezen naar een voorliggende voorziening. De nachtopvang biedt *eerste opvang* en basisbegeleiding. De basisbegeleiding zorgt ervoor dat 'de basis' zoveel mogelijk op orde is. Zo worden praktische zaken als onder andere het aanvragen van een paspoort, inschrijvingen bij de gemeente en het in kaart brengen van schulden geregeld.

Ongeveer een week vanaf het moment dat iemand een CO-pas heeft ontvangen, wordt een cliënt uitgenodigd voor een vraagverheldering. Het gesprek heeft meestal een week daarna plaats. Tijdens de vraagverheldering wordt bekeken welk Wmo-arrangement passend is. Daarbij worden alle verschillende leefdomeinen waarop hulp, ondersteuning en zorg nodig kan zijn bekeken (inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke gezondheid, fysieke gezondheid, verslaving, vaardigheden van het algemeen dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie). Naast de Wmo-adviseur en de cliënt, is er tijdens dit proces ook altijd een vraagverhelderaar van de zorgaanbieder aanwezig. Deze wordt direct bij de toelating van een cliënt tot de volwassenketen aangewezen op basis van een inschatting van een Wmo-adviseur (medewerker van de gemeente) van de ondersteuningsbehoefte van de cliënt. Nadat alle benodigde informatie verzameld is, stelt de Wmo-adviseur een concept ondersteuningsplan op. Zodra de andere partijen deze gelezen en goedgekeurd hebben en het plan is ondertekend door de cliënt, wordt het getekende plan doorgezet naar de indiceerder. De kwaliteitsmedewerker van de gemeente beoordeelt steekproefsgewijs de kwaliteit van de afgegeven indicaties voor de Wmo-arrangementen. De eventuele plaatsing binnen een Wmo-voorziening volgt op een later moment en is onder meer afhankelijk van de beschikbare capaciteit in de doorstroomvoorziening.

Doorstroom uit de nachtopvang dient binnen drie maanden plaats te vinden. Als dit niet haalbaar is, kan de CO-pas verlengd worden. Uiteindelijk stroomt de cliënt uit naar een passende woonvoorziening of woning, al dan niet met (ambulante) begeleiding of nazorg.⁴⁰

jongerenketen

In de jongerenketen (18-23 jaar) wordt gewerkt met de crisisnacht opvang. De *toegang* hiervoor verloopt via het Centraal Onthaal Jongeren (COJ), dat gevestigd is in het Jongerenloket. Nadat een jongere zich heeft gemeld bij de balie van het Jongerenloket, voert deze persoon een intakegesprek met een Wmo-adviseur. Tijdens dit gesprek wordt bekeken welke vorm van begeleiding of begeleid wonen het beste past bij de situatie van de jongere.

⁴⁰ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016; Interviews ambtenaren, 19 september 2017.

Bij geschiktheid wordt de jongere aangemeld voor de crisisopvang, waar hij of zij een intakegesprek voert en de huisregels tekent. In de crisisopvang wordt gezorgd voor bed, bad, brood en begeleiding. Als een jongere na het intakegesprek met de Wmo-adviseur wordt toegelaten tot de crisisopvang, wordt nog diezelfde dag een traject van vraagverheldering ingezet om de precieze hulpvraag van de cliënt in kaart te brengen en te bekijken welk Wmo-arrangement passend is. De vraagverheldering wordt volledig gedaan door de aanbieder (14 van de 18 zorgaanbieders verzorgen dit). In principe is er hierbij geen sprake van koppelen van problematiek aan bepaalde zorgaanbieders.

Naast een traject van vraagverheldering wordt er ook meestal een traject van toeleiding ingezet. Toeleiding heeft betrekking op het bieden van praktische ondersteuning tot een partner de intramurale of extramurale zorg kan overnemen. Beide trajecten kunnen door dezelfde aanbieder plaatsvinden, maar dat hoeft niet. Nadat de vraagverheldering is afgerond legt de aanbieder zijn bevindingen voor aan de Wmo-adviseur. Deze stelt het ondersteuningsplan vast en bepaalt het bijbehorende arrangement (de indicatie). Het ondersteuningsplan wordt meegelezen door een tweede Wmo-adviseur. Een kwaliteitsmedewerker van het Jongerenloket controleert vervolgens steekproefsgewijs de indicaties. Nadat het ondersteuningsplan is ondertekend, wordt deze doorgezet naar de betreffende aanbieder.

Doorstroom vanuit de crisisopvang dient binnen zes weken plaats te vinden. Indien dit niet haalbaar is, kan de toegang tot de crisisopvang verlengd worden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat een jongere uitstroomt naar een passende woonvorm of zelfstandige woning, eventueel met (ambulante) begeleiding of nazorg.⁴¹

2-4-2 ketenpartners

In de keten werkt de gemeente samen met een groot aantal instellingen. Samen geven ze uitvoering aan de preventie van dakloosheid, aan de toegang tot de opvangketen, aan de uitvoering van opvang, ondersteuning en zorg, en uiteindelijk aan de uitstroom naar zelfstandig wonen. Een overzicht van dit grote netwerk aan instellingen is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

2-5 financieel kader

2-5-1 bekostigende partijen

De bekostiging van de genoemde ketens en het hiermee verbonden wettelijke kader is divers. Globaal samengevat worden de ketens gefinancierd door een drietal partijen:

- de gemeente: opvang, zorg en begeleiding via met name de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet;
- het zorgkantoor: langdurige zorg en geestelijke gezondheidszorg via de Wet langdurige zorg;
- de zorgverzekeraar: ggz/psychiatrie via de Zorgverzekeringswet.

⁴¹ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016; interviews ambtenaren; interview met zorgaanbieder.

2-5-2 bekostiging gemeentelijke taken

De gemeente bekostigt de taken voor de maatschappelijk opvang van daklozen vanuit rijksbudgetten en eigen bijdragen van cliënten.

De rijksbudgetten bestaan uit de decentralisatie-uitkering Maatschappelijk Opvang, het budget Beschermd Wonen en de integratie-uitkering Wmo. Voor maatschappelijke opvang ontving Rotterdam als centrumgemeente in 2017 circa € 43 mln. via de decentralisatie-uitkering.⁴² Met dit geld voert Rotterdam de opvang uit voor daklozen uit de gemeente zelf maar ook voor daklozen afkomstig uit de andere gemeenten van de centrumgemeentegebied. De nachtopvanglocaties staan namelijk in Rotterdam. Het gaat dan vooral om nachtopvang, verslavingszorg en Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Daarnaast ontvangt Rotterdam als centrumgemeente het budget Beschermd Wonen, en voert daarmee de toegang en bekostiging tot Beschermd Wonen uit voor de eigen gemeente en andere gemeenten van het centrumgemeentegebied. Dit budget bedroeg in 2017 ongeveer € 91 mln.⁴³ Voor de Wmo was het budget in dat jaar € 171 mln.⁴⁴ Vanuit deze uitkeringen komt een deel van de middelen ten goede aan de opvang van en zorg voor daklozen.

Tot voor kort was de inzet van het rijk dat vanaf 2020 een nieuwe wijze van financiering zou plaatsvinden. De bedoeling was vanaf dat moment te werken met een nieuw verdeelmodel waarin de middelen voor maatschappelijke opvang, beschermd wonen en Wmo zijn geïntegreerd. In overleg met gemeenten heeft het rijk besloten de implementatie hiervan uit te stellen.⁴⁵

Naast rijksmiddelen zorgt ook de eigen bijdrage van cliënten voor een deel van de bekostiging. Voor de nachtopvang en crisisnachtopvang geldt geen eigen bijdrage. Wel wordt voor opvanggebruikers met een bijstandsuitkering een standaard uitkeringskorting van 20% toegepast.⁴⁶ Dit gebeurt op grond van de 'Beleidsregels verlaging bijstand wegens woonsituatie en voor schoolverlaters Rotterdam 2016'. Voor het gebruik van andere voorzieningen betalen cliënten een eigen bijdrage. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is namens de gemeente verantwoordelijk voor het vaststellen en innen van deze eigen bijdrage. Dit kan afhankelijk van het type zorg een hoge of lage bijdrage zijn.

2-5-3 uitgaven

De financiering van de opvang en zorg voor daklozen vindt plaats via subsidiëring van de opvanglocaties en de betaling van de Wmo-arrangementen. Zolang een cliënt in de nachtopvang verblijft, worden daar de kosten voor verblijf in de basisbegeleiding gemaakt. Deze kosten worden uit de subsidie betaald. Na de start van de Wmo-ondersteuning vindt financiering vanuit het Wmo-arrangement plaats. De kosten van

⁴² Vanuit deze uitkering financiert de gemeente Rotterdam als centrumgemeente ook de maatschappelijke opvang voor zes andere gemeenten in de regio: Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Ridderkerk.

⁴³ www.rijksverheid.nl, 'Uitkomst nieuw verdeelmodel beschermd wonen 2016', december 2015.

⁴⁴ Meicirculaire 2017, 'integratie-uitkering sociaal domein 2017-2022'.

⁴⁵ Ministerie van VWS, Kamerbrief, 'Voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijk opvang', 22 december 2017.

⁴⁶ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid N. Bernds (D66) over Regelgeving verlaging bijstand wegens woonsituatie', 12 september 2017.

het Wmo-arrangement zijn gebaseerd op normen voor maatwerkvoorzieningen. In deze door de gemeente vastgestelde normtarieven zijn alle kosten verwerkt.⁴⁷

De totale uitgaven aan de keten voor maatschappelijke opvang zijn niet aan te geven, omdat met de Wmo-arrangementen uit de (O)GGZ cliëntgroepen niet alleen cliënten uit de maatschappelijke opvang worden ondersteund, maar ook andere mensen die vanwege een verslavings-, psychisch of psychosociaal probleem ondersteuning behoeven. Cijfers over de omvang van kosten voor (O)GGZ cliëntgroepen, bevatten geen onderverdeling naar (oud-)cliënten maatschappelijke opvang versus andere cliënten. Globaal worden voor 2018 de volgende uitgaven voorzien:⁴⁸

- subsidiëring van de maatschappelijke opvang: ongeveer € 35 mln.;
- kosten voor Wmo-arrangementen GGZ intramuraal: ongeveer € 85 mln.;
- kosten voor de Wmo-arrangementen GGZ extramuraal: ongeveer € 75 mln.

De bedragen bestemd voor maatschappelijke opvang in de nachtopvang zijn apart benoemd in de subsidiebeschikkingen. Uit de beschikkingen voor 2017 is af te leiden dat de opvang tussen € 64 en € 94 per bed per nacht kostte, afhankelijk van de opvanglocatie.⁴⁹

Daarnaast worden door andere gemeentelijke voorzieningen als de Kredietbank Rotterdam uitgaven gedaan.

⁴⁷ Interview ambtenaar.

⁴⁸ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis & aanpak personen met verward gedrag', november 2017.

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking CVD', 29 maart 2017; gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking Leger des Heils', februari 2017.



3 daklozen in beeld

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk schetst de beschikbare kennis bij de gemeente over de huidige en dreigende daklozen in de stad. Hierbij gaat het over de omvang, samenstelling, behoeften en noden van deze doelgroep. Aan de hand van deze informatie wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente een adequaat inzicht heeft in de doelgroep. Verder wordt aan de hand van de beschikbare informatie een beeld gegeven van de ontwikkeling van de daklozenpopulatie en het gebruik van de maatschappelijke opvang.

De volgende deelvraag komt aan bod:

- *Heeft de gemeente voldoende inzicht in de aard, omvang en samenstelling van de doelgroep van de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen daarin en wat is het beeld?*

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van de volgende norm:

- de gemeente heeft door middel van onderzoek, registratie en monitoring een adequaat beeld van de doelgroep.

In paragraaf 3-2 wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente zich informatie verschafft in daklozen. Paragraaf 3-3 geeft inzicht in de omvang van de groep (dreigend) daklozen. In paragraaf 3-4 wordt ingegaan op de aard van de problematiek van deze groep. Paragraaf 3-5 schetst de behoeften vanuit het perspectief van daklozen zelf. Ten slotte geeft paragraaf 3-6 inzicht in het gebruik van maatschappelijke opvang.

3-2 onderzoek, registratie en monitoring

De gemeente voert regelmatig onderzoek uit onder daklozen en beschikt over verschillende registraties die informatie over daklozen geven. Op persoonsniveau is veel informatie beschikbaar over de toegang tot de nachtopvang, het verblijf in de nachtopvang, de indicatie en de duur van het verblijf en de zwaarte van de zorg. Ook kan een beeld worden gekregen van de voortgang die een cliënt boekt tijdens het arrangement.

Daklozen zijn voornamelijk in beeld vanaf het moment dat zij zich melden aan het loket. Over buitenslapers wordt wel informatie verzameld, maar over de waarschijnlijk aanzienlijke groep bankslapers is beperkt informatie beschikbaar.

De gemeente heeft met de aanwezige informatie in de basis inzicht in het aanmeldproces en de voortgang van de resultaten. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer tekortkomingen in de kwaliteit van de informatie. Illustratief hiervoor is dat bijna alle rapportages disclaimers bevatten over beperkingen in de kwaliteit of volledigheid. Ook is het opmerkelijk dat geen precieze cijfers aanwezig zijn van het aantal volwassenen en jongeren met een indicatie voor een Wmo-arrangement. Verder heeft de rekenkamer aanzienlijke verschillen aangetroffen in

gepubliceerde analyses. Met name de informatieverstrekking over jongeren laat grote verschillen zien.

3-2-1 inleiding

De gemeente brengt op verschillende manieren informatie over daklozen en gebruikers van de maatschappelijke opvang in beeld. Door middel van:

- eigen onderzoeken of samenwerkingsprojecten met de overige G4 gemeenten;
- registraties op cliëntniveau;
- monitoring van de in-, door- en uitstroom en voortgang van de afspraken met zorgaanbieders.

3-2-2 onderzoeken

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Rotterdam meerdere onderzoeken naar daklozen uitgevoerd. Een deel van deze onderzoeken was gericht op het verkrijgen van achtergrondinformatie over de kenmerken van de daklozenpopulatie. Daarnaast zijn er meerdere onderzoeken en analyses uitgevoerd op basis van de registratie van gebruikers van de nachtopvang.

De onderzoeken onder daklozen zijn door de gemeente onder andere uitgevoerd binnen de in 2010 opgerichte academische werkplaats G4-USER. Binnen G4-USER wordt op het gebied van Openbare Geestelijke Gezondheidszorg samengewerkt door de GGD-en en beleidsmedewerkers van de G4 en verschillende universiteiten. In deze onderzoeken zijn per gemeente op identieke wijze daklozen geënquêteerd. Aanwezige problemen komen aan bod en er is ingegaan op de reden van het verlies van huisvesting. Aan de hand van dezelfde vragenlijst heeft de gemeente Rotterdam zelf twee keer een herhaling van dit onderzoek uitgevoerd. Het meeste recente onderzoek geeft een beeld van de stand van zaken in de winter van 2016/2017. De daklozenenquêtes zijn uitgevoerd tijdens de winterkouderegeling. Omdat de nachtopvang dan ook toegankelijk is voor mensen zonder CO-pas wordt een zo groot mogelijke groep daklozen in beeld gebracht.

Naast de enquêtes onder daklozen voert de gemeente met enige regelmaat analyses uit op basis van de registratie van gebruikers van de nachtopvang. Aanvankelijk spitste de analyse zich vooral toe op verstrekte CO-passen die toegang geven tot de nachtopvang en de bezettingsgraad bij de nachtopvanglocaties. Vanaf 2016 worden ook andere gegevens als de duur van het verblijf en de voortgang gerapporteerd.

Aanvullend op de analyse van de registraties worden incidenteel verdiepende onderzoeken uitgevoerd. Deze zijn met name gericht op het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de in- en doorstroom of de verblijfsduur in de nachtopvang. Een voorbeeld is een uitgevoerde cohortstudie uit 2013.⁵⁰ Hierbij zijn mensen die in 2010 zijn ingestroomd in de nachtopvang over een langere periode gevolgd. Er heeft geen herhaling van deze studie plaatsgevonden. Een actueel stroombeeld van de keten is niet beschikbaar.

Verder is in opdracht van de gemeente een vraagraming opgesteld in het kader van het convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen (HBD). Deze vraagraming geeft

⁵⁰ Gemeente Rotterdam, 'Analyse van het gebruik van de MO-keten, cohort instroom 2e halfjaar 2010' en 'Toelichting bij het werkelijk stroombeeld: verantwoording, legenda en eerste bevindingen', augustus 2013.

inzicht in de omvang van de doelgroepen en hun huisvestingsbehoefte en schetst scenario's voor de behoefte aan zelfstandige woonruimte.⁵¹

3-2-3 registratie

De gemeente registreert alle mensen die gebruik maken van de maatschappelijke opvang in het registratiesysteem Elise. Elise bestaat sinds eind 2016 en is de opvolger van e-Vita. Vanaf het moment dat een pas van Centraal Onthaal wordt ontvangen, staat iemand geregistreerd in Elise. Er zijn ook cliënten die rechtstreeks, zonder verblijf in nachtopvang, instromen in een voorziening voor beschermd wonen. Ook bij dit proces worden de klanten geregistreerd in Elise, maar dan door Wmo-adviseurs uit het team Beschermd Wonen.

Registratie in Elise is op basis van BSN-nummer. Gegevens van een cliënt blijven ook na uitstroom beschikbaar, waardoor het niet alleen actuele informatie geeft, maar ook een historisch beeld biedt. Elise bevat per cliënt informatie over het verblijf in de nachtopvang, ZRM-scores⁵² (driemaandelijks), de aanwezigheid van een ondersteuningsplan, het type indicatie, de zorgaanbieder en de verblijfslocatie. Elise bevat alleen informatie over de maatschappelijke opvang en de Wmo. Informatie over zorg die buiten het gemeentelijk domein valt (Wlz- of Zvw-zorg) of informatie over detentie is niet terug te vinden. Er is dus geen integraal overzicht beschikbaar met informatie over het zorgverleden.

Tot aan de indicatiestelling is de gemeente verantwoordelijk voor het vullen van de registratie. Registratie tijdens het Wmo-arrangement is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder.

Het werkproces voorafgaand aan de verstrekking van een CO-pas wordt vastgelegd in het registratiesysteem van Centraal Onthaal: Polar. De Wmo-indicaties staan in het registratiesysteem Socrates.

De registraties volgen mensen vanaf het moment dat zij zich hebben gemeld bij Centraal Onthaal en daarmee gebruik maken van de keten voor maatschappelijke opvang. *Bankslapers* en *buitenslapers* zijn hier niet in opgenomen. De gemeente heeft beperkt inzicht in de omvang van de groep bankslapers. Zodra zij zich melden voor een briefadres bij het wijkteam zijn zij in beeld. Om zicht te krijgen op het aantal buitenslapers wordt al meerdere jaren een signaallijst bijgehouden door Stichting Ontmoeting. Buitenslapers worden geteld door veldwerkers van Stichting Ontmoeting en samenwerkingspartners. Zowel mensen die in principe recht hebben op opvang als 'niet-rechthebbenden' worden in beeld gebracht. De lijst bestaat uit mensen die gedurende een bepaalde periode buiten zijn aangetroffen. Het gaat zowel om incidentele als structurele buitenslapers. De lijst is niet 100% sluitend, maar geeft een indicatie van de omvang.

3-2-4 monitoring

Om het gebruik van de Wmo-arrangementen te kunnen volgen en daarop te kunnen sturen is een monitoringsinstrumentarium in ontwikkeling. Het bestaat onder andere

⁵¹ Public Result, 'Vraagruimte huisvesting bijzondere doelgroepen', augustus 2016.

⁵² ZRM staat voor zelfredzaamheidsmatrix. Dit is een methode waarmee de zelfredzaamheid van een cliënt op de belangrijke leefgebieden (domeinen) van het dagelijks leven beoordeeld kan worden.

uit een financiële prognose, informatie over instroom, doorstroom en uitstroom en een rapportage over de voortgang op de overeenkomsten met zorgaanbieders. Specifiek voor de sturing op de maatschappelijke opvang wordt sinds 2017 periodiek een overzicht met ongeveer dertig indicatoren opgesteld (Maandoverzicht opvangketens). Ook wordt op basis van de beschikbare gegevens de Rotterdamse Keten index (Rokx) opgesteld. Deze geeft een cijfer voor de verhouding tussen het aantal cliënten, duur van het verblijf, zorgzwaarte en de voortgang op de ZRM.⁵³

Het Maandoverzicht opvangketens dat sinds 2017 wordt gebruikt geeft een breed overzicht van de instroom, gebruik van de nachtopvang, doorlooptijden bij de aanmelding en de uitstroom naar zelfstandig wonen.⁵⁴ Hiermee is over diverse onderdelen van de maatschappelijke opvang relevante informatie beschikbaar. Met name is veel informatie aanwezig over het aanvraagproces en het gebruik van de nachtopvang. Beschikbare informatie over jongeren is beperkter, doordat minder over hen wordt vastgelegd. Zo geldt voor jongeren dat alleen een grove schatting van het aantal lopende arrangementen aanwezig is.

De Rokx geeft een verdere verfijning van de aanwezige cliënten in de maatschappelijke opvang. Het biedt informatie over de verdeling van de cliënten over de verschillende aanbieders en locaties, de duur van het verblijf, de ontwikkeling van de ZRM-score en de zwaarte van de zorg (intramuraal/extramuraal). Randvoorwaarde voor de Rokx is dat de benodigde gegevens in de registraties zijn ingevuld. Met name gegevens over de zorgzwaarte ontbreken echter veelvuldig.⁵⁵

3-2-5 kwaliteit van de beschikbare informatie

Sinds 2017 is een ontwikkeling te constateren in de wijze van monitoring. Voorheen lag het accent op monitoring van de bezettingsgraad van de nachtopvang en het aantal gebruikers. Vanaf 2017 is ingezet op het in beeld brengen van het proces van instroom en verblijf.

De gemeente heeft met de aanwezige informatie in de basis inzicht in het aanmeldproces en de voortgang van de resultaten. Vanaf het moment van aanmelding bij de balie van Centraal Onthaal (Jongeren) wordt veel informatie op persoonsniveau bijgehouden die relevant is voor het volgen van de ontwikkelingen. Er zijn wel verschillende beperkingen te constateren:

- De resultaten van preventieactiviteiten vallen buiten de scope van de monitoring. Met uitzondering van het aantal buitenslapers heeft alle informatie betrekking op het moment van instroom aan de balie.
- Elise, en daarmee de Rokx, bevat veel lege velden. Zowel informatie die de gemeente zelf dient in te vullen als informatie waarvoor zorgaanbieders verantwoordelijk zijn, ontbreekt regelmatig. Dit heeft negatieve invloed op de kwaliteit van de data.
- Wachtlijsten of wachtlijsten zijn niet goed uit Elise te halen. Er is wel bekend welke indicatie iemand heeft, maar niet of deze persoon eventueel nog wacht op de geïndiceerde zorg of huisvesting.
- De uitstroom van een cliënt is niet gedefinieerd. Nu is niet duidelijk waarom een cliënt niet meer in zorg zit. Verklaringen als zelfstandig wonen, uitval, buiten beeld

⁵³ Gemeente Rotterdam, Memo 'Plan van aanpak maatregelen sturen en monitoren budgetten Wmo-arrangementen', 1 juni 2017.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht opvangketens', mei 2017, augustus 2017 en september 2017.

⁵⁵ De rekenkamer heeft voor het onderzoek een uitdraai van de Rokx ontvangen van februari 2016 en een uitdraai van oktober 2017.

raken, overlijden, naar Wlz- of Zvw-zorg overgaan of gedetineerd raken kunnen daarmee niet worden gegeven.

- Informatie over jongeren is nog maar beperkt beschikbaar. De informatie die wel beschikbaar is, is bovendien vaak tegenstrijdig (zie onderstaand kader)
- Er zijn alleen schattingen beschikbaar over het aantal mensen met een Wmo-arrangement.

Verder valt het de rekenkamer op dat er diverse analyses over de maatschappelijke opvang in omloop zijn met uiteenlopende uitkomsten. Blijkbaar ontbreekt het aan uniforme definities in de verschillende systemen. Ter illustratie zijn enkele recent gepubliceerde cijfers over het aantal jongeren dat gebruikmaakt van de nachtopvang op een rij gezet. Uit het voorbeeld blijkt dat er meerdere begrippen worden gehanteerd die sterk op elkaar lijken, maar blijkbaar een andere betekenis hebben.

uiteenlopen gerapporteerde cijfers over jongeren in de crisisopvang

In het onderstaande overzicht zijn recent gepubliceerde cijfers over het aantal jongeren op basis van de maandoverzichten opvangketens en de brief aan de raadscommissie WIPV naast elkaar gezet. De orde grootte van de cijfers komt overeen, maar de exacte aantallen wijken 8-10% af.

	maandoverzichten opvang ⁵⁶	brief Commissie WIPV ⁵⁷	verschil
aantal toelatingen keten 2016	816	888	8%
aantal toelatingen keten 1 ^e helft 2017	553	502	-10%

Ook over het aantal jongeren dat geplaatst is in de crisisopvang circuleren verschillende cijfers. In de door de raad opgestelde rapportage volgens de Methode Duisenberg wordt gesproken van 126 plaatsingen in de eerste helft van 2017. Het interne dashboard van het jongerenloket noemt 68 plaatsingen. De maandoverzichten nachtopvang geven aan dat in dezelfde periode er 152 jongeren als nieuwe instroom in de crisisopvang zijn terechtgekomen. Dit zijn aanzienlijke verschillen.⁵⁸

⁵⁶ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht opvangketens', mei 2017, augustus 2017 en september 2017.

⁵⁷ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, 'Afdoeningsvoorstel toezegging 17bb7175 betreffende analyse instroom COJ', december 2017.

⁵⁸ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat verschil in cijfers komt door verschil in interpretatie van registratiegegevens. De ene rapportage telt alleen de unieke klanten, de ander telt ook de dubbelingen. In december 2017 zijn cijfers van het OBI-onderzoek over jongeren tegelijkertijd met de voortgangsrapportage van Eerder Thuis naar de commissie gestuurd. Daaruit bleken interpretatieverschillen en zijn afspraken gemaakt om één lijn te trekken.

3-3 aantal daklozen

Het aantal daklozen is te verdelen in gebruikers van de nachtopvang voor volwassenen, toegelaten jongeren tot de opvangketen, bankslapers en buitenslapers:

- in 2017 maakten 1.050 volwassenen gebruik van de Rotterdamse nachtopvang;
- 999 jongeren kregen in 2017 toegang tot de opvangketen;
- de enige indicatie voor het aantal bankslapers is dat er 842 briefadressen zijn (het gebruik van briefadressen is echter breder dan de groep bankslapers);
- maandelijks waren er in 2017 gemiddeld 130 buitenslapers.

Het aantal daklozen neemt toe. Zowel het aantal volwassenen in de nachtopvang als het aantal jongeren dat gebruik maakt van de opvangketen is de afgelopen jaren gestegen. Het gemiddeld aantal gebruikers van de nachtopvang steeg in de periode 2012 tot en met 2017 met 25%. De stijging van het aantal gebruikers in de nachtopvang komt niet alleen door een hoger aantal gebruikers, maar ook omdat zij daar gemiddeld langer verblijven. Het aantal gebruikers dat langer dan 90 dagen in de nachtopvang verblijft, is toegenomen van 20% in 2012 tot 33% in 2017. De stijging van het aantal dakloze jongeren is groot. In de periode 2015-2017 is een toename van 34% te constateren. Voor bankslapers is het niet mogelijk een ontwikkeling in beeld te brengen.

3-3-1 inleiding

Met behulp van de beschikbare informatie bij de gemeente is de ontwikkeling van de daklozenpopulatie in kaart gebracht. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de drie groepen daklozen: bankslapers, buitenslapers en gebruikers van de nachtopvang (zie figuur 1-1). Daarnaast is specifiek gekeken naar het aantal jongeren dat gebruik maakt van de opvangketen.

3-3-2 aantal bankslapers

Bankslapers hebben geen zelfstandige woonruimte, maar verblijven tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen. De aard en complexiteit van hun problemen varieert sterk. Zij doen ook lang niet altijd een beroep op de gemeente voor hulpverlening. Om die reden is deze groep beperkt zichtbaar. Bankslapers komen pas in beeld op het moment dat zij een briefadres aanvragen. Wijkteams en de Vraagwijzers kunnen bankslapers op een gemeentelijk briefadres inschrijven indien zij tijdelijk bij iemand uit het eigen netwerk verblijven, maar zich niet op dat adres kunnen inschrijven. Met het briefadres kan een uitkering of een zorgverzekering worden aangevraagd. Het briefadres is altijd onderdeel van een ondersteuningsplan.

In november 2017 waren er 842 lopende briefadressen.⁵⁹ Er kunnen ook andere redenen zijn dan bankslapen voor het afgeven van een briefadres. Niet iedere briefadreshouder is daarmee een bankslaper. Het is niet bekend hoe het aantal bankslapers zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

3-3-3 aantal buitenslapers

Vanaf 2013 worden tellingen uitgevoerd naar het aantal buitenslapers. In eerste instantie zijn daarbij alleen het aantal rechthebbenden met regiobinding in kaart gebracht. Vanaf 2015 is ook het aantal EU-burgers en ongedocumenteerden in beeld. In de onderstaande tabel is te zien dat het aantal geregistreerde buitenslapers op gemiddeld 130 per maand ligt in 2017.

⁵⁹ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis & aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

tabel 3-1: gemiddeld aantal buitenslapers per maand

	2013	2014	2015	2016	2017
NL	11	29	43	55	57
EU			30	48	63
ongedocumenteerd			5	7	10
Totaal			78	110	130

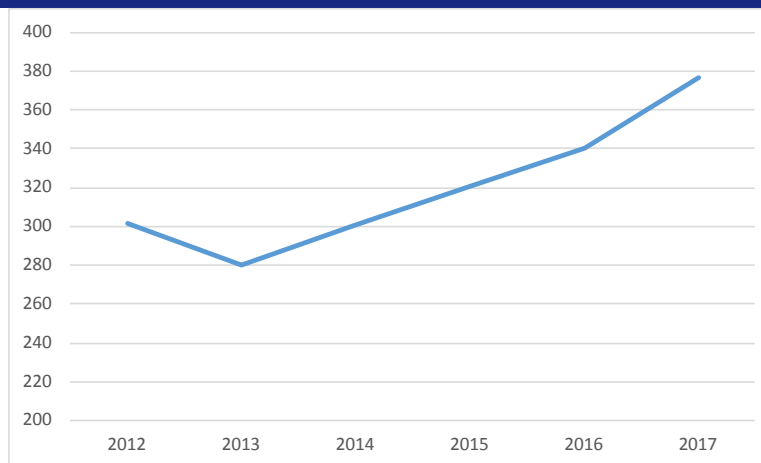
bron: maand- en jaaroverzichten nachtopvang/opvangketens van gemeente Rotterdam.

3-3-4 aantal gebruikers nachtopvang en crisisopvang

nachtopvang

In de periode van 2012 tot en met 2017 maakten maandelijks gemiddeld meer dan 300 mensen gebruik van de opvang. Dit aantal is gestegen van gemiddeld ongeveer 300 in 2012 tot gemiddeld bijna 376 per maand in 2017.⁶⁰ Dit is een stijging van 25%.

figuur 3-1: gemiddeld aantal gebruikers nachtopvang per maand



bron: maand- en jaaroverzichten nachtopvang/opvangketens gemeente Rotterdam; gemiddelden zijn een benadering, in verschillende jaren ontbreken er maandcijfers.

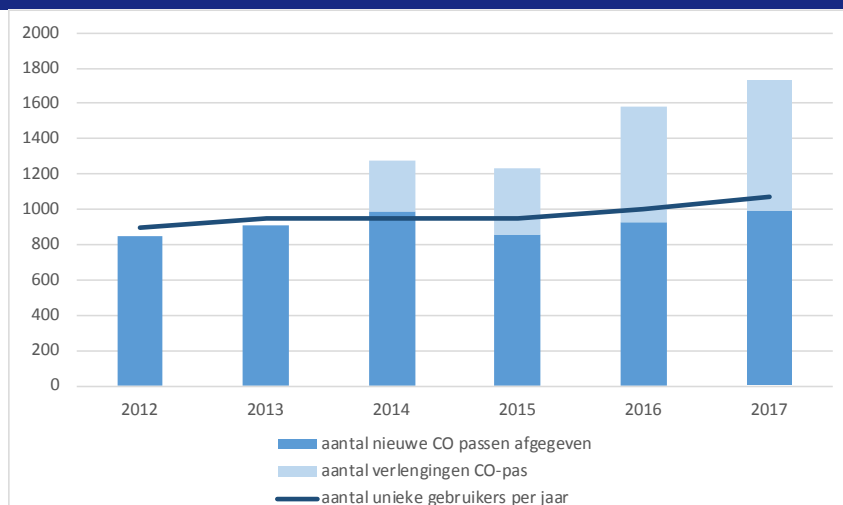
Het totale aantal daklozen dat in een jaar gebruik maakt van de opvang is iets minder hard gestegen. Naar schatting waren er 900 gebruikers in 2012. Dit is toegenomen tot 1.050 personen in 2017: een stijging van 17%.⁶¹ Dat het totaal aantal jaarlijkse gebruikers van de nachtopvang minder hard stijgt dan het aantal per maand, duidt erop dat zij gemiddeld langer in de nachtopvang verblijven. In figuur 3-2 is dit terug te zien. Het aantal nieuw afgegeven CO-passen neemt toe, maar vooral het aantal verlengingen is vanaf 2016 zeer fors gestegen.⁶² Overigens is de stijging waarschijnlijk ook deels toe te schrijven aan de verkorting van de geldigheidsduur van de CO-pas begin 2015. Voor 2014 werden verlengingen nog niet geregistreerd.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, Maand- en jaaroverzichten nachtopvang 2012-2017.

⁶¹ Informatie verkregen in het ambtelijk wederhoor.

⁶² Gemeente Rotterdam, Maand- en jaaroverzichten nachtopvang 2012-2017.

figuur 3-2: totaal aantal gebruikers nachtopvang en aantal verstrekte CO-passen

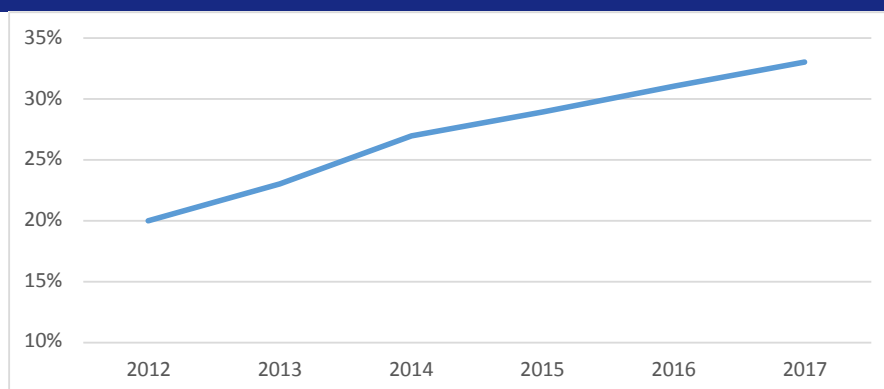


bron: maand- en jaaroverzichten nachtopvang/opvangketens van gemeente Rotterdam.

De stijging van de verblijfsduur in de nachtopvang is ook duidelijk terug te zien in het percentage dat meer dan 90 dagen verblijft. In 2012 lag dit nog op 20%. In 2016 was dit opgelopen tot 31% en in 2017 verder doorgestegen naar 33%. ⁶³ In **Fout!**

Verwijzingsbron niet gevonden. is de ontwikkeling weergegeven. De stijging van de verblijfsduur is ook terug te zien in het aantal nachten dat gemiddeld in de nachtopvang wordt verbleven. In 2012 lag dit op 49 nachten. In 2015 was dit gestegen naar 72 nachten. In 2016 en 2017 was de gemiddelde verblijfsduur 75 nachten.

figuur 3-3: percentage gebruikers nachtopvang dat langer dan 90 dagen verblijft



bron: maand- en jaaroverzichten nachtopvang/opvangketens van gemeente Rotterdam.

⁶³ Cijfers over 2017 zijn verkregen in het ambtelijk wederhoor.

capaciteit nachtopvang en verblijfsduur in andere G4-gemeenten

Ook de rekenkamers van de andere G4-gemeenten hebben onderzocht hoe groot de capaciteit is van de nachtopvang en hoe lang cliënten daar gemiddeld verblijven.

Amsterdam heeft nachtopvang voor daklozen die toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang en passantenpensions voor mensen die wel dakloos zijn, maar als zelfredzaam zijn aangemerkt. Eind 2017 was de capaciteit van de nachtopvang 199 bedden en waren er 260 bedden in passantenpensions.⁶⁴ In Den Haag is de maximale capaciteit van de reguliere nachtopvang voor volwassen 110 bedden en voor jongeren 20 tot 28 bedden.⁶⁵ Utrecht beschikt over 85 reguliere bedden en vier extra plaatsen voor als de reguliere bedden vol zijn.⁶⁶

In Amsterdam was in april 2017 de wachttijd voor een doorstroomvoorziening gemiddeld een jaar⁶⁷. In Den Haag is geschat dat cliënten gemiddeld ruim 25 weken in de nachtopvang verblijven. Verder is bekend dat de cliënten die in een doorstroomvoorziening verblijven gemiddeld 119 dagen op een wachtlijst hebben gestaan (januari 2017)⁶⁸. Van Utrecht zijn op het moment van publiceren nog geen cijfers beschikbaar.

crisisopvang

Een specifieke categorie daklozen vormen de jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar. Zij maken gebruik van voorzieningen voor crisisopvang. In 2015 kregen 747 jongeren toegang tot de opvangketen (62 per maand).⁶⁹ In 2017 is dit gestegen naar 999 (83 per maand); een stijging van 34%. Een deel van hen kon terecht in de crisisopvang. Maandelijks was er in 2017 een nieuwe instroom van twaalf jongeren in de crisisopvang.⁷⁰ Deze instroom komt bovenop de al aanwezige jongeren. Het totaal aantal jongeren dat zich maandelijks in de crisisopvang bevindt, was in de laatste maanden van 2017 gemiddeld 34. Het totaal aantal jongeren dat in een jaar gebruikt maakt van de crisisopvang is niet bekend.⁷¹

3-3-5 dreigend daklozen

Hoe groot de groep is die op korte of langere termijn dakloos dreigt te worden, is niet bekend. Wel is uit onderzoek onder daklozen af te leiden wat de oorzaken van dakloosheid zijn en welke groepen daarmee risico lopen dakloos te worden. De directe reden voor dakloosheid is uiteindelijk het verlies van huisvesting. Dit kan door huisuitzetting, ontslag uit een instelling, conflicten met partner, ouders of andere bewoners of (terug)komst uit het buitenland.

Uit onderzoek onder gebruikers van de nachtopvang blijkt dat huisuitzetting de belangrijkste directe aanleiding voor dakloosheid is. Huisuitzetting speelt bij ongeveer

⁶⁴ Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Wachten op opvang, Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht', december 2017.

⁶⁵ Rekenkamer Den Haag, 'Van de straat, Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag', januari 2018.

⁶⁶ Everdingen, C. van, 'De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht', 15 september 2016.

⁶⁷ Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Wachten op opvang, Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht', december 2017.

⁶⁸ Rekenkamer Den Haag, 'Van de straat, Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag', januari 2018.

⁶⁹ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens mei 2017' en 'Maandoverzicht Opvangketens september 2017'.

⁷⁰ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht december 2017'.

⁷¹ De nieuwe instroom per maand was 142 jongeren. Bron: gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht december 2017'.

de helft van de daklozen. Het gaat hierbij vooral om huisuitzetting door de woningcorporatie (iets minder dan de helft), door de particuliere verhuurder (ongeveer een vijfde) of om mensen die voorafgaand aan een dreigende huisuitzetting het huis al hebben verlaten (ongeveer een kwart).⁷² Tabel 3-2 zet de cijfers op een rij.

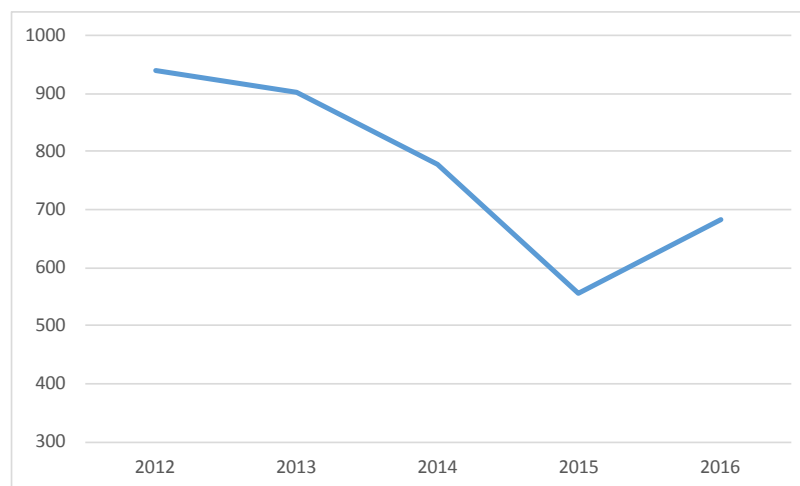
tabel 3-2: directe reden dakloosheid (bij rechthebbenden in de nachtopvang)

	2011/2012	2014/2015	2016/2017
(dreigende) huisuitzetting	49%	54%	43%
huis verlaten na conflict/relatiebreuk	24%	24%	36%
geen huisvesting na verblijf uit instelling	9%	12%	4%
komst uit buitenland	7%	6%	5%
overig	10%	4%	12%
Totaal	100 %	100 %	100 %

bron: daklozenenquêtes gemeente Rotterdam, 2011/2012, 2014/2015 en 2016/2017.

Uit de redenen voor dakloosheid is af te leiden dat vooral huisuitzetting een belangrijke risicofactor is. Sinds 2012 is het aantal huisuitzettingen in Rotterdam teruggelopen van 939 naar 682 in 2016. In Rotterdam is overigens tegen de landelijke trend in van 2015 naar 2016 weer een stijging te zien.⁷³ Cijfers over 2017 zijn nog niet bekend.

figuur 3-4: ontwikkeling aantal huisuitzettingen door huurachterstand



bron: overzicht Meldpunt Preventie Huisuitzettingen

De groep die dreigt dakloos te raken is uiteraard groter dan alleen de mensen die uit hun huis zijn gezet door de woningcorporatie. Ook mensen die niet huren bij een woningcorporatie en hun woning kwijtraken, of die om andere redenen op straat komen te staan, behoren bij deze groep. De omvang van deze groep is niet bekend.

⁷² Gemeente Rotterdam, 'Daklozenenquêtes 2011/2012, 2014/2015 en 2016/2017'. Deze cijfers hebben alleen betrekking op volwassenen.

⁷³ Landelijk was een daling van 14% te zien van 2015 naar 2016. Bron: www.aedes.nl/feiten-en-cijfers.

Afgaande op de redenen voor instroom in de nachtopvang (zoals beschreven bij tabel 3-2) is er een aanzienlijke groep mensen die niet via het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen bereikt kan worden.

Specifiek is weinig bekend over de groep jongeren die dakloos dreigt te raken. Uit al wat ouder landelijk onderzoek onder zwerfjongeren is wel bekend dat zij vaak contact hebben gehad met jeugdzorg of de Kinderbescherming (50-60%) en vaak in internaten hebben gezeten (34-70%).⁷⁴ Uitstromers vanuit jeugdzorg hebben dus een verhoogd risico op dakloosheid. Naast jongeren die uit jeugdzorg komen zijn ook zogenoemde spookjongeren een risicogroep. Spookjongeren staan niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en hebben vaak te maken met problematische schulden, criminaliteit en detentie, huisvestingsnood en thuisproblematiek.⁷⁵ De totale omvang van de groep dreigend dakloze jongeren in Rotterdam is niet bekend.

3-4 problematiek doelgroep

Dakloosheid is een hardnekkig probleem. Een groot deel van de Rotterdamse daklozen is al eerder dakloos geweest. Uit verschillende metingen van de Rotterdamse daklozenenquête blijkt dat 53%-66% eerder dakloos was. In verdiepend onderzoek van de rekenkamer ligt dit percentage nog hoger (76%). Het verdiepend onderzoek laat zien dat daklozen een geschiedenis hebben van vroegtijdig verlaten van het ouderlijk huis, jeugddetentie of verblijf in een jeugdinstelling of pleeggezin.

Aanvullend op de vaak voorkomende problemen in hun jeugd zijn er meerdere factoren die uiteindelijk leiden tot dakloosheid. Ernstige psychische problemen en verstandelijke beperkingen komen veel voor, er is regelmatig sprake van verslavingsproblematiek en velen zijn in het afgelopen jaar in aanraking geweest met politie of justitie. Ook is in veel gevallen sprake van een verzwakt sociaal netwerk. Tot slot heeft het grootste gedeelte van de daklozen schulden.

3-4-1 inleiding

Het verlies van huisvesting is de directe aanleiding voor dakloosheid. Vaak zijn er meerdere factoren die uiteindelijk tot dakloosheid leiden. Het kan gaan om schulden, gebrek aan inkomen, alcohol- of drugverslaving, psychische problemen, huiselijk geweld of een combinatie van deze factoren.⁷⁶ Met enige regelmaat vinden onderzoeken plaats onder de daklozenpopulatie waarin de problematiek is geïnventariseerd. De rekenkamer heeft daarnaast in samenwerking met een arts-onderzoeker met specifieke deskundigheid en ervaring met onderzoek onder daklozen onder 29 Rotterdamse daklozen een verdiepend onderzoek gedaan. Daarbij is gekeken naar hun kenmerken, behoeften, beleving van de zorg en begeleiding en hun lichamelijke en psychische gezondheid.⁷⁷ De percentages die in het vervolg van deze paragraaf zijn vermeld, komen uit het verdiepend onderzoek.

⁷⁴ Jeeninga, W., 'Zwerfjongeren - omvang, kenmerken en zorgbehoeften. Een literatuurstudie in het kader van het project Kennismakelaar', Tilburg, 2010.

⁷⁵ Inspectie SZW, 'Jongeren buiten beeld', 7 mei 2015.

⁷⁶ Everdingen, C. van, 'De Utrechtse nachtopvang en crisisonopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht', 15 september 2016.

⁷⁷ Zie bijlage 1 voor een toelichting op de gevolgde aanpak en wijze van uitvoering van het onderzoek.

3-4-2 achterliggende factoren voor dakloosheid

De levensverhalen van de in het verdiepend onderzoek geïnterviewde daklozen geven inzicht in de langdurige processen die zijn voorafgegaan aan de dakloosheid. Ze laten zien dat meerdere factoren, die onderling samenhangen, een rol hebben gespeeld. De geschiedenis die voorafgaat aan dakloosheid begint bij de meesten al in de jeugd. Velen hebben al op jonge leeftijd te maken gehad met ingrijpende verlies, misbruik of geweld. Zo hebben de meesten voor hun 18^e jaar een of beide ouders verloren door scheiding of overlijden (59%). Een belangrijk deel heeft een tijd in een jeugdinstelling of pleeggezin gewoond (34%). Een deel heeft jeugddetentie gehad (21%). De helft heeft het ouderlijk huis verlaten voordat ze 18 waren (48%).

In aanvulling op de jeugdproblemen hebben andere factoren een rol gespeeld in de processen van marginalisatie en uitsluiting, die uiteindelijk tot dakloosheid hebben geleid.

- 1 Psychische problemen en verstandelijke beperkingen komen veel voor:
 - bij de helft zijn aanwijzingen gevonden voor verstandelijke beperkingen (52%);
 - bij de helft van de deelnemers is sprake van een ernstige psychische kwetsbaarheid (bij 48% is sprake van Ernstige Psychische Aandoeningen).

Ernstige Psychische Aandoeningen (EPA)

In het verdiepend onderzoek is de zorgbehoefte in relatie tot de psychische problemen bij alle deelnemers beoordeeld. Ernstige Psychische Aandoeningen (EPA) zijn psychische aandoeningen met een langdurig of blijvend karakter, die tot ernstige beperkingen leiden in het sociaal-maatschappelijk functioneren. De inzet van multidisciplinaire, gecoördineerde zorg is nodig om deze groep perspectief te kunnen bieden op herstel. ⁷⁸

- 2 Verslavingsproblematiek komt veel voor:
 - in een derde van deze gevallen gaat het om de hoofddiagnose, bij twee derde gaat het om een nevendiagnose naast andere problematiek;
 - 24% heeft ooit harddrugs gebruikt, 3% nog in de laatste maand;
 - 59% heeft ooit cannabis gebruikt, 28% nog in de laatste maand;
 - een op de vijf deelnemers heeft problemen met alcoholgebruik (21%).
- 3 Velen zijn het afgelopen jaar in aanraking geweest met politie of justitie:
 - vier van de tien kwamen het afgelopen jaar in aanraking met de politie (41%);
 - ruim de helft heeft wel eens in detentie gezeten (55%);
 - een op de vijf is het afgelopen jaar vrijgekomen uit detentie (21%);
 - 14% heeft een lopend traject bij de reclassering (14%).
- 4 Verzwakt sociaal netwerk:
 - de meeste daklozen hebben geen partner (17% heeft een relatie);
 - bij drie van de vier geïnterviewden is de relatie met naaste familie verstoord (72%);
 - een grote groep heeft helemaal niemand in hun informele netwerk die ze vertrouwen en om hulp kunnen vragen (45%).

⁷⁸ Delespaul Ph. en de consensusgroep EPA, 'Consensus over de definitie van mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA) en hun aantal in Nederland', in tijdschrift voor psychiatrie, 2013, 55 (6), pp. 427-438.

5 Schulden:

- het grootste deel (90%) heeft schulden. Dit percentage komt overeen met onderzoek onder een grote groep Rotterdamse daklozen waaruit blijkt dat 83% schulden heeft;⁷⁹
- bijna twee derde heeft schulden waarvoor een afbetalingsregeling loopt (59%) en een deel heeft een bewindvoerder (21%).

voorgeschiedenis dakloosheid

De interviews laten zien dat de meesten niet voor het eerst dakloos zijn geraakt. Driekwart van de geïnterviewden (76%) is al eerder dakloos geweest. Dit beeld is bekend van ander onderzoek onder Rotterdamse daklozen. Daarin ligt het percentage mensen dat eerder dakloos is geweest lager, maar schommelt het nog altijd tussen de 53% en 66%.⁸⁰

beeld in andere G4-gemeenten

In Utrecht en Den Haag is recent onderzoek uitgevoerd onder daklozen waarbij in grote lijnen dezelfde methodiek is gebruikt.⁸¹ In vergelijking met Den Haag valt op dat daar het percentage mensen met EPA iets hoger ligt (66%) en er ook vaker sprake is van harddrugsgebruik (35% heeft dit ooit gedaan). Het percentage met schulden (91%) is bijna identiek als in Rotterdam. Voor Utrecht geldt dat het percentage mensen in de nachtopvang dat voldoet aan de EPA-definitie ligt op 77%. Verder heeft 15% in het afgelopen jaar drugs gebruikt. Vooral de mate waarin EPA wordt geconstateerd wijkt in Rotterdam af.

Over Amsterdam zijn cijfers beschikbaar uit enquête-onderzoek onder bezoekers van de winteropvang.⁸² De opzet en vraagstelling verschilt, wat een verklaring kan zijn voor de afwijkende uitkomsten ten opzichte van de andere gemeenten. In Amsterdam ligt het percentage met schulden op 40% en wordt bij 22% een indicatie voor psychische problematiek geconstateerd.

Het percentage mensen dat eerder dakloos is geweest varieert bij de G4. In de andere gemeenten liggen de percentages op 54% (Utrecht), 33% (Amsterdam) en 69% (Den Haag).⁸³

3-5 beleving: het perspectief van daklozen zelf

Uit verdiepend onderzoek van de rekenkamer onder daklozen naar hun behoeften en perspectief blijkt dat zij vooral sterk behoefte hebben aan duidelijkheid over hun traject, eigen regie en een eigen plek om te wonen. Vooral de behoefte aan zelfstandigheid en een plek buiten de opvang wordt door veel daklozen aangegeven. Voor de kwaliteit van de hulp en ondersteuning die ze ontvangen geven ze een 6,2 als gemiddeld rapportcijfer. Over de ondersteuning door hun casemanager zijn ze positiever. Zij krijgen gemiddeld een 7,2.

⁷⁹ Gemeente Rotterdam, 'Daklozenenquêtes 2011/2012, 2014/2015 en 2016/2017'.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Daklozenenquêtes 2011/2012, 2014/2015 en 2016/2017'.

⁸¹ Everdingen, C. van, 'De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht', 15 september 2016 en Everdingen, C. van, 'Daklozenzorg in Den Haag, De keten is zoek!', december 2017.

⁸² GGD Amsterdam, 'Onderzoek Winteropvang 2016/17', mei 2017.

⁸³ Everdingen, C. van, 'De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht', 15 september 2016; Everdingen, C. van, 'Daklozenzorg in Den Haag, De keten is zoek!', december 2017; GGD Amsterdam, 'Onderzoek Winteropvang 2016/17', mei 2017.

3-5-1 inleiding

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop daklozen zelf de opvang, zorg en ondersteuning ervaren en welke behoeften zij hebben, heeft de rekenkamer hier verdiepend onderzoek naar gedaan. In de al eerder genoemde gesprekken met 29 Rotterdamse daklozen is hun perspectief in beeld gebracht.⁸⁴

3-5-2 behoeften vanuit het perspectief van daklozen zelf

De daklozen die in dit onderzoek zijn gesproken, beseffen dat ze nu in de marge leven van de samenleving. Ze gaan gebukt onder hun situatie en het gemis aan perspectief. Er is veel behoefte aan autonomie en onafhankelijkheid. Verder willen ze serieus worden genomen en respectvol worden behandeld. Onder meer hebben zij het volgende aangegeven over hun behoeften:

- Duidelijkheid over hun traject en eigen regie. Ze willen weten welke stappen ze zelf kunnen zetten, om uit de situatie te kunnen komen. Ze willen serieus genomen worden. Ze verwachten dat de betrokken professionals doorpakken en hen goed over de voortgang en eventuele stagnaties informeren.
- Zo snel mogelijk weer een zelfstandige eigen plek om te wonen. Daklozen hechten sterk aan een eigen plek. Gelet op de geringe kansen op betaalbaar woonaanbod in Rotterdam, beschouwen enkele volwassenen de doorstroomvoorziening als een acceptabele tussenoplossing. Een eigen kamer in de opvang is voor sommige jongeren okay, als dat de snelste weg is naar een eigen plek;
- Behoeftte aan weer gezien en gerespecteerd te worden. Ze willen weer iets betekenen in sociale relaties, vrijwilligerswerk of betaald werk;
- Een deel benoemt tevens de behoefte aan hulp of behandeling om te herstellen en zaken die ze hebben meegemaakt een plek te geven.

De behoefte aan zelfstandigheid en een plek buiten de opvang wordt ook duidelijk uit citaten van geïnterviewde daklozen over waar de hoogste prioriteit ligt:

- “Ik wil zo snel mogelijk een eigen plek om te wonen.”
- “De opvang is moeilijk voor mij, ik wil hier zo snel mogelijk weg.”
- “Ik verlang naar een eigen plek waar ik een stabiel leven kan opbouwen.”
- “Ik hoop op een thuis. Ik wil graag leren en iets betekenen.”
- “Ik heb een eigen woning nodig en een nieuwe levensgezel.”

kwaliteit van zorg

De geïnterviewde daklozen hebben ook een korte vragenlijst ingevuld waarin ze de ervaren kwaliteit van de zorg hebben beoordeeld. Over de ontvangen hulp en zorg is bijna 40% (zeer) tevreden; ongeveer een kwart is er (zeer) ontevreden over (de overigen geven een oordeel dat daar tussen in ligt). Het gemiddelde rapportcijfer voor de ontvangen hulp en zorg ligt op 6,2. Het vertrouwen in de casemanager is groter.⁸⁵ De casemanagers krijgen gemiddeld een 7,2. Ongeveer 55% is (zeer) tevreden over zijn casemanager; 20% is (zeer) ontevreden.

⁸⁴ Zie bijlage 1 voor een toelichting op de gevolgde aanpak en wijze van uitvoering van het onderzoek.

⁸⁵ De term casemanager is afkomstig uit de gebruikte, gestandaardiseerde, vragenlijst. Hiermee wordt de begeleider bedoeld.

3-6 gebruik van maatschappelijk opvang

Eind november 2017 waren er ongeveer 3.200 volwassenen met een Wmo-arrangement voor de maatschappelijke opvang. Ongeveer 60% daarvan heeft een extramuraal arrangement, gericht op zelfstandig wonen en ambulante begeleiding of nazorg. Daarnaast zijn er naar schatting 650 jongeren met een arrangement. Ongeveer tweederde heeft een extramuraal arrangement.

3-6-1 inleiding

Na verblijf in de nachtopvang kunnen daklozen doorstromen naar een vorm van begeleid of beschermd wonen, naar een doorstroompension of naar zelfstandige woonruimte met extramurale ondersteuning. Hiervoor ontvangen zij een intramuraal of extramuraal Wmo-arrangement.

3-6-2 gebruik door volwassenen

Rond de 60% van de huidige GGZ MO Wmo-arrangementen is een extramuraal arrangement.⁸⁶ Dit zijn arrangementen waarbij de cliënt zelfstandig woont en ambulante begeleiding of nazorg ontvangt. Bij het grootste deel gaat het om ambulante begeleiding (ongeveer driekwart).⁸⁷ Niet alle mensen met een GGZ MO Wmo-arrangement waren overigens eerst dakloos voordat zij het arrangement kregen. Instroom kan ook vanuit bijvoorbeeld een klinische of beveiligde instelling of vanuit detentie. Met name mensen die verblijven in beschermd wonen zijn niet alleen afkomstig uit de maatschappelijke opvang.

Eind november 2017 waren er ruim 3.200 mensen met een GGZ MO Wmo-arrangement. In de onderstaande tabel is te zien hoe de cliënten met een arrangement over de verschillende verblijfsvormen zijn verdeeld.⁸⁸

tabel 3-3: verblijfssituatie van mensen met een GGZ MO Wmo-arrangement (november 2017)

type verblijf	aantal
extramuraal wonen behandeling of begeleiding	1.916
begeleid wonen	131
doorstroompension	167
beschermd wonen	1.033
Totaal	3.247

Het aantal Wmo-arrangementen neemt jaarlijks toe. Globaal komen er per jaar netto 100 arrangementen bij.

Het aantal mensen dat verblijft in beschermd wonen is exclusief mensen die een AWBZ-indicatie hebben. Het gaat hierbij om ongeveer 1.000 indicaties die overigens niet in alle gevallen ook worden gebruikt.⁸⁹ Door 250-300 cliënten wordt geen gebruik gemaakt van de indicatie.

⁸⁶ Stand van zaken 28 november 2017.

⁸⁷ Public Result, 'Vraagruiming huisvesting bijzondere doelgroepen', augustus 2016.

⁸⁸ Cijfers uit email ambtenaar van 22 december 2017. In overzichten circuleren verschillende cijfers over het aantal lopende Wmo-arrangementen van volwassenen. Het 'Maandoverzicht opvangketens december 2017' gaat uit van 1.950 extramurale en 850 intramurale arrangementen (=2.800)

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens december 2017'.

3-6-3 gebruik door jongeren

Naast de 3.200 arrangementen voor volwassenen zijn er ongeveer 650 jongeren die een Wmo-arrangement hebben.⁹⁰ Voor jongeren geldt dat zij relatief even vaak als volwassenen een extramuraal arrangement krijgen. Van alle arrangementen was ook ongeveer tweederde extramuraal. Er zijn geen verdere gegevens beschikbaar over de vorm van verblijf van jongeren met een arrangement.



⁹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht opvangketens september 2017'. Het overzicht gaat uit van 220 intramurale en 400-500 extramurale arrangementen.

4 preventie

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dakloosheid te voorkomen en welk resultaat wordt hiermee bereikt?
- Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor daklozen' adequaat opgevolgd?

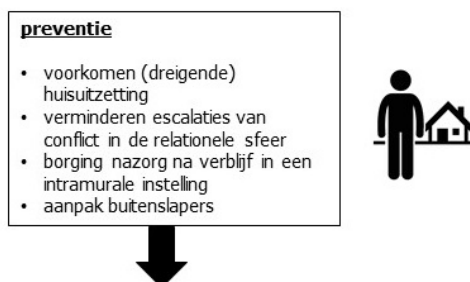
Om te voorkomen dat plekken die vrijkomen als gevolg van de doorstroom naar woon- zorgvoorzieningen en uitstroom naar zelfstandige woonruimten (automatisch) weer worden opgevuld, heeft het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de gemeente geadviseerd de instroom van daklozen in de nachtopvang terug te dringen door preventief in te zetten op de belangrijkste redenen waarom mensen dakloos raken.⁹¹ Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, lopen de oorzaken van dakloosheid uiteen. Vaak spelen een of meerdere factoren een rol, zoals schuldenproblematiek, alcohol- of drugsgebruik, psychosociale problemen of huiselijk geweld. De belangrijkste directe aanleiding voor dakloosheid is echter het verlies van huisvesting als gevolg van huisuitzetting, conflict in de relationele sfeer of vertrek uit een instelling (bijvoorbeeld instelling maatschappelijke opvang, gevangenis, ggz-instelling, verslavingszorg, verpleeghuis of asielzoekerscentrum) zonder dat er nieuwe huisvesting geregeld is.⁹²

In dit hoofdstuk worden de preventieve maatregelen behandeld, gericht op deze genoemde oorzaken van dakloosheid. Het gaat daarbij om de eerste stap uit de grafische weergave van de keten, zoals die in hoofdstuk 2 werd gepresenteerd (zie figuur 4-1). Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk besproken welke preventieve maatregelen de gemeente heeft genomen om (dreigende) huisuitzetting te voorkomen (paragraaf 4-2), escalaties van conflicten in de relationele sfeer te verminderen (paragraaf 4-3) en een goede nazorg na een verblijf in een instelling te borgen (paragraaf 4-4). Ook wordt er kort aandacht besteed aan acties die erop gericht zijn te voorkomen dat Rotterdammers zonder vaste woon- of verblijfplaats die (tijdelijk) bij iemand uit hun netwerk verblijven, alsnog instromen in de keten voor maatschappelijke opvang. Het betreft hier de zogenaamde 'bankslapers' (paragraaf 4-5). In de afzonderlijke paragrafen wordt telkens een beschrijving gegeven van de genomen maatregelen, de resultaten die hiermee behaald zijn en de eventuele belemmeringen.

⁹¹ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

⁹² Gemeente Rotterdam, 'Daklozenenquête Rotterdam 2016-2017', november 2017.

figuur 4-1: uitsnede ketenweergave preventie



Tabel 4-1 geeft weer welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm staan.

tabel 4-1: leeswijzer normen en onderzoeksvragen hoofdstuk 4

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dakloosheid te voorkomen en welk resultaat wordt hiermee bereikt?	De gemeente heeft preventieve maatregelen genomen die ingrijpen op de oorzaken van dakloosheid.	4-2, 4-3, 4-4, 4-5
	De maatregelen worden uitgevoerd.	4-2, 4-3, 4-4, 4-5
	De maatregelen hebben het beoogde resultaat.	4-2, 4-3, 4-4, 4-5
Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd? (onderzoeksvraag 6)	De gemeente heeft in voldoende mate gebruik gemaakt van inzichten die voortkomen uit het AEF-rapport.	4-2, 4-3, 4-4, 4-5

4-2 voorkomen (dreigende) huisuitzetting

Om het aantal huisuitzettingen te verminderen, heeft AEF de gemeente geadviseerd in te zetten op vroegsignalering en tijdig ingrijpen bij signalen van wanbetaling en zich met preventieprogramma's, zoals budgetbeheer basis, te richten op mensen die moeite hebben met het op orde brengen van hun financiën.

Om huurachterstanden vroegtijdig te signaleren en in te kunnen ingrijpen bij wanbetaling, is de gemeente gestart met de pilot Vindplaats Schulden (VPS) en het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH). Afspraken met woningcorporaties zijn vastgelegd in het convenant Preventie Huisuitzettingen 2016-2018. In het kader van VPS zijn er met woningcorporaties andere afspraken gemaakt. De pilot VPS loopt op het moment van schrijven, zodat nog geen uitspraak kan worden gedaan over de preventieve werking ervan.

Het aantal meldingen bij het MPH is tussen 2013 en 2015 fors gestegen en het aantal huisuitzettingen door woningcorporaties is in 2016 substantieel lager dan in 2013. Tegelijkertijd stelt de rekenkamer vast dat een substantieel deel van de Rotterdammers met woonschulden niet gemeld wordt bij het MPH. Het gaat dan om particuliere huurders en eigen

woningbezitters. Bovendien vindt melding vaak pas plaats op het moment dat schulden al fors zijn opgelopen, komen signalen niet altijd bij wijkteams terecht en reageren wijkteams bij huurachterstanden vaak niet adequaat.

Om acuut dreigende huisuitzetting te voorkomen, kunnen wijkteams de Code Rood procedure of het maatwerkbudget inzetten. Uit onderzoek in 2016 blijkt echter dat niet alle wijkteammedewerkers hiervan op de hoogte waren. Bovendien waren de procedures en mandaten van de verschillende partijen niet bij alle betrokkenen bekend of werden deze verschillend geïnterpreteerd of toegepast. De gemeente heeft door middel van informatiebijeenkomsten en via mailings extra aandacht besteed aan het beschikbare instrumentarium voor het bieden van maatwerk. Dit is echter geen garantie dat de uitvoering nu goed verloopt.

De gemeente biedt drie vormen van ondersteuning aan personen die niet in staat zijn om zelfstandig de financiële administratie op orde te houden, te weten budgetbeheer basis, budgetbeheer en beschermingsbewindvoering. Budgetbeheer basis en budgetbeheer kunnen echter niet verplicht worden opgelegd. Hierdoor komen de meeste cliënten die naar aanleiding van een melding bij het MPH een oriëntatiegesprek voeren niet in de dienstverlening bij de KBR.

4-2-1 vooraf

Bijna de helft van de daklozen belandt op straat als gevolg van huisuitzetting. Uit schattingen van woningcorporaties blijkt dat in 90% van de gevallen het niet (kunnen) betalen van de huur de reden voor huisuitzetting is. De overige 10% van de huisuitzettingen is het gevolg van overlast. Vaak is er ook sprake van een combinatie van deze oorzaken.⁹³

Om het aantal huisuitzettingen als gevolg van het niet (kunnen) betalen van de huur terug te dringen, heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' enkele kortetermijnacties geformuleerd die erop gericht zijn dreigend daklozen vóór september 2017 te voorzien van passende hulp en een dekkend en structureel inkomen. Een concreet actiepunt betreft vroegsignalering en tijdig ingrijpen door wijkteams en vraagwijzerloketten bij eerste signalen van wanbetaling. Signalen van wanbetaling moeten volgens het advies van AEF in de eerste maand gedeeld worden binnen de drie-eenheid Kredietbank Rotterdam (KBR), woningcorporaties en wijkteams, waarna een gezamenlijke brief met hulpaanbod aan de huurder moet volgen. In maand twee moet vervolgens een herinneringsbrief met hulpaanbod verstuurd worden en moet er vanuit de drie-eenheid een bezoek gebracht worden aan de huurder. Daarnaast adviseert AEF dat wijkteams en vraagwijzerloketten zich met de inzet van preventieprogramma's (zoals budgetbeheer basis) moeten richten op het vroegtijdig voorkomen van huisuitzetting bij mensen die niet altijd maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, maar waar de nadruk ligt op het op orde brengen van de financiën.⁹⁴

In de afgelopen collegeperiode heeft de gemeente diverse (preventie)programma's en interventies ontwikkeld op het gebied van vroegsignalering (paragraaf 4-2-2), financiële noodhulp bij dreigende huisuitzetting (paragraaf 4-2-3) en financieel beheer

⁹³ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

⁹⁴ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

(paragraaf 4-2-4). Deze zijn weergegeven in tabel 4-2 en zullen achtereenvolgens behandeld worden.

tabel 4-2: aanpak bij het voorkomen van huisuitzetting door wanbetaling

maatregelen	instrumenten
vroegsignalering door outreachende aanpak bij signalen van wanbetaling	pilot Vindplaats Schulden (VPS) Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH)/ convenant Preventie Huisuitzettingen
financiële hulp bij dreigende huisuitzetting (wijkteams)	Code Rood-procedure
financieel beheer door KBR	maatwerkbudget budgetbeheer basis budgetbeheer beschermingsbewind

4-2-2 vroegsignalering

Vroegsignalering wordt door de gemeente omschreven als “het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen, om vroegtijdig dienstverlening in te kunnen zetten door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende dienstverlening.”⁹⁵ Hoe eerder aan de financiële problematiek wordt gewerkt, hoe groter de kans op succes en hoe kleiner de maatschappelijk ongewenste effecten (huisuitzetting en/of afsluiting van water en energie) en maatschappelijke kosten zijn, is de gedachte. Bij het vormgeven van vroegsignalering werkt de gemeente samen met partners die zicht hebben op de financiële situatie (bijvoorbeeld huisartsen, schoolmaatschappelijk werk of werkgevers) en het betalingsgedrag van Rotterdammers (zoals woningcorporaties).

De belangrijkste interventies die de gemeente heeft om huurachterstanden vroegtijdig op te sporen, zijn de pilot Vindplaats Schulden (VPS) en het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH).⁹⁶ In het verlengde van het MPH hebben de gemeente en enkele woningcorporaties samenwerkingsafspraken gemaakt om het aantal woningontruimingen als gevolg van huurachterstand terug te dringen. Deze zijn vastgelegd in het convenant Preventie Huisuitzettingen 2016-2018. In het kader van VPS zijn er met woningcorporaties andere afspraken gemaakt.⁹⁷

pilot Vindplaats Schulden (VPS)

In de pilot Vindplaats Schulden worden signalen van betalingsachterstanden in de vaste lasten (huur, water, energie, zorgverzekering en gemeentebelastingen) samengevoegd. Op het moment dat er een signaal binnenkomt dat er een achterstand is in het betalen van meerdere vaste lasten op één adres, legt Bureau Frontlijn een huisbezoek af en wordt indien gewenst en noodzakelijk passende ondersteuning

⁹⁵ College van Burgemeester en Wethouders, 'meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'.

⁹⁶ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, brief 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794); college van Burgemeester en Wethouders, 'meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018'.

geboden. De pilot loopt van mei 2017 tot december 2018 en vindt plaats in de wijken IJsselmonde noord en zuid, Bloemhof en Tarwewijk.⁹⁸ Uit de eerste resultaten blijkt dat Bureau Frontlijn over de periode 9 mei 2017 tot 10 oktober 2017 bij 247 huishoudens heeft aangebeld. In 72 gevallen heeft die geleid tot een korte actie. Dit betekent dat er contact werd opgenomen met een bewindvoerder of een andere dienstverlener. Bij 39 huishoudens heeft aanbellen geleid tot een oriëntatiegesprek met een medewerker van bureau Frontlijn. Dit gesprek moet leiden tot een verbrede uitvraag om de hulpvraag vast te stellen. 84 huishoudens accepteerden geen dienstverlening.⁹⁹ In het verlengde van de pilot wordt er gewerkt aan een beleidskader vroegsignalering.¹⁰⁰ Op het moment van schrijven van dit rapport, is deze echter nog niet gereed.

MPH en het convenant Preventie Huisuitzettingen 2016-2018

Naast de pilot VPS heeft de gemeente ook nog andere samenwerkingsverbanden met woningcorporaties, energieleveranciers en het waterleidingbedrijf opgezet om betalingsachterstanden in de vaste lasten te ontdekken. Een voorbeeld hiervan is het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH). Het MPH is een digitaal meldpunt waar woningcorporaties een melding kunnen maken als een woning na een vonnis van de rechter mag worden ontruimd.¹⁰¹ Door een melding bij het MPH kunnen wijkteams in het kader van het 'laatste kans beleid' proberen om huisuitzetting te voorkomen.¹⁰² Afspraken over procedures, verantwoordelijkheden en het termijn voor signalering van huurachterstanden door woningcorporaties bij het MPH zijn vastgelegd in het convenant Preventie Huisuitzettingen 2016-2018 (zie onderstaand kader).¹⁰³

⁹⁸ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, brief 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794); college van Burgemeester en Wethouders, meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 'Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'; Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

⁹⁹ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹⁰⁰ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794); college van Burgemeester en Wethouders, 'meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'; Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹⁰¹ College van Burgemeester en Wethouders, 'meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'; Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669); Wethouder Werkgelegenheid en Economie, brief 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794).

¹⁰² Als een woning na een vonnis van de rechter door een objectieve vaststelling (door burgemeester, deurwaarder, politie of interventieteam) mag worden ontruimd, wordt probleemhuurders een extra lokale kans geboden door te proberen huisvesting in de huidige woning te continueren met aanvullende voorwaarden (overlast en oneigenlijk gebruik uitgezonderd). Op het moment dat de huurder de gemaakte afspraken echter niet nakomt, wordt alsnog op basis van het behaalde vonnis ontruimd.

¹⁰³ College van Burgemeester en Wethouders, 'meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'; Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669). Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794).

procedure Convenant Preventie Huisuitzettingen

In grote lijnen werkt het convenant als volgt:

- Corporaties hebben binnen zes weken na het ontstaan van huurachterstand contact met de huurder. De huurder wordt geadviseerd naar de vraagwijzer te gaan voor hulp bij schulden. Er gaat een sociaal beheerder van de corporatie bij de huurder langs, waarna de casus met een team wordt besproken. Dit team bestaat uit een verhuurmedewerker, incassomedewerker en een sociaal beheerder van de corporatie.
- Na drie maanden huurachterstand vindt er een melding bij het MPH plaats. Dit is na drie maanden, omdat de corporatie dan ook een vonnis tot ontruiming en ontbinding kan halen. Dit vonnis is nodig om de huurder in beweging te krijgen.
- In de tussentijd heeft de corporatie vaak al contact gelegd met het wijkteam.
- De vraagwijzer biedt toegang tot de Kredietbank Rotterdam (KBR). De huurder moet zich hier zelf melden.
- Na een maand wordt door team MPH gecheckt of de huurder zich inderdaad heeft gemeld bij de vraagwijzer. Wanneer de huurder zich niet meldt bij de gemeente en de oorzaak hiervan aan de huurder kan worden toegerekend, staat het de corporatie vrij om uitvoering te geven aan het ontruimingsvonnis.
- Na doorverwijzing door de vraagwijzer naar de KBR vindt daar een groepsoriëntatie of individuele oriëntatie plaats. Als mensen vervolgens aan de slag gaan met een vorm van dienstverlening en de lopende huur gaan betalen (en de huurachterstand dus niet verder oploopt), zal de corporatie niet tot uitzetting overgaan.
- Na zes maanden na aanmelding bij MPH (dus negen maanden na het ontstaan van de huurachterstand) wordt bij de corporaties geïnformeerd naar de stand van zaken).
- Corporaties moeten 100% van de geëffectueerde woningontruimingens wegens huurachterstand melden bij de gemeente, zodat de gemeente inzicht heeft in het aantal ontruimingens en hun aard (uiterlijk een week nadat de ontruiming heeft plaatsgevonden).¹⁰⁴

Het convenant richt zich in principe op alle huurders van corporatiewoningen, maar de gemeente heeft wel enkele prioritaire doelgroepen benoemd, te weten huishoudens met minderjarige inwonende kinderen, 65-plussers en mensen die bekend zijn bij de wijkteams (o.a. (O)GGZ-doelgroep).

De sturing met betrekking tot een effectieve uitvoering van het convenant ligt bij de Stuurgroep. Deze Stuurgroep heeft het mandaat van alle partijen om eventuele wijzigingen in het convenant, protocollen en/of samenwerking aan te brengen als zij dit nodig acht. De Stuurgroep heeft een uitvoeringsoverleg (UVO) geïnstalleerd die verantwoordelijk is voor de praktische/uitvoerende werking van het convenant. Tijdens het uitvoeringsoverleg (UVO) worden casussen besproken en knelpunten opgelost. Structurele knelpunten worden voorgelegd aan de Stuurgroep. In beide overlegvormen zitten afgevaardigden van alle convenantpartijen, zoals aangesloten corporaties, de wijkteams, de vraagwijzer en de KBR.¹⁰⁵

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt positief gereageerd op de bereidheid van woningcorporaties om mee te werken aan preventie en ondersteuning.¹⁰⁶ Deze

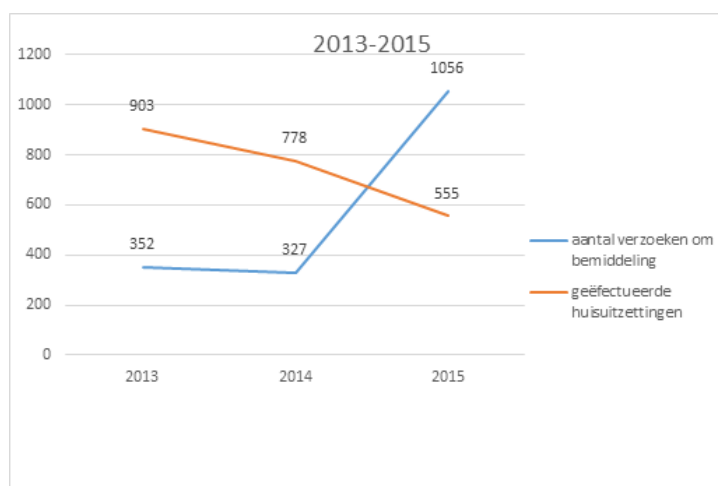
¹⁰⁴ Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018'; interview ambtenaar.

¹⁰⁵ Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018'; interview ambtenaar.

¹⁰⁶ Interview ambtenaar.

bereidheid wordt ook weerspiegeld in het aantal meldingen bij het MPH. In totaal hebben de woningcorporaties in Rotterdam in 2015 voor 1.056 cliënten om bemiddeling verzocht. Dit is een verdriedubbeling ten opzichte van 2014 toen er 327 verzoeken om bemiddeling binnenkwamen (zie figuur 4-2). Cijfers voor 2016 en 2017 zijn nog niet beschikbaar. Ook het aantal huisuitzettingen is gedaald, van 903 in 2013 naar 555 in 2015 (zie figuur 4-2).¹⁰⁷ Kanttekening bij deze daling is echter wel dat er door een staking bij de politie in de tweede helft van 2015 een aantal huisuitzettingen is uitgesteld. Doordat vonnissen uit 2015 in 2016 zijn geëffectueerd, ligt het aantal huisuitzettingen in 2016 met 682 hoger dan in 2015. Desondanks is er in 2013-2016 wel een dalende trend te zien.¹⁰⁸ Cijfers voor 2017 zijn nog niet beschikbaar.¹⁰⁹

figuur 4-2: aantal verzoeken om bemiddeling, aantal geëffectueerde huisuitzettingen 2013-2015



bron: Jaarverslag 2015, Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam.

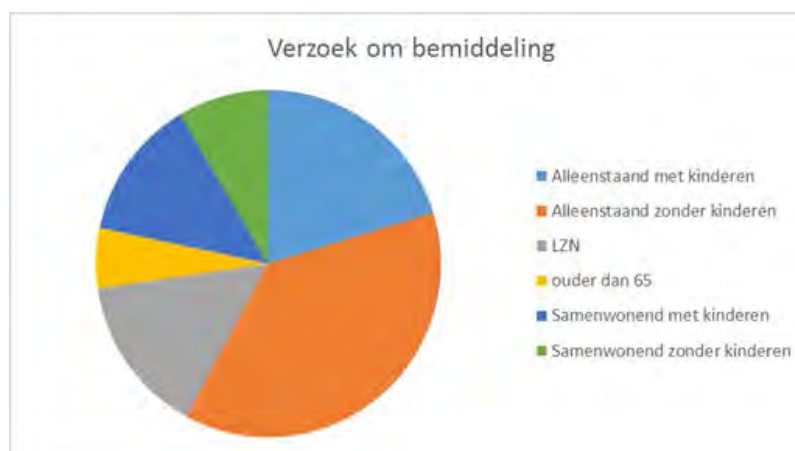
Ongeveer de helft van alle aanvragen in 2015 betrof de bemiddeling voor huishoudens met minderjarige inwonende kinderen, huurders van 65 jaar en ouder en huurders die bekend zijn bij de wijkteams. Uit figuur 4-3 en 4-4 blijkt dat een kwart van alle geëffectueerde ontruiming, huurders uit een van deze doelgroepen betrof. Bijna driekwart van alle huurders die in 2015 ontruimd zijn, behoren tot de groep alleenstaand zonder kinderen. Alleenstaanden zonder kinderen zijn in het kader van het MPH niet aangemerkt als prioritaire doelgroep.

¹⁰⁷ Jaarverslag 2015, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam'.

¹⁰⁸ Jaarverslag 2015, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam'; Wethouder Werkgelegenheid en Economie, brief 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794).

¹⁰⁹ In de cijfers is geen onderscheid gemaakt tussen het aantal huisuitzettingen met en zonder MPH-melding.

figuur 4-3: verzoeken om bemiddeling in 2015 naar doelgroep



bron: Jaarverslag 2015, Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam.

figuur 4-4: geëffectueerde ontruiming in 2015 naar doelgroep



bron: Jaarverslag 2015, Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam.

belemmeringen (convenant) MPH

Hoewel het aantal meldingen bij het MPH is toegenomen en het aantal huisuitzettingen een dalende trend laat zien, kent de opzet en werking van het (convenant) MPH enkele beperkingen:

- Het MPH geldt (voorlopig) alleen voor sociale verhuurders. Hoewel de gemeente ook gesprekken voert met particuliere verhuurders, hypotheekverstrekken en andere relevante partijen, zoals de Nationale Hypotheek Garantie en VVE010, heeft dit nog niet geleid tot concrete meldingen bij het MPH.¹¹⁰ Dit betekent dat particuliere huurders en eigen woningbezitters met betaalachterstanden dus niet in beeld zijn bij de gemeente. Gezien het feit dat een relatief grote woningvoorraad in

¹¹⁰ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsbericht Eerder Thuis', 21 juni 2017 (17bb5513); Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017 (17bb9810).

achterstandsbuurtten in Rotterdam in het bezit is van particuliere verhuurders, is het aannemelijk te veronderstellen dat een aanmerkelijk deel van de Rotterdammers met huurachterstanden niet wordt gemeld bij het MPH.¹¹¹

- Het (convenant) MPH voorziet niet in een zo vroeg mogelijke signalering van huurschulden. Melding vindt volgens het convenant pas plaats als een vonnis huisuitzetting al door de rechter is uitgesproken. Volgens de convenantpartijen is een vonnis noodzakelijk om huurders in beweging te kunnen krijgen. Als een huurder naar aanleiding van het vonnis meewerkt aan een vorm van dienstverlening en de huurachterstand niet verder oploopt, zal de corporatie niet uitzetten. Uit de rapportage van de Zorgconsul 2016 blijkt echter dat de schulden dan vaak al fors zijn opgelopen.¹¹² Ook vanuit de zorgaanbieders is het signaal gekomen dat de termijn voor signalering van huurachterstand door de woningcorporatie bij het MPH te lang is. Bovendien wordt erop gewezen dat veel cliënten zorgmijddend zijn, waardoor een bezoek van corporatie- en wijkteammedewerkers alleen niet afdoende is. Volgens de zorgaanbieders is er meer expertise vereist op het gebied van bemoeizorg en ggz-problematiek.¹¹³
- In de rapportage van 2016 waarschuwt de Zorgconsul dat woningcorporaties vaak heel veel geduld hebben (gehad) met huurders die de huur niet betalen en pas melding doen bij het MPH of het wijkteam als de schulden al (te) hoog zijn opgelopen.¹¹⁴ Dit wordt bevestigd in het rekenkamerrapport 'Hulp buiten bereik'.¹¹⁵ Ook vanuit het ambtelijk apparaat en de zorgaanbieders heeft de rekenkamer signalen ontvangen dat de gemeente bij huurachterstanden niet of te laat in actie komt.¹¹⁶ Bovendien worden zorginstellingen lang niet altijd betrokken, omdat bij woningcorporaties vaak niet bekend is dat een cliënt in een behandeltraject zit.¹¹⁷ In de voortgangsbrief 'schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening' van 28 maart 2017 zegde het college toe dat woningcorporaties beter zullen afstemmen met zorgaanbieders.¹¹⁸ Naar aanleiding van een vraag van de rekenkamer naar de voortgang van deze toezegging, werd door het ambtelijk apparaat aangegeven dat afstemming met zorgaanbieders een continu onderwerp van gesprek is in de aanpak preventie huisuitzettingen, en inmiddels ook in de aanpak personen met verward gedrag (zie kader 'advies- en meldpunt mensen met verward gedrag'). Informatiedeling over dreigende huisuitzettingen wordt echter belemmerd door de privacyregelgeving (en de interpretaties daarvan).¹¹⁹
- Uit het rekenkamerrapport 'Hulp buiten bereik' blijkt bovendien dat signalen van woningcorporaties in de praktijk niet bij de wijkteams terecht komen en

¹¹¹ Hochstenbach, C., Uitermark, J. & Van Gent, W., 'Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam'. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2015.

¹¹² De taak van de onafhankelijke Zorgconsul is om ingewikkelde zaken en vastgelopen casussen op het gebied van zorg en hulpverlening weer vlot te trekken. Ook voert de Zorgconsul leeronderzoeken uit naar aanleiding van incidenten/calamiteiten en adviseert de Zorgconsul het College van Burgemeester en Wethouders over mogelijke verbeteringen in het systeem van zorg- en hulpverlening.

¹¹³ Interview zorgaanbieders.

¹¹⁴ Rapportage Zorgconsul 2016.

¹¹⁵ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2017.

¹¹⁶ Interview ambtenaar; gemeente Rotterdam, 'Verslag themasessie preventie dakloosheid na intramurale setting', 5 april 2017.

¹¹⁷ Interview ambtenaar; gemeente Rotterdam 'Verslag themasessie preventie dakloosheid na intramurale setting', 5 april 2017.

¹¹⁸ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794).

¹¹⁹ Gemeente Rotterdam, memo 'Informatie voor Rotterdamse Rekenkamer – onderzoek MO en nachtopvang', februari 2018.

wijkteammedewerkers niet op de hoogte zijn van de afspraken die hierover zijn gemaakt met woningcorporaties.¹²⁰

- Bij het ambtelijk apparaat en zorgaanbieders bestaat het beeld dat wijkteams niet altijd in staat zijn om outreachend te werken en adequaat te reageren op dreigende huisuitzetting. Omdat vroegsignalering door de wijkteams niet altijd adequaat verloopt, heeft het Leger des Heils een veldwerker in dienst die signalen doorspeelt naar de gemeente op het moment dat deze niet worden opgepikt door de wijkteams. Deze taak is ook als prestatieafspraken vermeld in de beschikking van de subsidieverlening.¹²¹
- Wijkteams geven vaak een lage prioriteit aan doelgroepen die niet door de gemeente gedefinieerd zijn als kwetsbaar, zoals alleenstaande schuldenaren jonger dan 65 jaar die niet bekend zijn bij de wijkteams. Dit is echter de grootste groep nachtopvanggebruikers.¹²² In het rapport 'Hulp buiten bereik' waarschuwde de rekenkamer al dat hierdoor een substantieel deel van de Rotterdammers met schuldproblematiek niet bereikt wordt.¹²³ In ambtelijk wederhoor werd opgemerkt dat voor alle meldingen servicenormen gelden. Alle aanmeldingen waarbij na 10 werkdagen geen eerste (keukentafel)gesprek heeft plaatsgevonden, behoren tot de werkvoorraad. Periodieke werkvoorraden zijn vooral het gevolg van structurele onderbezetting (verzuim, inkoop, etc.) en/of een hoge instroom in bepaalde perioden van het jaar (voor de zomervakantie/eind van het jaar).
- Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat van alle mensen die naar aanleiding van een melding bij het MPH een oriëntatiegesprek hebben gehad, zo'n 60% niet in dienstverlening komt bij de KBR. Het gevaar bestaat dat deze mensen via andere manieren proberen huisuitzetting te voorkomen (bijvoorbeeld via privéleningen), waardoor de schulden verder oplopen.¹²⁴
- Ten slotte monitort de gemeente niet wat er verder gebeurt met huurders die uiteindelijk toch worden uitgezet. Hierdoor raakt deze groep (tijdelijk) uit beeld bij de instanties.¹²⁵

advies- en meldpunt mensen met verward gedrag

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 heeft een groot deel van de Rotterdamse (dreigend) daklozen (O)GGZ-problematiek. De Rotterdamse aanpak van mensen met verward gedrag bestaat uit een achttal acties. Een daarvan is het Advies- en meldpunt mensen met verward gedrag. Bij dit meldpunt kunnen Rotterdammers telefonisch hun zorgen kenbaar maken over mensen in hun omgeving en ook kunnen zij voor zichzelf advies en ondersteuning aanvragen. Het Advies- en meldpunt geeft opvolging aan meldingen in de vorm van advies of zet de melding door naar passende zorg en ondersteuning vanuit het wijkteam, het gemeentelijk team Vangnet & Advies, de huisarts of de politie. Door vroegsignalering en tijdig ingrijpen, kunnen grotere problemen, waaronder huisuitzetting voorkomen worden. Tussen 19 september 2016 en 15 oktober 2017 heeft het Advies- en meldpunt mensen met verward gedrag in totaal 294 meldingen binnengekregen.¹²⁶

¹²⁰ Rekenkamer Rotterdam 'Hulp buiten bereik', 2017.

¹²¹ Interview zorgverlener; interview ambtenaar; focusgroep onderzoek wijkteams; verleningsbeschikking 19 juli 2016, SUB.16.07.00115.SBSA.

¹²² Interview ambtenaar; Jaarverslag 2015, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam'.

¹²³ Rekenkamer Rotterdam 'Hulp buiten bereik', 2017.

¹²⁴ Interview ambtenaar.

¹²⁵ Interview ambtenaar.

¹²⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis, incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

4-2-3 financiële noodhulp bij dreigende huisuitzetting

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente wijkteams en vraagwijzerloketten een belangrijke verantwoordelijkheid toedicht met betrekking tot vroegsignalering en het tijdig ingrijpen bij eerste signalen van wanbetaling. Om een acuut dreigende huisuitzetting te voorkomen, hebben wijkteams een tweetal instrumenten tot hun beschikking, de zogenaamde Code Rood-procedure en het maatwerkbudget. De noodprocedure Code Rood is een verzoek tot bijzondere bijstand bij een onvoorziene crisissituatie en is bedoeld voor situaties die dusdanig schrijnend zijn dat binnen 48 uur een beslissing nodig is. Het kan bijvoorbeeld gaan om een dreigende ontruiming of afsluiting van energie of water. Code Rood is een samenwerkingsafpraak tussen MOW (Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk) en W&I (Werk en Inkomen). W&I verstrekt hierbij bijzondere bijstand in de vorm van een lening. Het verstrekken van bijzondere bijstand is een laatste redmiddel. De crisissituatie moet dus niet op een andere manier opgelost kunnen worden.¹²⁷ Voor kleinschalige interventies ‘in natura’ kunnen wijkteams kiezen voor een maatwerkbudget. Deze vorm van materiële ondersteuning kan ingezet worden bij onverwachte situaties die een groot effect (kunnen) hebben op gezinnen en waar bestaande regelingen geen uitkomst bieden. Doordat het een maatwerkvoorziening betreft, kan het maatwerkbudget voor zeer uiteenlopende doeleinden ingezet worden, bijvoorbeeld ter voorkoming van huisuitzetting (aanvraag urgentie, uittreksel uit bevolkingsregister, etc.) of om levensmiddelen, openbaar vervoer, een identiteitsbewijs, etc. te kunnen betalen.¹²⁸ Uit een rapportage over 2016 van de Zorgconsul blijkt echter dat niet alle wijkteammedewerkers op de hoogte zijn van deze mogelijkheid om dakloosheid te voorkomen.¹²⁹ Bovendien constateerde onderzoeks- en adviesbureau Ecorys in datzelfde jaar dat de procedure rond Code Rood en het mandaat van de verschillende partijen niet bij alle betrokkenen (wijkteammedewerkers en W&I) duidelijk zijn of verschillend worden geïnterpreteerd of toegepast.¹³⁰ De gemeente heeft door middel van informatiebijeenkomsten en via mailings extra aandacht besteed aan het beschikbare in instrumentarium voor het bieden van maatwerk.¹³¹ Het is bij de rekenkamer echter niet bekend hoe de uitvoering nu verloopt.

4-2-4 financieel beheer KBR

Een onevenwichtige financiële situatie kan leiden tot huisuitzetting en uiteindelijk mogelijk tot instroom in de keten voor maatschappelijke opvang. Niet alle Rotterdammers zijn echter in staat om zelfstandig de financiële administratie op orde te houden. Voor deze groep kan het (tijdelijk) overnemen van de administratie een uitkomst bieden. Door het overnemen van de administratie kan voorkomen worden dat (problematische) schulden ontstaan of dat schulden verder oplopen. Voor personen die geen ondersteuning ontvangen vanuit hun eigen netwerk of van een vrijwilliger zijn er drie vormen van gemeentelijke ondersteuning beschikbaar, te weten budgetbeheer basis, budgetbeheer of beschermingsbewindvoering.

¹²⁷ Rekenkamer Rotterdam, ‘Hulp buiten bereik’, 2017.

¹²⁸ Hilhorst, P. & Van der Lans, J., ‘3 D Lab Maatwerkbudget Rotterdam. Eindrapport’, februari 2016.

¹²⁹ Rapportage Zorgconsul 2016, 17bb5571.

¹³⁰ Ecorys, ‘Business case Wijkteams Rotterdam 2016. Eindrapport’, Rotterdam, 26 mei 2016.

¹³¹ Gemeente Rotterdam, memo ‘Informatie voor Rotterdamse Rekenkamer – onderzoek MO en nachtopvang’, februari 2018.

budgetbeheer basis

Budgetbeheer basis is bedoeld voor Rotterdammers die geen problematische schulden hebben, maar toch ondersteuning nodig hebben. Bij budgetbeheer basis betaalt de KBR tijdelijk alleen de vaste lasten (huur, energie, water, zorgverzekering en binnenkort ook de lokale lasten), bijvoorbeeld om huisuitzetting te voorkomen. Vooralsnog heeft budgetbeheer basis echter nog geen grote vlucht genomen. In de periode 1 januari 2017 tot 1 oktober 2017 maakten slechts 40 Rotterdammers gebruik van dit instrument.¹³² Dit heeft vier oorzaken:

- De sociale begeleiding die corporaties moeten regelen past niet geheel binnen de huidige prestatieafspraken tussen de gemeente en woningcorporaties. Hierdoor is niet iedereen op de hoogte van deze taak.¹³³ In de voortgangsbrief 'Schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening' wordt gesteld dat er van samenwerkingspartners een nieuwe werkwijze gevraagd wordt die tijd kost.¹³⁴
- Professionals zijn onvoldoende bekwaam om budgetbeheer basis bij potentiële cliënten te introduceren. Tijdens een pilot in IJsselmonde ontvingen kandidaten bijvoorbeeld een brief zonder opvolging.¹³⁵
- In het rapport 'Hulp buiten bereik' oordeelde de rekenkamer dat wijkteammedewerkers onvoldoende kennis hebben van schulddienstverlening. Veel wijkteammedewerkers bleken niet deel te nemen aan de noodzakelijke scholing op dit gebied en kennisoverdracht door de KBR bereikte veel wijkteammedewerkers niet.¹³⁶ In de voortgangsbrief schulddienstverlening van 28 november 2017 stelt het college dat de wijkteam- en vraagwijzermedewerkers de afgelopen periode getraind zijn in het inzetten van budgetbeheer basis en na deze trainingen ambassadeurs geworden zijn die hun kennis over dit instrument verder verspreiden.¹³⁷ Het daadwerkelijke effect hiervan moet echter nog blijken.
- Ten slotte kan budgetbeheer basis enkel ingezet worden op vrijwillige basis. Op basis van vrijwilligheid zijn echter maar weinig huurders bereid om budgetbeheer basis te accepteren. De gemeente heeft de mogelijkheid onderzocht om bij de start van een huurovereenkomst budgetbeheer basis voor bepaalde risicogroepen af te dwingen. Dit bleek echter juridisch niet haalbaar te zijn.¹³⁸ Wel kan in uitzonderlijke gevallen voor mensen die een uitkering ontvangen op basis van de Participatiewet budgetbeheer basis verplicht worden gesteld.¹³⁹

regulier budgetbeheer

Voor Rotterdammers met problematische schulden (schulden die zo hoog zijn dat niet kan worden verwacht dat deze binnen drie jaar door de schuldenaar zelf zijn op te lossen) kan (tijdelijk) regulier budgetbeheer ingezet worden. Bij regulier budgetbeheer betaalt de KBR niet alleen de vaste lasten, maar wordt ook geld apart gezet voor onverwachte uitgaven. Budgetbeheer is geen voorwaarde voor het opstarten van

¹³² Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹³³ Interview ambtenaar.

¹³⁴ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017 (17bb002794).

¹³⁵ Interview ambtenaar.

¹³⁶ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2017.

¹³⁷ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹³⁸ Interview ambtenaar.

¹³⁹ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

bemiddeling door de KBR, maar het stabiliseren van de financiën is voor sommige cliënten in eerste instantie wel het hoogst haalbare.¹⁴⁰ In de periode 1 januari 2017 tot 1 oktober 2017 ontvingen in totaal 3.822 cliënten budgetbeheer.¹⁴¹

beschermingsbewindvoering

Rotterdammers met een verstandelijke, psychische of lichamelijke beperking die structureel niet in staat zijn om de eigen financiën te beheren, kunnen op advies van de KBR na verloop van tijd onder beschermingsbewind worden geplaatst. Dit betekent dat er een beschermingsbewindvoerder wordt aangesteld die de financiële belangen van de cliënt behartigt, het inkomen beheert en zorgdraagt voor de betaling van de vaste lasten en schulden. Omdat beschermingsbewindvoering wordt toegekend door de kantonrechter heeft het in tegenstelling tot budgetbeheer (basis) een verplicht karakter. Bovendien kan de KBR beschermingsbewind als voorwaarde stellen voor de start van schulddienstverlening. Voor de kosten van beschermingsbewind kan een beroep gedaan worden op individuele bijzondere bijstand.¹⁴² In de periode 1 januari 2017 tot 1 oktober 2017 stonden 185 cliënten onder beschermingsbewind.¹⁴³

Sinds 2016 is de indicering voor instrumenten financieel beheer ondergebracht bij de vraagwijzerloketten en wijkteams.¹⁴⁴ Hier vindt ook een brede uitvraag plaats aan de hand van de zelfredzaamheid-matrix (ZRM). Er zijn echter aanwijzingen op basis van gesprekken met ambtenaren dat de vraagwijzer veelal geen brede uitvraag uitvoert, waardoor Rotterdammers met schulden te snel doorverwezen worden.¹⁴⁵ In het rapport 'Hulp buiten bereik' kwam de rekenkamer tot eenzelfde conclusie. Zoals al eerder is opgemerkt, bleek uit ditzelfde rapport ook dat adequate kennis van schulddienstverlening bij de wijkteams onvoldoende aanwezig is. Bovendien zijn er geen specifieke afspraken gemaakt in welke situatie en op welke manier cliënten moeten worden geleid naar hulp van de kredietbank of bewindvoerders.¹⁴⁶

Naast de eerder genoemde maatregelen, hebben de Rotterdamse woningcorporaties zelf ook afspraken gemaakt om dakloosheid te voorkomen. Zie onderstaand kader voor een toelichting.

¹⁴⁰ Gemeente Rotterdam, 'informatieblad Team 2 – Kredietbank Rotterdam. Info voor begeleiders van klanten in zorg MO', september 2016; interview ambtenaar.

¹⁴¹ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹⁴² Gemeente Rotterdam, 'informatieblad Team 2 – Kredietbank Rotterdam. Info voor begeleiders van klanten in zorg MO', september 2016; interview ambtenaar; college van Burgemeester en Wethouders, meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 'Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'.

¹⁴³ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017 (17bb9669).

¹⁴⁴ Gemeente Rotterdam, 'informatieblad Team 2 – Kredietbank Rotterdam. Info voor begeleiders van klanten in zorg MO', september 2016; interview ambtenaar; College van Burgemeester en Wethouders, Meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 'Samen werken aan financiële zelfredzaamheid'.

¹⁴⁵ Interview ambtenaar; focusgroepen onderzoek wijkteams.

¹⁴⁶ Rekenkamer Rotterdam. 'Hulp buiten bereik', 2017.

maatregelen van woningcorporaties

voorkomen van risico's op huurachterstand

Om te zorgen dat huurders hun woning kunnen betalen, is inzicht in de besteding van huishoudens nodig. Bij passend toewijzen door woningcorporaties wordt nog wel gekeken naar het bruto inkomen, maar niet naar wat mensen daadwerkelijk te besteden hebben. Een te hoge woonlast in verhouding tot wat mensen netto te besteden hebben, kan leiden tot financiële problemen en dus tot huurachterstanden. Tijdens de themasessie over preventie van huisuitzettingen door woningcorporaties hebben de aanwezige partijen afspraken gemaakt ter voorkoming van risico's op huurachterstand. Zo selecteren Vestia en Woonbron nu strenger bij plaatsing van cliënten door te kijken naar het netto inkomen en is afgesproken dat de gemeente en woningcorporaties bij plaatsing scherper zullen toetsen op het daadwerkelijk besteedbaar inkomen.¹⁴⁷

protocol Regionaal Vangnet

Huurders die ontruimd zijn uit hun woning mogen volgens de Huisvestingsverordening worden geweigerd. Hierdoor is het voor hen moeilijk om vervangende woonruimte te vinden en riskeren zij dakloos te worden. Om dit te voorkomen, hebben de corporaties die aangesloten zijn bij Maaskoepel extra afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in het protocol 'Regionaal Vangnet'. Het 'Regionaal Vangnet' bestaat uit een lijst met huurders die ontruimd zijn uit hun woning. De woningcorporaties registreren deze huurders om hen onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld begeleiding door een zorg- of hulpinstantie) op een andere plek in de regio woonruimte aan te kunnen bieden (laatste kans traject), verdere huurschuld en/of overlast te voorkomen en te voorkomen dat mensen na ontruiming naar andere corporaties uitwijken om daar dezelfde problemen te veroorzaken. Huurders die vallen onder het 'Regionaal Vangnet' mogen via het aanbodmodel zelf op zoek gaan naar woonruimte. Als een huurder op de eerste plaats terechtkomt, wordt de woning niet geweigerd, maar onder aanvullende voorwaarden aan de woningzoekende aangeboden. Een laatste kans traject duurt maximaal vijf jaar. Als de huurder het traject goed doorloopt, wordt na de einddatum de begeleidingsovereenkomst omgezet in een regulier huurcontract voor zelfstandige woonruimte en wordt de registratie beëindigd. Als een woningzoekende het contract met aanvullende voorwaarden echter weigert te sluiten of zich niet aan alle voorwaarden houdt, belandt hij in het directe uitsluitingstraject. Dit betekent dat de woningzoekende voor een periode van vijf jaar niet langer kan reageren op woningen van alle bij Maaskoepel aangesloten woningcorporaties.¹⁴⁸

4-3 verminderen escalaties conflicten relationele sfeer

Conflict in de relationele sfeer vormt een belangrijke oorzaak van dakloosheid. De gemeente heeft echter geen specifieke maatregelen genomen om het aantal escalaties van conflicten in de relationele sfeer te verminderen.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is opgemerkt, vormt conflict in de relationele sfeer een tweede belangrijke oorzaak van dakloosheid. In het kader van het beperken van de instroom in de keten voor maatschappelijke opvang heeft AEF hier echter geen specifieke kortetermijnacties voor geformuleerd. De rekenkamer heeft ook geen gemeentelijke initiatieven aangetroffen die expliciet gericht zijn op deze oorzaak van dakloosheid.

¹⁴⁷ Anderson Elffers Felix. 'Opbrengst themasessie preventie huisuitzettingen', 11 januari 2017.

¹⁴⁸ Maaskoepel, 'Regionaal Vangnet'. Verkregen op 4 december 2017 van <http://www.maaskoepel.nl/ondersteunen/regionaal-vangnet>; werkgroep LKB, 'Regionaal Vangnet Protocol', 30 november 2007.

4-4 na verblijf intramurale instelling

Vertrek uit een intramurale instelling is een belangrijke oorzaak van dakloosheid. AEF heeft de gemeente daarom geadviseerd iedereen die een zorginstelling of penitentiaire inrichting verlaat een 'nazorgpakket' te bieden dat minimaal bestaat uit passende woonruimte, een dekkend inkomen en passende hulp in de eigen omgeving.

Om dakloosheid na een verblijf in een intramurale instelling te voorkomen, heeft de gemeente diverse maatregelen genomen om de nazorg na detentie te verbeteren. Daarnaast heeft zij ter bevordering van kennisuitwisseling een themasessie 'Preventie dakloosheid na intramurale setting' georganiseerd. Naar aanleiding van deze themasessie heeft de gemeente diverse maatregelen genomen. De rekenkamer kan echter niet vaststellen wat de doorwerking van deze maatregelen is. Wel constateert de rekenkamer dat er bij de themasessie geen vertegenwoordigers van politie, justitie en de reclassering aanwezig waren en er daar dus geen specifieke acties geformuleerd zijn om dakloosheid na een verblijf in detentie te voorkomen. Over het algemeen verloopt de aansluiting vanuit detentie naar opvang nog niet goed. Voor cliënten die vrijkomen uit een penitentiaire inrichting is vaak niets geregeld. Bovendien is er voor deze groep vaak geen passende zorg en huisvesting beschikbaar. Door een gebrek aan regie en het ontbreken van een integraal plan, ontvangt een deel van hen niet de benodigde zorg en ondersteuning.

4-4-1 vooraf

Een derde oorzaak van dakloosheid is dakloosheid na verblijf in een intramurale instelling. Dit kan detentie zijn, maar ook een klinische setting (opname in ggz-instelling). AEF heeft de gemeente de doelstelling meegegeven om het aantal mensen dat dakloos wordt als gevolg van het verlaten van een instelling te verminderen. Om dit te kunnen realiseren, adviseert AEF de gemeente om iedereen die een zorginstelling of een penitentiaire inrichting verlaat, een 'nazorgpakket' te bieden. Dat zou minimaal moeten bestaan uit passende woonruimte, een dekkend inkomen, passende hulp in de eigen omgeving (bijvoorbeeld door wijkteams of FACT teams) en eventueel budgetbeheer en schuldbemiddeling.¹⁴⁹ Een van de concrete actiepunten is een 'uitstroomchecklist' voor intramurale aanbieders en penitentiaire inrichtingen. Daarnaast moet de gemeente samen met de woningcorporaties, aanbieders en een afvaardiging vanuit het justitiële veld gaan uitwerken waar mensen vanuit een intramurale setting naartoe kunnen uitstromen. Dit alles onder regievoering van de gemeente.¹⁵⁰

De afgelopen periode heeft de gemeente op verschillende manieren invulling gegeven aan de preventie van dakloosheid na een verblijf in een intramurale instelling. Zo zijn er diverse maatregelen genomen om de nazorg na detentie te verbeteren en heeft er een themasessie 'Preventie dakloosheid na intramurale setting' plaatsgevonden.

4-4-2 nazorg na detentie

Ex-gedetineerden keren in principe terug naar de gemeente van herkomst. Voorafgaand aan de vrijlating verricht de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een screening op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. Daarbij wordt er gekeken of de ex-gedetineerde beschikt over een geldige identiteitskaart, onderdak en inkomen

¹⁴⁹ "FACT" staat voor Flexible Assertive Community Treatment. FACT-teams zijn actief in de wijken en bieden zorg aan mensen met langdurige en ernstige psychiatrische problematiek gecombineerd met problemen op meerdere levensgebieden, zoals wonen en werken.

¹⁵⁰ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

heeft en welke zorgbehoefte er is. Op basis van de screeningsinformatie van DJI bepaalt het Team Detentie & Re-integratie van de gemeente vervolgens welke ondersteuning er moet worden ingezet.¹⁵¹ Tijdens het ambtelijk wederhoor werd opgemerkt dat de screening vanwege de doorlooptijd bij DJI echter alleen plaatsvindt bij gedetineerden die langer dan 10 werkdagen in detentie hebben gezeten. Kortgestraften worden dus niet gescreend. De gemeente zal in 2018 de mogelijkheid onderzoeken om binnen de regionale penitentiaire inrichtingen (PI's) deze gedetineerden zelf te screenen. Bovendien werd aangegeven dat DJI beperktere mogelijkheden heeft dan de gemeente om in systemen de antwoorden van een gedetineerde te verifiëren. Als iemand bijvoorbeeld aangeeft huisvesting te hebben geregeld dan hoeft dit in de praktijk niet zo te zijn. De informatie die de gemeente ontvangt vanuit DJI is dus niet altijd volledig en juist. Bovendien blijkt de informatie vaak te summier om de nazorg voor te kunnen bereiden.¹⁵²

De informatie die de gemeente ontvangt, wordt geregistreerd in de nazorgmodule van het Veiligheidshuis (vPGA-systeem). Om beter aan te kunnen sluiten op het sociaal domein en informatie-uitwisseling te vergemakkelijken, richt de gemeente momenteel een nazorgmodule in binnen Elise. Elise zal op termijn opgaan in GIDSO, het nieuwe systeem voor de loketten in het sociaal domein. In lijn met deze ontwikkeling, is er tevens “een beweging naar binnen” ingezet, waarbij de gemeente een dag per week samen met de reclassering en casemanagers van de penitentiaire inrichtingen op een gevangenislocatie de binnengekomen Rotterdammers bespreekt en (ex-)gedetineerden door middel van persoonlijke gesprekken voorbereidt op re-integratie. Daarnaast heeft er een pilot ‘screening en zorgtoeleiding voor gedetineerde Rotterdammers met (licht) verstandelijke beperkingen’ plaatsgevonden (zie kader) en bereidt de gemeente bestuurlijke afspraken met het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) voor aangaande gedetineerden met LVB-problematiek.¹⁵³ In het kader van het voorbereidingstraject zijn er twee (bovenlokale) werkgroepen gestart die zich richten op de beslisboom voor de zorgverantwoordelijkheid en een optimaal ketenproces voor signalering, toeleiding en regie op deze doelgroep. De uitkomsten van de twee werkgroepen kunnen onderdeel worden van de te maken afspraken.¹⁵⁴

¹⁵¹ Interview ambtenaren.

¹⁵² E-mail ambtenaar.

¹⁵³ “LVB” staat voor Lichte Verstandelijke Beperking.

¹⁵⁴ E-mail ambtenaar.

screening en zorgtoeleiding voor gedetineerde Rotterdammers met (licht) verstandelijke beperkingen

In de periode maart tot september 2016 is een pilot uitgevoerd met screening op LVB (en zorgtoeleiding) in detentie (PI Rotterdam, locaties Hoogvliet en De Schie en PI Krimpen a/d IJssel).¹⁵⁵ In het kader van de pilot heeft de gemeente twee deskundige aanbieders ingehuurd om tijdens de pilot de zogeheten SCIL (screening LVB) af te nemen en aan het einde van detentie de toeleiding naar zorg op te pakken.¹⁵⁶ Een van de directe aanleidingen was het signaal vanuit de dak- en thuislozenopvang dat er opvallend vaak ex-gedetineerden met een (licht) verstandelijke beperking werden aangetroffen, die het na hun detentie niet lukt om de zaken geregeld te krijgen die noodzakelijk zijn om zich staande te houden in de maatschappij. Het doel van de pilot was daarom te onderzoeken of door vroegsignalering van een eventuele verstandelijke beperking bij gedetineerde Rotterdammers voorafgaande aan hun vrijlating, er doelmatiger een begeleidingstraject kan worden georganiseerd. Uit de evaluatie blijkt dat hoewel de pilotperiode te kort was om alle verwachte resultaten te behalen, de pilot wel draagvlak heeft gecreëerd bij de ketenpartners om in te zetten op nieuwe ketensamenwerking voor de doelgroep.¹⁵⁷

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal nazorgtrajecten en hoe vaak dakloosheid door het bieden van een nazorgtraject is voorkomen. Op basis van observaties van vraagverhelderingsgesprekken en interviews met Wmo-consulenten en gebruikers van de nachtopvang, kan de rekenkamer echter wel vaststellen dat de warme overdracht vanuit detentie niet soepel verloopt. Cliënten worden vaak gewoon op straat gezet, zonder dat er iets voor hen geregeld is.

Sommige cliënten geven aan dat zij na een verblijf in detentie hun huis zijn kwijtgeraakt als gevolg van bureaucratische regels. Zo vertelt een ex-gedetineerde dat de reclassering de sociale dienst had verzocht de huur tijdens zijn verblijf in een penitentiaire inrichting door te betalen, maar dit niet is gebeurd omdat hij geen ontvangstbevestiging had van het inleveren van zijn ontslagbewijs.

Bij een deel van de ex-gedetineerden is er sprake van (zware) psychische problematiek. Vanuit het ambtelijk apparaat werd aangegeven dat instellingen (o.a. ggz) en woningcorporaties vaak niet op deze groep zitten te wachten.¹⁵⁸ Door een gebrek aan woningen en voorzieningen die kunnen omgaan met moeilijk gedrag is er na detentie bovendien niet altijd aansluitend een begeleide woonvorm of passende woning beschikbaar. Dit beeld werd in gesprekken van de rekenkamer met nachtopvanggebruikers bevestigd. Naast een gebrek aan geschikte plekken, wordt plaatsing van ex-gedetineerden ook bemoeilijkt door het feit dat de nazorg van ex-gedetineerden een ketenproces is met elkaar opvolgende verantwoordelijkheden (van het Openbaar Ministerie en DJI naar gemeente en/of reclassering) en financiering (WLZ, Forensische Zorg of Wmo). Hierdoor wordt er niet alleen inhoudelijk bekeken wat een persoon nodig heeft, maar ook door welke partij dit gefinancierd moet

¹⁵⁵ Gemeente Rotterdam en Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Eindrapport & beleidsaanbevelingen. Pilot 'Screening en Zorgtoeleiding voor gedetineerde Rotterdammers met (licht) verstandelijke beperkingen', 2016.

¹⁵⁶ E-mail ambtenaar.

¹⁵⁷ Gemeente Rotterdam en Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Eindrapport & beleidsaanbevelingen. Pilot 'Screening en Zorgtoeleiding voor gedetineerde Rotterdammers met (licht) verstandelijke beperkingen', 2016.

¹⁵⁸ Interview ambtenaren.

worden.¹⁵⁹ Centrale regie ontbreekt in deze, waardoor een deel van de cliënten niet de zorg en ondersteuning krijgt die zij nodig heeft. In ambtelijk wederhoor werd bevestigd dat het van cruciaal belang is dat ketenpartners naadloos op elkaar kunnen aansluiten en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn. Om dit te kunnen realiseren heeft de gemeente samen met J&V de eerder genoemde twee werkgroepen opgezet.

Uit gesprekken met ambtenaren en zorgaanbieders blijkt dat er ook voor ex-gedetineerden die een forensisch zorgtraject hebben (IFZO) niet altijd huisvesting geregeld is.¹⁶⁰ Een deel van de cliënten met een forensisch zorgtraject (IFZO) komt daardoor in de nachtopvang terecht.¹⁶¹ Er zijn echter geen cijfers beschikbaar die inzicht geven in de omvang van deze groep. Doordat het contact tussen de nachtopvanglocaties en de reclassering beperkt is en de zorgverlening niet altijd optimaal verloopt, verblijven zij doorgaans lang in de nachtopvang, om uiteindelijk met een Wmo-arrangement door te stromen.¹⁶² In ambtelijk wederhoor werd opgemerkt dat recentelijk is gebleken dat er tussen de gemeente (nachtopvang) en de reclassering een verschil in taakopvatting en verwachtingen bestond. Hierover zijn nieuwe afspraken gemaakt. Daarnaast wordt er binnenkort gestart met een actietafel voor ex-gedetineerden in de nachtopvang die reclasseringstoezicht hebben.

Een ander probleem is dat ex-gedetineerden maximaal drie maanden bij familieleden mogen verblijven, zonder dat deze gekort worden op hun bijstandsuitkering. Na deze periode komen ex-gedetineerden vaak alsnog in de nachtopvang terecht.

Ten slotte heeft de rekenkamer vanuit de wijkteams signalen ontvangen dat de reclassering de wijkteams niet altijd weet te vinden. Cliënten worden daardoor soms doorgestuurd naar de vraagwijzer.¹⁶³ In ambtelijke wederhoor is naar voren gekomen dat reclasseringsorganisaties inmiddels een pilot zijn gestart waarbij zij fysiek werken in enkele wijken.

4-4-3 themasessie Preventie dakloosheid na intramurale setting

Op 5 april 2017 vond een themasessie 'Preventie dakloosheid na intramurale instelling' plaats. Het doel van deze themasessie was om gezamenlijk met ggz-instellingen en zorgverzekeraars te verkennen hoe dakloosheid na een verblijf in een intramurale instelling kan worden voorkomen. Bij deze themasessie waren geen vertegenwoordigers van politie, justitie en reclassering aanwezig. Over maatregelen gericht op mensen die uit detentie komen, is dan ook niet gesproken.

¹⁵⁹ Interview ambtenaren.

¹⁶⁰ Forensische zorg is geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg die onderdeel uitmaakt van een (voorwaardelijke) straf/maatregel of de tenuitvoerlegging daarvan, dan wel een andere strafrechtelijke titel. De bekostigingsgrondslag voor vergoeding van deze zorg door J&V geldt alleen voor één van de 25 forensische zorgtitels. De toezichthouder is verantwoordelijk voor de indicatie. Vaak is dit de reclassering. De uitvoering is een verantwoordelijkheid van de door J&V gecontracteerde zorgaanbieders. Of forensische zorg noodzakelijk is, kan worden vastgesteld: a) na het plegen van een delict en tijdens de rechtsgang die daarna wordt opgestart, b) tijdens detentie of c) tijdens de periode van toezicht door de reclassering. Onder forensische zorg valt ook beschermd en begeleid wonen.

¹⁶¹ Interview ambtenaren; interview zorgaanbieder.

¹⁶² Interview ambtenaren; interview zorgaanbieder.

¹⁶³ Focusgroep onderzoek wijkteams.

Zaken die tijdens de themasessie wel werden genoemd zijn onder andere bureaucratische vertraging bij procedures (zoals uitschrijven uit een woning en het opstarten van een uitkering), een beperkte informatie-uitwisseling, wachttijden voor beschermd en begeleid wonen, het niet voldoende onderkennen van LVB-problematiek, onvoldoende doorzettingsmacht bij de afzonderlijke partijen om zaken goed te regelen en het ontbreken van casuïstiek overleg waar betrokken partijen met elkaar kunnen afstemmen.¹⁶⁴ Naar aanleiding van een vraag van de rekenkamer naar de doorwerking van de aanbevelingen en acties die geformuleerd zijn tijdens de themasessie, werd door de ambtelijke organisatie op de volgende maatregelen gewezen:

- Actietafels zijn opgezet, waarbij op casusniveau wordt voorzien in de noodzakelijke voorwaarden om doorstroming naar eigen woonruimte (met ambulante begeleiding) mogelijk te maken (onder andere korte lijnen met W&I, KBR en woningcorporaties via Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR)).
- De ggz-functie in de wijkteams is versterkt om de aansluiting met de ggz-behandeling te verbeteren.
- Er is op directieniveau een lopend overleg met ggz-aanbieders over de verbetering van de doorstroming en het voorkomen van terugval in de nachtopvang.
- Er zijn startarrangementen en huurzorgcontacten geïntroduceerd, waaraan Wmo-ondersteuning gekoppeld is. Hierdoor zijn 'housing first-achtige' oplossingen mogelijk gemaakt (zie voor meer informatie over 'housing first' hoofdstuk 2, 7 en 8).¹⁶⁵

Hoewel deze maatregelen zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen van dakloosheid na een intramurale opname, zijn er geen gegevens beschikbaar over het aantal cliënten van wie de dakloosheid daarmee daadwerkelijk is voorkomen.

4-5 preventieve aanpak bankslapers

In het AEF-rapport zijn geen specifieke acties geformuleerd gericht op bankslapers. De gemeente heeft echter wel een aanpak ontwikkeld om te voorkomen dat bankslapers uiteindelijk instromen in de keten voor maatschappelijke opvang. Deze aanpak bestaat uit de inzet van een briefadres in combinatie met Wmo-ondersteuning, maar dit verloopt in de praktijk nog niet adequaat. Dit komt doordat wijkteam- en vraagwijzermedewerkers onvoldoende kennis hebben van de doelgroep en de voorliggende voorzieningen, de onderlinge taakverdeling tussen de betrokken partijen niet helder is en er wachtlijsten zijn voor het verkrijgen van ondersteuning. Het gevolg is dat bankslapers vaak lang moeten wachten op passende hulp en ondersteuning. Recentelijk heeft de gemeente enkele acties ingezet om de ondersteuning van bankslapers te verbeteren. Het resultaat van deze inspanningen is echter nog niet vast te stellen.

Een specifieke categorie dreigend daklozen betreft de zogenaamde bankslapers. Dit zijn Rotterdammers zonder vaste woon- of verblijfplaats, die (tijdelijk) bij iemand uit hun netwerk logeren, maar zich niet op dat adres in de Basisregistratie Personen (BRP) kunnen inschrijven. Vaak betreft het personen met schulden en/of lichte ggz-problematiek. Om te voorkomen dat zij uiteindelijk op straat belanden, zet de gemeente in op een preventieve aanpak die bestaat uit de inzet van een briefadres in combinatie met Wmo-ondersteuning (het zogeheten 'verbrede briefadres'). Sinds 1

¹⁶⁴ Gemeente Rotterdam, 'Verslag Themasessie Preventie dakloosheid na intramurale instelling', 5 april 2017.

¹⁶⁵ E-mail ambtenaar.

januari 2016 zijn de wijkteams en vraagwijzerloketten verantwoordelijk voor het inschrijven van Rotterdammer op een MOW-briefadres (Maatschappelijke ondersteuning in de wijk).¹⁶⁶ Uit cijfers van de gemeente blijkt dat tussen 1 januari 2016 en 1 november 2017 1.957 cliënten een briefadres hebben ontvangen. Eind november 2017 waren er nog 842 lopende briefadressen.¹⁶⁷ De gemiddelde inschrijfduur op een gemeentelijk briefadres was 5,6 maanden.¹⁶⁸

Het MOW-briefadres is een eerste stap naar verdere hulp en ondersteuning bij het op orde brengen van de basis, zoals het aanvragen van een DigiD, uitkering, zorgverzekering en/of woonpas. Als een cliënt geen intramurale zorgbehoefte heeft, kunnen wijkteams en vraagwijzerloketten bovendien een extramuraal arrangement afgeven. De cliënt wordt dan verder begeleid door een zorgaanbieder. Voor jongeren tot 23 jaar geldt overigens dat wijkteams/vraagwijzerloketten alleen een briefadres kunnen verstrekken als zij mee willen werken aan het vergroten van hun eigen zelfredzaamheid en er geen sprake is van OGGZ-problematiek.¹⁶⁹ Het is niet bekend hoeveel extramurale arrangementen de wijkteams en vraagwijzerloketten aan bankslapers hebben verstrekt.

Om de effectiviteit van het MOW-briefadres te meten, heeft de gemeente een quickscan uitgevoerd. Hieruit blijkt dat het slechts 34% van de mensen die zo'n (verbreed) briefadres hebben ontvangen gelukt is om zich op een woonadres te laten inschrijven. Van een derde is onbekend wat de reden van het stopzetten van het MOW-briefadres is. Voor zo'n 30% van de cliënten bleek het verstrekken van een MOW-briefadres geen geschikte interventie te zijn, bijvoorbeeld omdat deze cliënten geen post ophalen, niet meewerken, agressief zijn of gedurende de interventie in detentie terecht zijn gekomen. Verder kwam uit de quickscan naar voren dat er soms specifieke kennis en kunde nodig is in de aanpak alsook samenwerking met zorgaanbieders. Bovendien werd vastgesteld dat het vraagwijzers en wijkteams ontbreekt aan voldoende duidelijke en heldere kaders voor de omgang met bankslapers.¹⁷⁰

Dit laatste punt werd bevestigd door rekenkamerobservaties en in gesprekken. Zo werd er vanuit de hulpverlening aangegeven dat bankslapers zich regelmatig bij de Pauluskerk melden voor een briefadres of omdat zij hun vraag niet goed hebben kunnen uitleggen bij de vraagwijzer.¹⁷¹ Bij hen bestaat het beeld dat niet alle vraagwijzervederwerkers kennis hebben van de doelgroep (o.a. ggz en LVB), vaak geen brede uitvraag doen en sommigen moeite hebben in de omgang met deze groep.¹⁷²

¹⁶⁶ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam'; Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis, incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017; gemeente Rotterdam, 'Indiceren extramurale zorg vanuit Wmo-adviseur Vraagwijzer', 5 januari 2016.

¹⁶⁷ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

¹⁶⁸ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam'.

¹⁶⁹ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam'; Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis, incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017; gemeente Rotterdam, 'Indiceren extramurale zorg vanuit Wmo-adviseur Vraagwijzer', 5 januari 2016.

¹⁷⁰ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

¹⁷¹ Interview zorgaanbieder.

¹⁷² Interview zorgaanbieder; focusgroep onderzoek wijkteams.

Het tekort aan ggz-deskundigheid en expertise op het gebied van daklozen geldt overigens ook voor de wijkteams, maar is inmiddels door de gemeente onderkend.¹⁷³ In 2017 zijn er daarom ggz-deskundigen aangesteld voor de wijkteams.¹⁷⁴ Voor 2018 is de inkoop van de ggz-deskundigen meegenomen in de totale aanbesteding voor het wijkteam.¹⁷⁵ Het echte effect hiervan moet echter nog blijken. Ten slotte hebben enkele zorgaanbieders aangegeven dat het verkrijgen van een briefadres via de Pauluskerk sneller gaat dan wanneer zij de gemeente om een briefadres vragen.¹⁷⁶ Ook uit gesprekken met cliënten in de nachtopvang blijkt dat het verstrekken van een postadres niet altijd soepel verloopt. Zo verklaart een van hen: “Ik ben niet tevreden over het wijkteam en de gemeente. Als zij beter hadden doorgepakt met het regelen van een postadres, had ik nu een baan en een woning gehad.”

Naar aanleiding van de quickscan heeft de gemeente recentelijk enkele acties ingezet om de ondersteuning van bankslapers te verbeteren. Zo is er een procesvoorstel ontwikkeld om het aantal personen zonder zorgverzekering dat zich na inschrijving op het briefadres verzekert, te vergroten. Ook wordt een scholingsprogramma ontwikkeld voor vraagwijzer- en wijkteammedewerkers, zodat er meer kennis ontstaat in de mogelijkheden voor inschrijving/aanvragen voor huisvesting en urgentie. Ook is de gemeente in 2017 gestart met een actietafel ‘bankslapers’.¹⁷⁷ Reden hiervoor was dat de wijkteams obstakels ervaarden in het ondersteunen van bankslapers bij het op orde brengen van de basis. Tijdens de actietafel ‘bankslapers’ bespreken partners alles wat nodig is om de toegang tot huisvesting te verbeteren, vastgelopen casussen op te lossen, de inzet van budgetbeheer basis te vergroten en structurele oplossingen voor bankslapers te ontwikkelen.¹⁷⁸

Ten slotte wordt in de voortgangsrapportage opgemerkt dat samenwerking en uitwisseling van kennis omtrent kwetsbare burgers vanuit CO en het Jongerenloket noodzakelijk blijkt.¹⁷⁹ In januari 2016 heeft het Jongerenloket een notitie geschreven aan de vraagwijzers en wijkteams waarin bekendheid werd gegeven aan de werkzaamheden van het COJ en waarin toegelicht werd welke taken en verantwoordelijkheden iedere partij heeft.¹⁸⁰ Daarnaast heeft het COJ een drietal wijkteams bezocht.¹⁸¹ Ambtenaren hebben evenwel aangegeven dat de samenwerking en onderlinge taakverdeling tussen CO, het Jongerenloket, de wijkteams en vraagwijzers nog altijd moeizaam verloopt. Doordat niet alle medewerkers bekend zijn met de voorliggende voorzieningen en regelingen, worden

¹⁷³ Interview ambtenaren; interview zorgaanbieder; Raad 010, ‘Advies Signalen in de (O)GGZ’, 12 september 2016.

¹⁷⁴ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis’, 21 juni 2017 (17bb5513).

¹⁷⁵ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag’, 28 november 2017.

¹⁷⁶ Interview zorgaanbieder.

¹⁷⁷ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag’, 28 november 2017.

¹⁷⁸ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, ‘Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam’; Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis, incl. aanpak personen met verward gedrag’, 28 november 2017; gemeente Rotterdam, ‘Informatieblad Actietafel Bankslapers’.

¹⁷⁹ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis incl. aanpak personen met verward gedrag’, 28 november 2017.

¹⁸⁰ Gemeente Rotterdam, memo ‘Indiceren extramurale zorg vanuit Wmo-adviseur Vraagwijzer’, 5 januari 2016.

¹⁸¹ Interview ambtenaren.

cliënten regelmatig van het kastje naar muur gestuurd. Bovendien moeten zij vanwege wachtlijsten vaak lang wachten op passende hulp en ondersteuning.¹⁸²



¹⁸² Interview ambtenaren; focusgroepen onderzoek wijkteams; Brede Raad 010, 'Advies Signalen in de (O)GGZ', 12 september 2016; Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2017.

5 daklozen van 23 en ouder: instroom

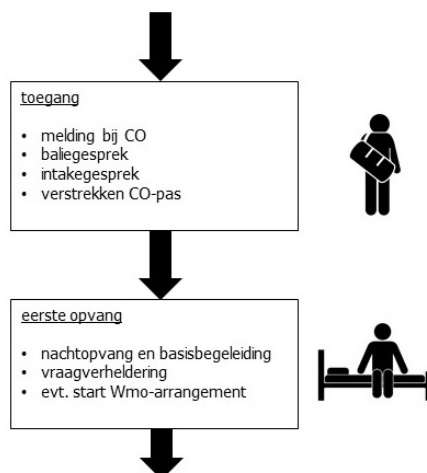
5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

Is de instroom in de keten maatschappelijke opvang adequaat georganiseerd?

Meer specifiek beoordeelt de rekenkamer de toegang tot de nachtopvang en Wmo-arrangementen voor daklozen van 23 jaar of ouder (jonge daklozen van 18 tot 23 jaar komen in het volgende hoofdstuk aan bod). Ook wordt gekeken naar hun verblijf in de nachtopvang. Het gaat dus om de tweede en derde stap uit de grafische weergave van de keten zoals die in hoofdstuk 2 werd gepresenteerd.

figuur 5-1: Uitsnede ketenweergave toegang en eerste opvang 23 jaar en ouder



In tabel 5-1 staan de normen opgesomd, en staat aangegeven in welke paragraaf deze normen aan de orde komen. Het oordeel over de uitvoering van de toegangsprocedure tot de Wmo, de kwaliteit van de Wmo-plannen en de regie die de gemeente voert over de uitvoering van de plannen (zesde en achtste norm in tabel 5-1), baseert de rekenkamer vooral op de uitkomsten van de door de rekenkamer verrichte veldwerkstudies (gespreksobservaties en interviews gecombineerd met documentstudie, zie bijlage 4)

tabel 5-1: normen instroom 23 jaar en ouder

norm	paragraaf
De gemeente beschikt over de benodigde monitoringscijfers.	5-2 t/m 5-5
Het aanbod van nachtopvangbedden voldoet aan de vraag.	5-4
De toegangsprocedure tot nachtopvang is helder en rechtmatig in opzet.	5-2 t/m 5-4
De toegangsprocedure tot de nachtopvang wordt adequaat en rechtmatig uitgevoerd.	5-2 t/m 5-4
De toegangsprocedure tot de Wmo is helder en rechtmatig in opzet.	5-5
De toegangsprocedure tot de Wmo wordt adequaat en rechtmatig uitgevoerd.	5-5 en 5-6
De opvang in de nachtopvang wordt adequaat uitgevoerd	5-7
De gemeente geeft een adequate invulling aan haar wettelijke regierol op de aansluiting tussen ondersteuning en zorg uit andere kaders.	5-6 en 5-8

leeswijzer

Om tot de beoordeling van de normen te komen wordt in de volgende paragraaf eerst de aanmelding en het filtergesprek bij het toegangsloket Centraal Onthaal (CO) behandeld (paragraaf 5-2). De paragraaf daarna (5-3) gaat in op het intakegesprek en de toegangscriteria die de gemeente hierbij hanteert. Paragraaf 5-4 gaat over de instroom in de nachtopvang. Paragraaf 5-5 behandelt de vraagverhelderingsprocedure, die leidt tot een Wmo-arrangement. Paragraaf 5-6 behandelt de kwaliteit van de Wmo-plannen en paragraaf 5-7 gaat over het verblijf van daklozen in de nachtopvang. De laatste paragraaf (5-8) gaat over de manier waarop de uitvoering van het Wmo-plan daar opgestart wordt.

5-2 melding bij CO en filtergesprek

De gemeente beschikt over gegevens van het aantal mensen dat zich met een huisvestingsvraag bij Centraal Onthaal meldt. Vanaf 2014 verwerkt dit loket tussen de 3.500 en 4.500 meldingen per jaar. Aan de hand van een filterformulier beoordeelt Centraal Onthaal of mensen in aanmerking komen voor het intakegesprek. In 2017 werd ongeveer 66 tot 75% van deze meldingen doorverwezen naar het intakegesprek van CO (hetgeen niet altijd tot een intakegesprek leidt. In paragraaf 5-3-3 komt namelijk aan de orde dat slechts de helft van alle meldingen ook daadwerkelijk in een intakegesprek uitmondt). Een achtste van de meldingen werd doorverwezen naar andere loketten of gemeenten. Voor een vijfde van de meldingen is niet geregistreerd of er werd doorverwezen, en zo ja naar welke instantie.

5-2-1 inleiding

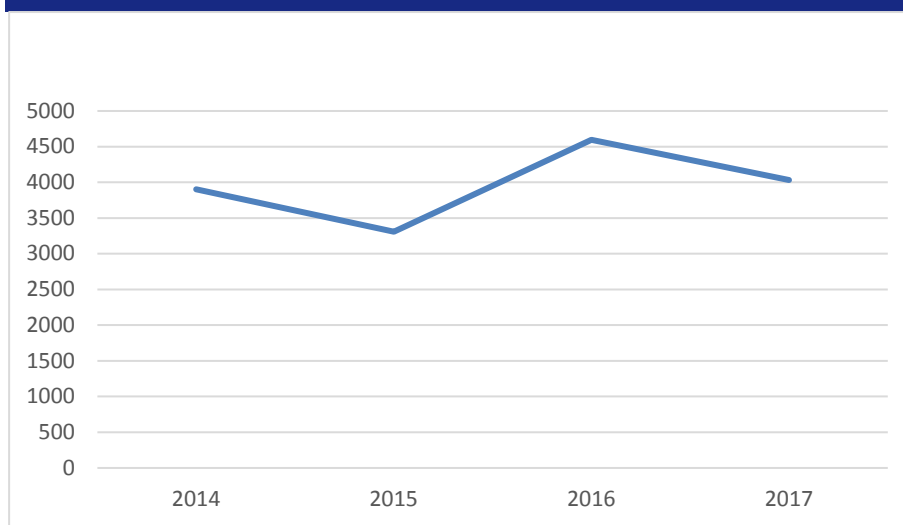
Als een dakloze van 23 jaar of ouder in Rotterdam in de nachtopvang wil slapen, moet hij of zij een CO-pas hebben. Hiervoor moet de dakloze zich melden bij het gemeentelijke loket Centraal Onthaal (CO). Dit is voor een dakloze de start van het traject binnen de keten maatschappelijk opvang. Het loket is gelegen aan de Binnenrotte 158 en is iedere werkdag tussen 8.30 en 11.30 geopend.¹⁸³

¹⁸³ <https://www.rotterdam.nl/loket/centraal-onthaal-voor-volwassenen>, geraadpleegd op 23-1-2018.

melding en filtergesprek

Figuur 5-2 laat het aantal mensen zien dat zich vanaf 2014 aan de balie van CO heeft gemeld. Dit aantal schommelt tussen de 3.500 en 4.500. In 2016 is het aantal aanmeldingen het grootst. Dit is niet één op één te relateren aan een volumeontwikkeling van de doelgroep (toename van het aantal daklozen). De introductie van de wijkteams en de Vraagwijzers rond 2015 maakt dat de wijze van toeleiding voor veel mensen anders zal zijn verlopen dan voor 2015.

figuur 5-2: aantal meldingen aan de CO balie



bron: Gemeente Rotterdam, 'cijfers 22-11-2017' en 'maandrapportage t/m dec 2017' (cijfer voor 2017). ¹⁸⁴

Bij melding aan de balie, wordt door de CO-medewerker een zogenaamd *filtergesprek* gehouden. Dit gebeurt aan de hand van een vast stramien, namelijk het invullen van het 'filterformulier'. Het filtergesprek is een korte screening en bestaat uit een eerste toetsing aan de toelatingscriteria, waaronder leeftijd, regiobinding (uitgelegd in de volgende paragraaf van dit rapport), en rechtmatig verblijf in Nederland. Ook wordt een aantal vragen gesteld over de duur en oorzaak van de dakloosheid, over de financiële situatie van de dakloze en over de zorgbehoefte en reeds lopende zorg en ondersteuning. Op basis van dit gesprek wordt de dakloze wel of niet in de planning gezet voor het *intakegesprek*, dat meestal nog dezelfde dag plaats heeft. ¹⁸⁵ Wanneer de burger niet in aanmerking komt voor dienstverlening door het CO, wordt de laatste vraag van het filterformulier ingevuld: 'waarom is dit geen klant voor CO? Waar naartoe verwezen?'. Voor zover bekend zijn die verwijzingen vooral naar de Vraagwijzer, zo laat tabel 5-2 zien.

¹⁸⁵ Gemeente Rotterdam, 'Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie', oktober 2017.

tabel 5-2: doorverwijzingen meldingen CO 2016 en 2017 (cijfers inclusief meldingen opvang bij huiselijk geweld en gezinnen)

doorverwezen naar...	2016	2017
Vraagwijzer	570	382
W&I	79	39
Jongerenloket	14	18
andere gemeente	84	83
overig en onbekend	848	847*
niet verwezen, blijft bij CO	3.001	2.664*
totaal	4.596	4.033

bron: Gemeente Rotterdam 'Maandoverzicht t/m december 2017'.

*In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat een groot deel van de groep 'overig en onbekend' uit 2017 interne verwijzingen naar het intakeproces van CO betrof. Door een wijziging in het balie-registratiesysteem bij CO zijn namelijk de interne doorverwijzingen van eind 2017 veelal als 'overig en onbekend' geregistreerd, terwijl ze eigenlijk zouden horen bij de categorie 'niet verwezen, blijft bij CO'. De gemeente schat dat in 2017 het aantal verwijzingen overig en onbekend in werkelijkheid ongeveer 432 bedroeg, en dat het aantal interne verwijzingen ongeveer 3070 is geweest.

Na het filtergesprek werd in het afgelopen jaar dus in ieder geval een achtste van de meldingen doorverwezen naar andere instanties dan CO, zo is te zien in tabel 5-2. Voor 21% is niet uit de cijfers te achterhalen of ze zijn doorverwezen ('overig en onbekend'). De gemeente heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat deze groep waarschijnlijk voor de helft uit meldingen bestond die leidden tot een vervolgtraject bij CO (en dus horen bij de groep 'niet verwezen, blijft bij CO'). Door een wijziging in het balie-registratiesysteem zijn namelijk eind 2017 veel meldingen die tot een vervolg bij CO leidden geregistreerd als 'overig en onbekend'. Uitgaande van deze gemeentelijke schatting werd in 2017 ongeveer 75% van de meldingen doorgezet naar een vervolgtraject bij CO.

Het aandeel meldingen dat uitmondt in een intakegesprek is nog iets lager dan op basis van bovenstaande mag worden verwacht. In de praktijk volgde in de eerste acht maanden van 2017 op ongeveer de helft van de meldingen ook daadwerkelijk een intakegesprek (dit is ook te zien in figuur 5-3 van dit rapport).¹⁸⁶ De rest van de meldingen wordt dus doorverwezen of de dakloze blijft niet tot het moment van het intakegesprek.

5-3 intakegesprek en verstrekken CO-pas

De procedure van het filtergesprek en intakegesprek is in opzet helder. De toegangscriteria zijn voor de burger in te zien op de publiekssite van de gemeente. De uitkomsten van de gesprekken worden op geaggregeerd niveau gemonitord. Van de mensen die in 2017 een intakegesprek doorliepen, ontving ongeveer driekwart een CO-pas. Vanuit het intakegesprek wordt nog ongeveer 7% naar elders verwezen.

Twee van de vijf gehanteerde criteria worden door CO niet goed of niet helder toegepast: het gaat om het OGGZ-criterium en het regiobindingscriterium. Voor daklozen zonder OGGZ-problematiek is volgens de publiekssite van de gemeente geen opvang mogelijk, maar er

¹⁸⁶ Gemeente Rotterdam, 'Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie', 2017.

bestaat in Rotterdam wel degelijk opvang voor deze groep: het CVD-preventieproject. Er zijn signalen dat er te weinig toegang is tot dit project. Bovendien informeert de gemeentelijke publiekssite de burger onjuist: volgens de site is er geen toegang tot opvang zonder OGGZ problemen. Deze onjuiste informatie belemmert de toegang. De manier waarop de gemeente regiobinding hanteert als vereiste voor toegang, is bovendien in strijd met de wet.

5-3-1 toegangscriteria voor de keten

Het intakegesprek is een gesprek van circa een uur en vindt als gezegd meestal op dezelfde dag als de aanmelding plaats. In het intakegesprek worden de Rotterdamse toelatingscriteria tot de nachtopvang uitgebreider getoetst. Ook wordt uitgebreider naar de problematiek op verschillende leefgebieden gevraagd.¹⁸⁷

Volgens de publiekswaarschuwing van de gemeente, geraadpleegd op 2 februari 2018, zijn de toegangscriteria tot CO:¹⁸⁸

- “U bent dakloos en heeft hulp nodig om op eigen benen te staan.
- U bent 23 jaar of ouder.
- U verblijft legaal in Nederland.
- U verbleef van de laatste drie jaar minimaal twee jaar in Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Krimpen a/d IJssel, Lansingerland of Ridderkerk en kunt dit bewijzen. Het bewijs is een inschrijving bij de gemeente of bekend zijn bij zorginstellingen in de regio.
- U heeft een alcohol- en/of drugsverslaving, psychiatrische problemen of allebei.”

Het criterium dat hier als vierde genoemd wordt, is ook bekend als het zogenaamde regiobindingscriterium. Dit is een uitwerking van het convenant Landelijke Toegang Maatschappelijke Opvang (zie paragraaf 2-2-3 van dit rapport). Hierin hebben de centrumgemeenten afgesproken dat een dakloze zonder regiobinding niet langdurig hoeft te worden opgevangen in de gemeente waar opvang wordt aangevraagd.

Het vereiste van een verslaving of psychiatrisch probleem wordt ook wel aangeduid als het ‘OGGZ-criterium’.¹⁸⁹ Dit wordt in de ‘Factsheet CO’(2015) als volgt uitgelegd: “Opvang en begeleiding is alleen bedoeld voor mensen die als gevolg van hun problemen niet in staat zijn om zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven. Van noodzakelijkheid is pas sprake als er een vermoeden bestaat van een beperkte zelfredzaamheid als gevolg van een verslavings-, psychisch of psychosociaal probleem dan wel een combinatie hiervan.”¹⁹⁰

In de praktijk lijkt verder ook het hebben van een BSN-nummer voorwaarde te zijn voor het krijgen van een intakegesprek. In een CO-rapportage uit 2017 staat vermeld dat “CO-medewerkers in principe geen klanten kunnen aannemen die niet in het bezit zijn van een BSN-nummer.”¹⁹¹

¹⁸⁷ Voor uitleg over de leefgebieden, zie paragraaf 2-3-2 van dit rapport.

¹⁸⁸ <https://www.rotterdam.nl/loket/centraal-onthaal-voor-volwassenen>, geraadpleegd op 2-2-2018.

¹⁸⁹ De term OGGZ verwijst naar een wettelijke taak van de overheid. Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) omvat preventieve zorg voor de gehele bevolking, preventieve zorg voor risicogroepen en zorg voor kwetsbare personen die zelf geen hulp zoeken zoals dak- en thuislozen en zorgschuw geworden mensen (de zogenaamde zorgwekkende ‘zorgmijders’). Bron: Gemeente Rotterdam, ‘Inwerkmap COV’, 2017.

¹⁹⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet CO’, 2015.

¹⁹¹ Gemeente Rotterdam, ‘Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie’, 2017.

5-3-2 toegangscriteria in praktijk

toepassing regiobinding

In Rotterdam vallen daklozen zonder regiobinding als gezegd niet binnen de gehanteerde criteria voor nachtopvang. Volgens de Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang (VNG, 2015) kunnen daklozen uit andere gemeenten inderdaad worden teruggestuurd naar die gemeenten van herkomst. Wel moet tot de zogenaamde warme overdracht opvang worden geboden (zie paragraaf 2-2-3 van dit rapport). De model-beleidsregels van dit convenant zijn gebaseerd op de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten in februari 2010 met elkaar maakten. Deze model-beleidsregels schrijven het volgende voor:

“Als uit het onderzoek bij de centrumgemeente van aanmelding (centrumgemeente A) volgt dat de maatschappelijke opvang het beste in een andere centrumgemeente B kan plaatsvinden, neemt de aangewezen contactpersoon van de centrumgemeente A contact op met de aangewezen contactpersoon van de andere centrumgemeente B voor het organiseren van een (warme) overdracht van de cliënt. Gedurende de periode dat de cliënt in afwachting is van overdracht, zal de centrumgemeente A zo nodig onderdak en ondersteuning bieden.”

Dat de gemeente regiobinding vermeldt als toegangsvereiste voor de nachtopvang, bijvoorbeeld op de gemeentelijke publieksinformatiesite,¹⁹² strookt niet met deze model-beleidsregel. Het is een indicatie dat CO het convenant niet volgt als het gaat om eerste tijdelijke opvang voor daklozen van buiten de regio. Een dergelijke aanwijzing vond de rekenkamer ook tijdens het veldwerkonderzoek. Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2 heeft de rekenkamer de zorgbehoefte en zorginzet van 29 daklozen in Rotterdam onderzocht. Hierbij werd ook één dakloze geïnterviewd die eerder dit jaar op grond van het regiocriterium geen toegang had gekregen tot de Wmo en ook niet tot eerste tijdelijke opvang. Deze gang van zaken werd bevestigd in de zogeheten Elise-uitdraai van de betreffende persoon. Beperkingen in de eigen mogelijkheden om zelf naar passende woonruimte te zoeken, waren in het filtergesprek niet onderkend. Deze persoon heeft sindsdien buiten geslapen in Rotterdam.

In tabel 5-2, in de vorige paragraaf, is te zien dat in de afgelopen 167 meldingen zijn doorverwezen naar een ‘andere gemeente’. Niet geregistreerd is in hoeveel gevallen het hierbij om een opvangvraag ging, en in hoeveel gevallen er niet om opvang werd gevraagd, maar bijvoorbeeld om een briefadres of uitkering. Een voorzichtige schatting van de rekenkamer is dat er in minstens de helft van deze meldingen een opvangvraag was (immers, in 75% van alle meldingen bij CO is er naar het oordeel van CO een opvangvraag en wordt men niet doorverwezen naar elders, zie paragraaf 5-2-1 van dit rapport). Dan is aannemelijk dat bij minstens 80 meldingen in de laatste twee jaar geen CO-pas verstrekt vanwege het ontbreken van regiobinding (en mogelijk geldt dit voor nog meer meldingen, die nu in de doorverwijzingscategorie ‘overig en onbekend’ zijn ondergebracht). Deze mensen hebben geen CO-pas gehad en dat betekent dat hen ook geen tijdelijke toegang tot de opvang is verschaft.

¹⁹² <https://www.rotterdam.nl/loket/centraal-onthaal-voor-volwassenen>, geraadpleegd op 22-1-2018.

Het Trimbos-instituut heeft de toegang van niet-regiogebonden daklozen tot de tijdelijke opvang meer systematisch onderzocht. Dit gebeurde middels een drietal mystery guest studies, gehouden in 2013, 2015 en 2017. In deze praktijkonderzoeken meldden geïnstrueerde niet-daklozen (waaronder ex-daklozen) zich in verschillende steden bij de loketten voor maatschappelijke opvang. Ze deden zich daarbij voor als daklozen die de Nederlandse nationaliteit hadden, maar afkomstig waren van buiten de desbetreffende regio. Tijdens het eerste onderzoek, in 2013, werd 57% van deze mystery guests de toegang tot tijdelijke opvang geweigerd op basis van alleen het ontbreken van regiobinding. In 2015 nam dit aandeel af naar 40%,¹⁹³ maar in de laatste meting van 2017 is het weer toegenomen tot 49%. In de laatste studie werd ook op centrumgemeenteniveau gerapporteerd. In Rotterdam was het afwijzingspercentage maar liefst 100%: geen van de zes de mystery guests die zich in 2017 bij CO(J) meldden, kreeg toegang tot tijdelijke eerste opvang.¹⁹⁴

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de staatssecretaris van VWS alle gemeenten een brief gestuurd over landelijke toegang.¹⁹⁵ Aan de gemeente Rotterdam en andere gemeenten met een hoog afwijzingspercentage vroeg de staatssecretaris om een schriftelijke toelichting op de uitkomsten van dit onderzoek. De gemeente heeft op 25 januari 2018 een brief gestuurd en daarin aangegeven dat per direct een verbetertraject is gestart bij Centraal Onthaal. De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg heeft in de brief aan de raad van 23 januari 2018 toegezegd de werkinstructies aan te passen.¹⁹⁶

toegang tot nachtopvang in andere G4-gemeenten: procedure en praktijk

In Amsterdam is de procedure dat daklozen zonder regiobinding worden toegelaten tot de nachtopvang. Vervolgens wordt getoetst of wordt voldaan aan het criterium voor regiobinding. Mocht blijken dat daar niet aan wordt voldaan, dan vindt overdracht naar een andere gemeente plaats. In Den Haag geldt dat mensen die wel dakloos zijn en problemen hebben, maar beter in een andere regio geholpen kunnen worden, toegang krijgen tot de nachtopvang (maximaal 4 weken). Zo snel mogelijk worden zij overgedragen naar een regio waar ze meer kans van slagen hebben om het traject te volbrengen. Utrecht biedt volgens haar procedure ook tijdelijke opvang voor daklozen van buiten de regio. Daarna vindt doorverwijzing naar een andere regio plaats.

In de praktijk wordt in deze steden echter niet altijd opvang geboden aan daklozen zonder regiobinding. De mystery guest studie van het Trimbos (2017) laat dit zien. Vier van de zes mystery guests die in Amsterdam opvang vroegen, kregen dit niet. Eén van de twee mystery guests die zich in Den Haag meldden, kreeg geen opvang. In Utrecht werd één van de zes mystery guests die voor opvang aanklopten, geweigerd.

daklozen zonder (O)GGZ-problematiek

Zoals gezegd is 'Noodzakelijkheid en OGGZ-problematiek' een criterium in de Rotterdamse maatschappelijke opvang, waarbij de term 'noodzakelijkheid' een verslavings-, psychisch of psychosociaal probleem aanduidt. De nachtopvang is

¹⁹³ <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/?bericht=1790>.

¹⁹⁴ Trimbos Instituut, 'Praktijktest toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang', 2017.

¹⁹⁵ Ministerie VWS, 'Toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen', 22 december 2017.

¹⁹⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid J. Bokhove (Groenlinks) over ten onrechte weigering mystery guests bij nachtopvang', 23 januari 2018.

blijkens de gemeentelijke publiekssite alleen bedoeld voor mensen met ‘een alcohol- en/of drugsverslaving, psychiatrische problemen of allebei’.¹⁹⁷ Ook in een factsheet, gericht aan andere (gemeentelijke) loketten die kunnen doorverwijzen, staat dat ‘noodzakelijkheid en OGGZ-problematiek’ een van de toelatingsvereisten van CO is. OGGZ-problematiek wordt daarbij uitgelegd als “beperkte zelfredzaamheid als gevolg van een verslavings-, psychisch- of psychosociaal probleem.”¹⁹⁸ In interne documentatie van CO staat echter dat óók daklozen zonder (O)GGZ-problematiek tot de doelgroep van CO behoren.¹⁹⁹ Deze mensen dienen te worden doorverwezen naar het project Preventie Dakloosheid van het CVD. CO is hiervoor het enige toegangsloket. Binnen dit project kunnen mensen voor de duur van maximaal drie maanden bij het CVD tegen betaling een kamer huren (de huur wordt afgetrokken van de uitkering als die er is), met een ondersteuningsarrangement dat leidt tot zelfstandig wonen. Daarna kunnen deze mensen nog drie maanden begeleiding ontvangen.²⁰⁰ Als uitstromen naar een eigen woning in deze zes maanden niet lukt, kan de Wmo-adviseur kiezen voor een herindicatie. In een collegebrief aan de commissie WIPV van 10 maart 2017 wordt het project in kwalitatieve zin beschreven. Er wordt uitgelegd dat het een project is voor mensen zonder ggz-problematiek.²⁰¹

De rekenkamer merkt op dat de raad geen inzicht wordt gegeven in het gebruik van dit project Preventie Dakloosheid, waarmee in Rotterdam de zogenaamde ‘nieuwe’ of ‘economische’ daklozen worden opgevangen. Er worden geen cijfers over het project gegeven in de voortgangsrapportages Eerder Thuis, de zogeheten Rokx-index of maandrapportages maatschappelijke opvang. Evenmin zijn cijfers beschikbaar over de mate waarin het ontbreken van OGGZ-problematiek reden is om door te verwijzen naar het project Preventie Dakloosheid of naar een vraagwijzer of een wijkteam.

Er zijn signalen dat het aanbod van opvanglocaties voor daklozen zonder OGGZ-problematiek ontoereikend is. Zo stelt een inloopvoorziening voor daklozen dat er ongeveer één keer per maand een dakloze vertelt dat hij geweigerd is bij CO, omdat hij niet gek of niet verslaafd genoeg was om een CO-pas te krijgen. Deze inloopvoorziening was niet op de hoogte van het bestaan van het project preventie. Het is door het ontbreken van cijfers moeilijk te beoordelen in welke mate de beschikbaarheid van plaatsen in dit traject toereikend is. Op de website van de aanbieder, CVD, is wel te lezen dat 85 mensen in 2016 gebruikmaakten van het programma en dat het in 2017 om 84 mensen ging.²⁰² Hoeveel mensen wel in aanmerking zouden kunnen komen voor een dergelijke plaats, maar er niet naar zijn doorverwezen, is niet bekend. Een medewerker van de gemeente heeft de rekenkamer laten weten dat vanwege de aanzuigende werking weinig ruchtbaarheid aan het project wordt gegeven.²⁰³

¹⁹⁷ <https://www.rotterdam.nl/loket/centraal-onthaal-voor-volwassenen/>, geraadpleegd op 22-1-2018.

¹⁹⁸ Gemeente Rotterdam, ‘Centraal Onthaal - Volwassenen Informatieblad’, oktober 2017.

¹⁹⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Inwerkmap COV’, 2017.

²⁰⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Werkafspraken Cvd PD (Preventie Dakloosheid)’, 20 december 2017.

²⁰¹ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Toezeggingen m.b.t. Eerder Thuis en aanpak nachtopvang’, 10 maart 2017.

²⁰² <https://www.cvd.nl/nieuws/waar-zijn-we-u-in-2016-mee-van-dienst-geweest/> en <https://www.cvd.nl/nieuws/waar-zijn-we-u-in-2017-mee-van-dienst-geweest/>, geraadpleegd op 22-1-2018.

²⁰³ Interview met ambtenaar.

CO-medewerkers merken op dat het aantal 'economische daklozen' aan de CO-balie de laatste jaren is gestegen. Zij denken dat dit vermoedelijk als (na-)effect van de economische crisis moet worden beschouwd. Uit landelijk surveyonderzoek onder centrumgemeenten blijkt ook dat meer dan de helft van de gemeenten een groeiende groep daklozen zonder OGGZ-problemen aan de balie heeft ontvangen.²⁰⁴ Vanuit het College voor de Rechten van de Mens is in reactie op dit onderzoek een discussie gestart over de rechtmatigheid van het uitsluiten van 'zelfredzame' daklozen. De discussie gaat over hoe het wettelijk Wmo-criterium voor maatschappelijke opvang moet worden uitgelegd. Dat criterium luidt dat maatschappelijk opvang er is voor mensen die niet in staat zijn "zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk te handhaven in de samenleving."²⁰⁵ De vraag is daarmee of daklozen zonder OGGZ-problemen zich wel op eigen kracht zouden kunnen handhaven. "Een 'zelfredzame' dakloze is een contradictio in terminis", stelt een plaatsvervangend lid van het college. "Zelfredzaam betekent dat je kunt participeren in de samenleving, maar dat is bij deze groep vaak helemaal niet het geval. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft ook duidelijk gezegd dat mensen die dakloos zijn een serieus risico lopen om te worden aangetast in hun integriteit. Hun gezondheid verslechtert snel en de afstand tot de arbeidsmarkt groeit."²⁰⁶

5-3-3 uitval en verwijzing bij intakegesprek

Als gezegd worden alle vijf de toegangscriteria in het intakegesprek verder onderzocht. Net als het filtergesprek, geeft het intakegesprek daarmee soms redenen om mensen door te verwijzen vanuit CO naar elders. In 2014 werd een derde van de mensen met wie een CO-intake-gesprek plaatsvond, afgewezen.²⁰⁷ In 2017 werd 7% van de mensen vanuit de CO-intake afgewezen.²⁰⁸ De manier van doorverwijzing is afhankelijk van de zelfredzaamheid van de melder, stelt CO. Afvallers die zelfredzaam zijn krijgen een verwijfsbrief mee. Als mensen niet zelfredzaam zijn, neemt de gemeente zelf contact op met de desbetreffende instelling. CO heeft geen zicht op de vervolgtrajecten van daaruit.²⁰⁹

Een groot deel van de mensen die bij Centraal Onthaal wel verder wordt geholpen, ontvangt een CO-pas. In de eerste acht maanden van 2017 werden 1.022 intakes voor volwassenen uitgevoerd (exclusief volwassenen uit dakloze gezinnen) en werden 707 CO-passen uitgegeven (waarschijnlijk nieuwe passen en verlengingen van passen).²¹⁰ Schematisch zag het volume van de mensen in de keten maatschappelijke opvang er daarmee in de eerste acht maanden van 2017 als volgt uit:

²⁰⁴ <https://www.platform-investico.nl/artikel/geen-plek-meer-de-opvang-voor-daklozen-zonder-stoornis-verslaving/> geraadpleegd op 20-1-2018.

²⁰⁵ Daarnaast is in de memorie van toelichting van de Wmo 2015 aangegeven dat gemeenten geen opvang hoeven te bieden aan personen die de thuissituatie hebben verlaten om op vakantie of op avontuur te gaan of op zoek te gaan naar werk.

²⁰⁶ <https://www.groene.nl/artikel/zelfredzaam-zonder-dak>, geraadpleegd op 20-1-2018.

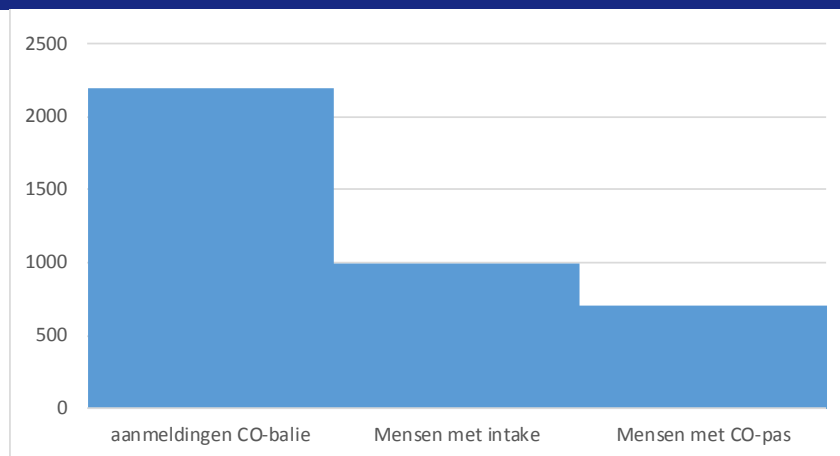
²⁰⁷ Gemeente Rotterdam, 'Een aantal cijfers rondom nachtopvang', 18 mei 2016.

²⁰⁸ Gemeente Rotterdam, 'Maandrapportage opvangketens t/m december 2017', 2017.

²⁰⁹ Ambtelijke interviews.

²¹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie', oktober 2017. De ambtenaar die het document opstelde geeft in hoofdstuk 1 van zijn document aan dat de gebruikte data registratiefouten kan bevatten en dat de uitkomsten niet zijn vastgesteld door het MT van CO.

figuur 5-3: aantallen aanmeldingen, intakes en CO-passen , eerste acht maanden 2017



bron: CO, 'Aanmeldproces en Wmo proces Team Toegang en Indicatie versie 2', 2017.

Ongeveer 30% van de mensen die een intake hadden, kreeg dus geen pas, maar werd afgewezen, viel uit of werd geplaatst in het CVD-preventieproject (waarvoor geen CO-pas nodig is). Op basis van het aantal geplaatsten in het CVD preventieproject in heel 2017 (namelijk 84, zie paragraaf 5-3-2 van dit rapport), beslaat de doorstroom naar het project ongeveer 8% van alle intakes uit bovenstaande tabel. Er is geen registratie van de uitval tussen intake en verstrekken CO-pas, maar aannemelijk is dus dat deze ongeveer 15% is geweest, naast 7% afwijzing.

Zoals reeds in beeld gebracht in hoofdstuk 3 is het aantal mensen dat een CO-pas gebruikt tussen 2012 en 2017 steeds licht toegenomen, van ongeveer 850 mensen per jaar in 2012 tot 1.050 mensen per jaar in 2017.²¹¹

5-4 instroom in de nachtopvang

De gemeente heeft inzicht in het aantal CO-passen dat wordt verstrekt. Er is daarmee in opzet een (geaggregeerd en persoonsgebonden) registratiesysteem voor de instroom van dak- en thuislozen in de nachtopvang. Echter, niet alle CO-passen worden gebruikt en er is geen sturingsinformatie over het aantal van deze nieuwe CO-pashouders dat de nachtopvang ook daadwerkelijk gebruikt. De gemeente heeft daarmee geen volledig inzicht in het aantal dak- en thuislozen dat instroomt in de nachtopvang.

Er zijn bezettingsgraadpercentages van de nachtopvang beschikbaar, maar deze geven niet voldoende houvast om de behoefte aan nachtopvang te duiden. Meer gedetailleerde informatie over uitloting, afwijzing en no-show op stedelijk niveau is nodig om het volume van de vraag beter in beeld te krijgen. Dat de gemeente na jaren van bijna volledige bezetting van de nachtopvang gekozen heeft voor een uitbreiding van het aantal bedden, duidt erop dat de gemeente wel oog heeft voor de omvang van de doelgroep en het aanbodvolume hierop aanpast. Toch zijn er nog belemmeringen in de toegang tot de eerste opvang, gezien het aantal afwijzingen en uitlotingen dat nog dagelijks plaats heeft.

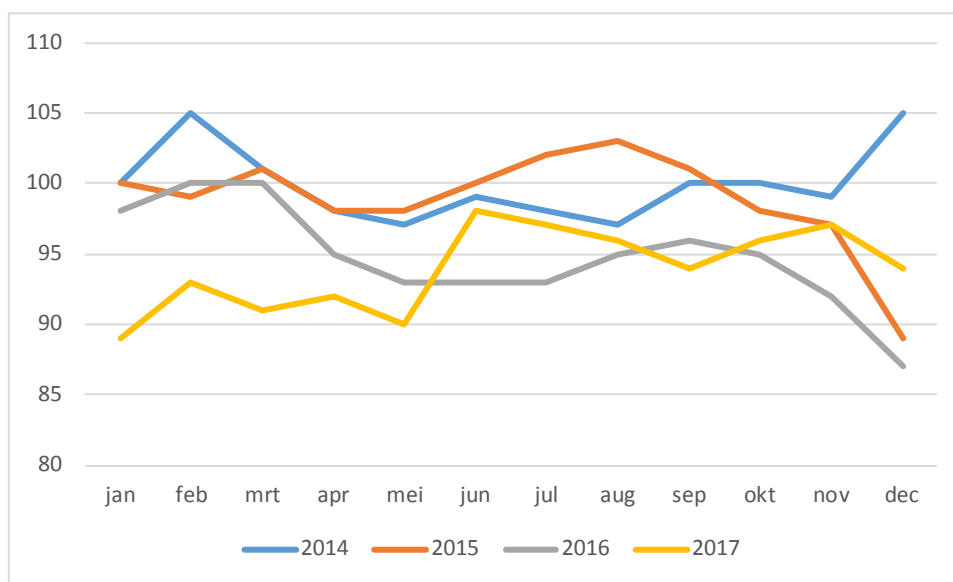
²¹¹ Zie figuur 3-2 van dit rapport.

Als een dakloze in het bezit is van een CO-pas kan hij in principe dagelijks de nachtopvang gebruiken voor een periode van drie maanden. Daarna verloopt de pas en moet hij eventueel verlengd worden. De Rotterdamse organisaties die nachtopvang bieden zijn CVD (2 locaties) en het Leger des Heils (vier locaties). De totale capaciteit van deze locaties heeft de laatste twee jaar gefluctueerd. Het aantal bedden is in de loop van 2016 gefaseerd uitgebreid van 195 naar 221 naar 264 bedden, en tussen juli 2017 en november 2017 is het aantal weer iets teruggebracht, naar 233 bedden.²¹²

Er zijn weinig cijfers beschikbaar over de mate waarin deze CO-passen ook daadwerkelijk gebruikt worden. In een overzicht uit 2016 staat dat in 2014 ongeveer 25% van de mensen die een pas kreeg geen gebruik maakte van de nachtopvang.²¹³ De gemeente heeft in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat dit in 2016 en 2017 voor 21% van de CO-pashouders gold.

In hoeverre het bezit van de CO-pas ook daadwerkelijk resulteert in toegang tot een slaapplek is afhankelijk van de nood van de dakloze (sommige daklozen kunnen mogelijk toch nog ergens een eigen gelegenheid vinden om te slapen) en van de capaciteit aan nachtopvangbedden op de verschillende locaties. In maandoverzichten wordt sinds 2014 een maandgemiddelde gerapporteerd van het aandeel beslapen bedden bij alle zes de nachtopvanglocaties samen (voor een maandoverzicht sinds 2014, zie figuur 5-4). In sommige cijferoverzichten zijn ook dagelijkse en wekelijkse gemiddelden gegeven.

figuur 5-4: bezettingsgraad van de nachtopvang, in %



Bron: Maandoverzichten CO en OBI tot en met december 2017. Voor de percentages van juni 2015 en juli 2017 heeft de rekenkamer het gemiddelde van de twee naastgelegen percentages gehanteerd, omdat voor deze maanden de (precieze) gegevens ontbraken.

Afgaande op deze cijfers uit de maandoverzichten, blijkt dat er in 2014 en 2015 sprake was van een bezetting van gemiddeld 100% per maand, waarna in 2016 en 2017 lagere

²¹² Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrieven schulddienstverlening', 28 november 2017.

²¹³ Gemeente Rotterdam, 'Een aantal cijfers rondom nachtopvang', 18 mei 2016.

gemiddelden werden bereikt van ongeveer 95%. Niet voor niets constateerden de gemeente en nachtopvang aanbieders in mei 2016 'een gemiddeld 100%+ bezetting' als knelpunt in de nachtopvang'.²¹⁴

De maandgemiddelden van rond de 95% in 2016 en 2017, maken het echter aannemelijk dat er ook in 2017 dagen zijn geweest dat de capaciteit op een locatie of zelfs op alle nachtopvanglocaties niet toereikend was. Ten eerste omdat een gemiddelde weinig zegt over de variatie binnen de meetperiode. Een maand gemiddeld 'bijna vol' is in de praktijk meestal een paar dagen niet zo vol en een paar dagen bijna vol en een paar dagen vol. Ten tweede omdat er de laatste jaren steeds uitlotings- en afwijzingsprocedures bestonden om de vraag het hoofd te bieden. Dit wordt hieronder uitgelegd.

Om de betekenis van de bezettingsgraadcijfers te kunnen duiden, is het van belang te weten hoe deze berekend worden. Cijfers hiervoor worden aangeleverd door de nachtopvanglocaties. Daklozen geven bij hen dagelijks aan dat ze er de nacht willen doorbrengen. Als er op één avond meer vraag naar bedden is dan er bedden zijn, volgen de nachtopvanglocaties van CVD een andere strategie dan de locaties van het Leger des Heils. De nachtopvanglocaties van Leger des Heils gaan over tot het garanderen van plaatsen aan mensen die extra kwetsbaar zijn of die reeds de voorgaande nacht in een nachtopvang sliepen. Nieuwkomers worden dan geweigerd. Bij CVD wordt overgegaan tot een lotingsysteem. Zo weten mensen rond 18:00 uur 's avonds of ze die nacht in de opvang kunnen slapen of dat ze verwezen worden naar een andere opvanglocatie, mits daar wel nog plek is. Om te kijken of elders nog plek is en om hun registratie door te geven, maken de nachtopvanglocaties rond 18:00 uur een belronde met elkaar.

Voor een goed begrip van de mate waarin het aanbod voldoet, zijn dus gegevens over uitloting en afwijzing nodig en over de mate waarin afgewezen of uitgelote daklozen elders in de stad nog terecht konden. Alleen die eerste cijfers zijn beschikbaar, maar dan alleen nog voor de jaren 2015 en 2016 en gedeeltelijk voor 2017. In 2015 werd maandelijks het gemiddelde aantal uitlotingen (CVD) en afwijzingen (LdH) geregistreerd. Dit lag toen op ongeveer tien uitlotingen en vijf afwijzingen per dag.²¹⁵ In 2016 ging het om ongeveer zes afwijzingen en ongeveer vier uitlotingen per dag.²¹⁶ Voor 2017 is de informatie beperkt, in de eerste zeven maandoverzichten staat dat er vanwege extra capaciteit geen wachtlijst voor CO-pashouders was (dus waarschijnlijk geen afwijzingen). Over uitlotingen wordt niets vermeld. Vanaf juli ontbreekt informatie over de uitlotingen en wachtlijsten. Alleen voor november 2017 is aangegeven dat er toen 3 uitlotingen per dag waren, en 1 persoon op de wachtlijst bij het Leger des Heils stond. Voor december 2017 is aangegeven dat er geen wachtlijsten waren.

Dat er in 2017 ook nog sprake was van lotingen, blijkt uit de interviews die de rekenkamer met daklozen heeft gevoerd. In onderstaand kader worden enkele ervaringen beschreven.

²¹⁴ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam'.

²¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Nachtopvang en buitenslapers december 2015', 7 januari 2016.

²¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Nachtopvang en buitenslapers oktober 2016', 2016.

ervaringen van cliënten met lotingen

Verscheidende van de geïnterviewde daklozen spraken met de rekenkamer over afwijzing en loting. Zo zei een van hen: "Doordat er te weinig plaatsen zijn wordt er geloot. Het is iedere avond weer afwachten of je een slaapplek hebt voor de nacht."

In een ander gesprek vertelt een man van 25 over de periode dat hij samen met zijn moeder dakloos was in Rotterdam. Hij werd na twee nachten verblijf bij de Hille uitgeloot, en verwezen naar een opvanglocatie bij Ahoy: "Wat ze dan doen als je uit wordt geloot, dan gaan hun gewoon bellen naar anderen waar je dan terecht kan. En dan zeggen ze ook gewoon waar je heen kan gaan. (...) Ik wist de weg ook niet. Ik ben helemaal niet bekend op Rotterdam-Zuid. Ik denk ze zeggen ergens bij Ahoy, oké dan. Snap je? En dat vond ik, ik vond dat systeem ook helemaal niks. En toen werd ik uitgeloot en mijn ma zegt van oké, dan ga ik ook weg."

De bezettingsgraad geeft om nog een andere reden een onvolledig beeld van de mate waarin aan de vraag naar nachtopvangbedden wordt voldaan. Het komt namelijk voor dat alle plaatsen van de nachtopvanglocaties vergeven zijn, maar dat er door no-show later op de avond, toch een lagere bezettingsgraad moet worden genoteerd dan 100%. De bezettingsgraad gaat immers over daadwerkelijk beslapen bedden.

5-5 vraagverheldering

Als mensen met hun CO-pas in de nachtopvang slapen, volgt een traject van vraagverheldering van ongeveer drie weken om de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen. Ongeveer de helft van de CO-pashouders krijgt een indicering voor een Wmo-arrangement. Ook in deze fase van vraagverheldering vanuit de nachtopvang is er dus nog veel uitval. Eén van de redenen daarvoor is waarschijnlijk dat veel daklozen hun verblijf in de nachtopvang niet prettig vinden.

De vraagverheldering zelf wordt in de praktijk breed genoeg uitgevoerd: het gesprek heeft betrekking op alle levensdomeinen. Knelpunten zijn dat er geen tijdsplanning van de vervolgstappen in het Wmo-traject wordt afgesproken. Ook wordt er geen cliëntondersteuning aangeboden. De rekenkamer oordeelt dat er behoefte is aan een professional die de cliënt bijstaat, niet alleen tijdens de vraagverheldering, maar ook in de rest van het Wmo- en zorgtraject.

5-5-1 uitvoering vraagverheldering

Als de cliënt voldoet aan de criteria voor nachtopvang en een CO-pas krijgt, volgt na ongeveer veertien dagen het 'vraagverhelderingsgesprek'. Hierin brengt de Wmo-adviseur (medewerker van CO) de ondersteuningsbehoefte in kaart. Dit gesprek heeft alleen plaats als de cliënt ook daadwerkelijk de meeste van deze veertien nachten in de opvang heeft geslapen. Wanneer hij/zij voornamelijk elders heeft geslapen, wordt het gesprek uitgesteld. Het gesprek is gericht op het verzamelen van aanvullende informatie voor het OndersteuningsPlan (OP). Het OP is de zogeheten onderlegger voor de Wmo-indicatie. In het OP staat per leefgebied de situatie van de dakloze omschreven, met daarbij de ondersteuningsbehoefte en inschatting van het benodigde Wmo-arrangement.

Bij het vraagverhelderingsgesprek is ook een professional van een zorgaanbieder aanwezig, die tijdens deze periode van verblijf in de nachtopvang met de dakloze

heeft gesproken en vragenlijsten heeft doorgenomen. Deze zorgaanbieder wordt reeds bij de toelating van een cliënt tot de nachtopvang vanuit Centraal Onthaal aangewezen voor de ondersteuning van de vraagverheldering. De keuze gebeurt op basis van een inschatting van de Wmo-adviseur, aan de hand van het zorgspecialisme dat waarschijnlijk relevant zal zijn voor de dakloze en/of de beschikbaarheid van professionals. Het is niet noodzakelijkerwijs een professional van CVD of het Leger des Heils als de dakloze daar in de nachtopvang verblijft, maar het kan ook een professional van een andere zorgaanbieder zijn. Het vraagverhelderingsgesprek, waarbij de dakloze, de professional van de zorgaanbieder en een Wmo-adviseur aanwezig zijn, wordt meestal op het kantoor van CO gehouden, soms ook op de nachtopvanglocatie.

Na het vraagverhelderingsgesprek stelt de Wmo-adviseur het OP op. Zoals genoemd in hoofdstuk 2, bevat een Wmo-ondersteuningsplan (en de uiteindelijke indicatie) de toewijzing van ondersteuning op zeven resultaatgebieden. Voor elk gebied is een ondersteuningsbehoefte omschreven en wordt een 'trede' vastgesteld die daarbij past. De trede staat voor de hoogte van de gemeentelijke vergoeding aan de zorgaanbieder die het arrangement zal uitvoeren. De trede varieert meestal tussen 1 en 3²¹⁷ en het getal bepaalt een vaste vergoeding, ongeacht welke zorgaanbieder het arrangement levert.

Als het OP af is, gaat het ter controle naar de bij de vraagverheldering betrokken zorgaanbieder en de indiceerder (een CO-medewerker). Als de indiceerder het OP heeft goedgekeurd, moet het voor akkoord getekend worden door de cliënt. Als deze het niet met het plan eens is, kan de Wmo-adviseur het plan aanpassen en opnieuw voorleggen.

Na ondertekening maakt de Wmo-adviseur de indicatie. Indicaties zijn altijd tijdelijk, in de regel worden ze voor een jaar afgegeven. Met deze indicatie kunnen de zorgaanbieders aan de slag. Het is het recept waarmee zorgaanbieders weten welke ondersteuning bekostigd gaat worden en welke doelen de dakloze hiermee moet kunnen bereiken. De indicatie is geen recept in de zin dat er aantallen ondersteuningsuren worden voorgeschreven. De zorgaanbieder schat zelf in hoeveel uur voor het bereiken van het doel nodig zal zijn.

De periode van aanmelding tot indicatiestelling mag op basis van de Wmo maximaal zes weken duren.²¹⁸ Dit is minus de tijd dat het ondersteuningsplan ter ondertekening voorligt. Op uitzonderingen na wordt deze maximale doorlooptijd over het algemeen gehaald. De gemiddelde doorlooptijd van intake tot OP was in 2017 voor nieuwe Wmo-arrangementen in deze keten gemiddeld 3,1 week. In 12% van de gevallen was de doorlooptijd langer dan de in de Wmo gestelde norm van zes weken.²¹⁹

In de eerste acht maanden van 2017 zijn 418 OP's opgemaakt en 333 OP's getekend (waarbij wordt opgemerkt dat de Wmo-aanvraag van een deel van de CO-pas houders

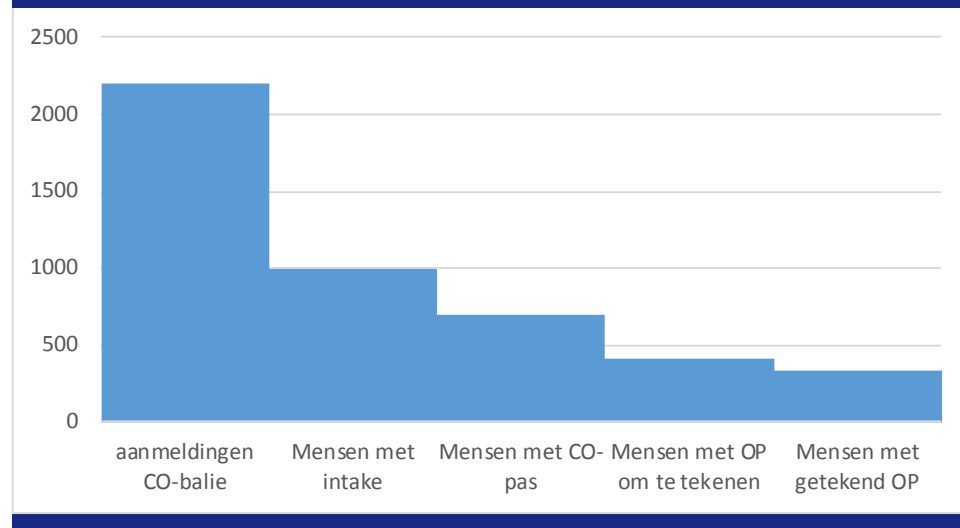
²¹⁷ Twee prestatievelden uit de MO-GGZ-indicaties hebben een variatie tussen 0 en 5 of meer treden, de rest varieert tussen 0 en 3. Bron: gemeente Rotterdam, 'Wmo Indicatieprotocol 4.0', 2015.

²¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/vraag-en-antwoord/ondersteuning-gemeente-wmo-2015-aanvragen>; Verordening maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2015.

²¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Maandrapportage opvangketens t/m december 2017', 2017.

nog in behandeling is en dit cijfer dus nog iets zal oplopen).²²⁰ Dit is te zien in figuur 5-5.

figuur 5-5: van melding tot ondersteuningsplan, eerste 8 maanden van 2017



bron: CO, 'Aanmeldproces en Wmo proces Team Toegang en Indicatie versie 2', 2017.

Grofweg de helft van de mensen met een CO-pas kreeg dus een OP en daarmee een Wmo-arrangement²²¹. Door de rekenkamer geïnterviewde ambtenaren geven in schattingen een zelfde percentage aan voor de uitval in de fase tussen het verkrijgen van de CO pas en de Wmo-indicatiestelling.²²² Dat de helft uitvalt komt volgens hen omdat een groep mensen slechts een of enkele keren naar de nachtopvang gaat, maar daarna niet meer terugkeert. Dit zijn bijvoorbeeld mensen met LVB-problematiek, zorgmijders, mensen die (weer) in detentie raken of mensen die naar een andere stad vertrekken. In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente daarnaast aangegeven dat een deel van de uitval verklaard wordt door mensen die in deze periode toch onderdak in hun netwerk vinden, en weggaan uit de nachtopvang. Mogelijk krijgen zij daarna toegang tot een WMO-arrangement vanuit het wijkteam, maar CO heeft geen inzicht in hoe het met deze mensen verder gaat. De rekenkamer stelt vast dat de halvering ook in lijn ligt met de uitkomsten van de cohortstudie die in 2013 is gemaakt over de CO-pashouders van 2010 (zie onderstaand tekstkader). Toen viel tussen het verkrijgen van de CO-pas en de daadwerkelijke zorgverlening vanuit de gemeentelijke MO-keten ruim de helft van de mensen uit.

²²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie', 2017.

²²¹ Een klein deel van het verschil tussen het aantal mensen met een CO-pas en het aantal OP's dat is opgemaakt, wordt verklaard door de aanwezigheid van mensen met een IFZO-traject in de nachtopvang (zie paragraaf 4-4-3 van dit rapport). Zij hebben wel een CO-pas maar geen Wmo-melding omdat hun ondersteuning (nog) door het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt bekostigd. De precieze omvang van de groep CO-pashouders met een IFZO-traject is bij de gemeente niet bekend. Na afloop van hun IFZO-traject komen veel van deze daklozen alsnog in het WMO-traject terecht, zo geven zorgaanbieders aan.

²²² Interview met ambtenaar.

resultaten cohortstudie door OBI uit 2013 over de daklozen van 2010²²³

- Veel mensen die een CO-pas ontvangen, stromen nooit de MO-keten in. De uitval is ruim de helft.
- Van de mensen die instromen blijven er vervolgens veel steken in de toeleidingsfase (25% van de instroom). Zij ontvangen nooit daadwerkelijk zorg van de gemeente (mogelijk wel vanuit AWBZ of ZVW maar dit is niet onderzocht).
- 50% van de instromers maakt gebruik van één type zorgarrangement (dus één stap in de keten).
- Het kan lang duren voordat mensen in zorg zijn: regelmatig stromen mensen pas een half jaar of langer na vaststellen van het arrangement in.
- Veel mensen verblijven lange tijd continu in één type zorg zonder door- of uitstroom.
- Mensen die wel doorstromen volgen soms onlogische routes. Er is bijvoorbeeld sprake van uitstroom vanuit beschermd wonen zonder vervolgzorg.

5-5-2 kwaliteit vraagverheldering

Zoals beschreven in bijlage 1 van dit rapport, bracht de rekenkamer middels observatieveldwerk de vraagverhelderingsgesprekken van zes CO-cliënten in beeld (Dit is het onderdeel intake-observaties van het cliëntonderzoek, zie bijlage 1). Deze cliënten sliepen op het moment van de gesprekken allemaal in de nachtopvang. Op basis van deze gespreksobservaties heeft de rekenkamer beoordeeld of er aandacht was voor verschillende onderdelen van een goed diagnosegesprek.²²⁴ Gekeken is onder andere of:

- er genoeg aandacht was voor de levensloop en zorghistorie van de cliënt;
- er genoeg aandacht was voor het laten benoemen van de hulpvraag en verwachtingen door de cliënt zelf;
- de verwachte ontwikkeling van de cliënt benoemd werd;
- er empathie met de cliënt werd getoond;
- de opvolging van afspraken door beide partijen werd besproken.

Uit de observaties komt naar voren dat de vraagverheldering breed en invoelend genoeg wordt uitgevoerd. De geobserveerde gesprekken werden door ervaren en getrainde Wmo-adviseurs gevoerd. De medewerkers hebben ervaring met de doelgroep en het contact met de cliënt was vaak goed. De verschillende leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix werden uitgevraagd. Aspecten als sociale relaties, schulden, lichamelijke en psychische problemen, huisvestingsbehoefte en verslaving kwamen steeds aan bod.

Het bestaan van mentale of lichamelijke klachten of verslaving werd volgens de rekenkamer in weinig gevallen gemist. Bovendien is een SCIL-test (op het bestaan van Lichte Verstandelijke Beperkingen) vaak al onderdeel van de voorbereiding van de vraagverheldering door de zorgaanbieder. Soms is LVB al bekend vanuit andere gemeentelijke registratiesystemen. Dat ggz-problemen over het algemeen gezien worden, is ook gevonden in de casusstudie van 22 geïnterviewde daklozen (zie paragraaf 5-6-2 van dit rapport). De Wmo-adviseurs kunnen bij deze constatering van (vermoeden van) problemen echter niet zelf een diagnose stellen en een behandelplan voorschrijven. De Wmo-adviseurs zijn namelijk bijna allemaal niet medisch

²²³ Digitale informatie ontvangen van ambtenaar, op 9 oktober 2017.

²²⁴ Hiervoor is gebruik gemaakt van het zogeheten MAAS-protocol, dat binnen alle huisartsopleidingen en in de gehele eerste lijn op grote schaal gebruikt wordt ter beoordeling van de communicatie tussen arts en patiënt.

geschoold, maar hebben een achtergrond in sociaal werk. Bij vermoeden van ggz-problemen schrijven ze daarom in het Wmo-plan dat cliënt naar een ggz-instantie moet worden begeleid. Die kan dan de precieze diagnose stellen en het behandelplan opstellen. De begeleiding die cliënten helpt naar diagnose- en behandelgesprekken toe te (blijven) gaan, wordt vanuit de Wmo geïndiceerd. De behandeling zelf wordt vaak uit de zorgverzekering betaald.

knelpunten vraagverhelderingsgesprekken

De vraagverhelderingsgesprekken bij CO zijn volgens de rekenkamer dus afdoende breed ingestoken en de Wmo-adviseurs hebben oog voor de grenzen van hun deskundigheid waar het ggz-problematiek betreft. Daarnaast ziet de rekenkamer echter ook een aantal knelpunten wat betreft de kwaliteit van deze gesprekken. Deze knelpunten worden hierna toegelicht.

geen planning en evaluatie vervolgstappen Wmo-traject

In de zes geobserveerde vraagverhelderingsgesprekken was de volgende stap dat de adviseur het OP ging schrijven. In geen van de gevallen was hier nog extra informatie van externen voor nodig. Volgens de voorgeschreven procedure is de volgende stap dat de cliënt het OP komt inzien, bespreken en tekenen tijdens een vervolgesprek. Toch werd in geen van de gesprekken een vervolgesprek ingepland. De cliënt ging steeds weg met de boodschap 'ik ga het plan schrijven en je hoort van me'. Ook werden er geen uitspraken gedaan over het moment waarop door- of uitstroom mogelijk zou zijn. Noch werd er een evaluatiemoment aangekondigd voor de uitvoering van het plan. De herindicatie, vaak na een jaar, is in de praktijk het moment waarop de Wmo-adviseur kijkt naar de geleverde ondersteuning en – voor zover mogelijk – naar de geleverde zorg. De gemeente bekijkt de ondersteuningsuitvoering dus alleen achteraf door naar de doelbereiking te kijken. Zo heeft ze weinig mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. Als een doel niet bereikt wordt is het achteraf bovendien moeilijk te reconstrueren of dit komt omdat er te weinig ondersteuning is geleverd, of dat het aan andere redenen ligt. De gemeente werkt met doelaafspraken en heeft over het algemeen geen inzicht in het aantal ondersteuningsuren dat geleverd is. Ook zijn er geen gemeentelijke evaluatie-documenten van de ontwikkeling van de zelfredzaamheidsscores van de groep cliënten die door een bepaalde aanbieder ondersteund worden.

ontbrekende trajectregie voor langere tijd

De aanwezigheid van de professional van een zorgaanbieder voegt inhoudelijk veel toe aan de vraagverheldering, zo bleek tijdens de observaties. Deze professional van de zorgaanbieder kent vaak meer achtergronden van een cliënt dan de gemeenteamttenaar. Deze professional blijft echter niet gedurende het hele traject van de dakloze betrokken. Er volgt na deze professional die betrokken is bij de vraagverheldering, tijdens de opvang nog een opvangbegeleider en daarna tijdens het traject een trajectbegeleider. Daklozen hebben over het algemeen multiproblematiek. Een deel van hen is ook zorgmijdend, vaak gerelateerd aan hechtingsproblematiek. Alleen al vanwege de complexiteit van zorg bij multiproblematiek, is centrale regie in de vorm van een vaste, vertrouwde professional beter dan wisselende professionals.²²⁵ Dergelijke cliëntregie is voor daklozen in Rotterdam op dit moment nog niet belegd. Geen van de geobserveerde daklozen werd dan ook vergezeld door

²²⁵ Zie ook advies Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Het heft in eigen hand', 2017.

een begeleider voor langere tijd. Ook het aanbieden van onafhankelijke cliëntondersteuning in het Wmo-onderzoek, is in Rotterdam nog niet geregeld voor de cliënten van CO (dit wordt ook bevestigd in de door het college aan de raad verzonden Voortgangsrapportage Doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp van 28 november 2017). In geen van de geobserveerde vraagverhelderingsgesprekken kwam dan ook de mogelijkheid van een onafhankelijke cliëntondersteuner aan de orde. Het aanbieden van cliëntondersteuning is echter wel een wettelijk vereiste vanuit de Wmo.

5-6 kwaliteit Wmo-plannen

De rekenkamer heeft de kwaliteit beoordeeld van de Wmo-plannen die CO heeft opgesteld voor de 22 geïnterviewde daklozen. In driekwart van de casussen is de kwaliteit goed. In een achtste van de gevallen miste de Wmo-adviseur signalen die duiden op ggz-zorgbehoefte, en indiceerde geen toeleiding naar diagnosegesprekken en/of bemoeizorg. In nog eens drie gevallen liet de gemeente de regie te veel aan een andere partij. Hierdoor is er sprake van uitval uit zorg of het niet tot stand komen van zorg.

5-6-1 inleiding

Hoe cliënten van CO de kwaliteit van de dienstverlening en van hun uiteindelijke Wmo-plan beoordelen, is niet uit klanttevredenheidsonderzoeken af te leiden. Deze heeft CO namelijk sinds de winter van 2015-2016 niet meer gehouden. Voor een externe toets om te beoordelen hoe adequaat dit proces is, heeft de rekenkamer daarom een veldwerkonderzoek opgezet (zie kader).

het verrichte veldwerk (interviews en documentstudie)

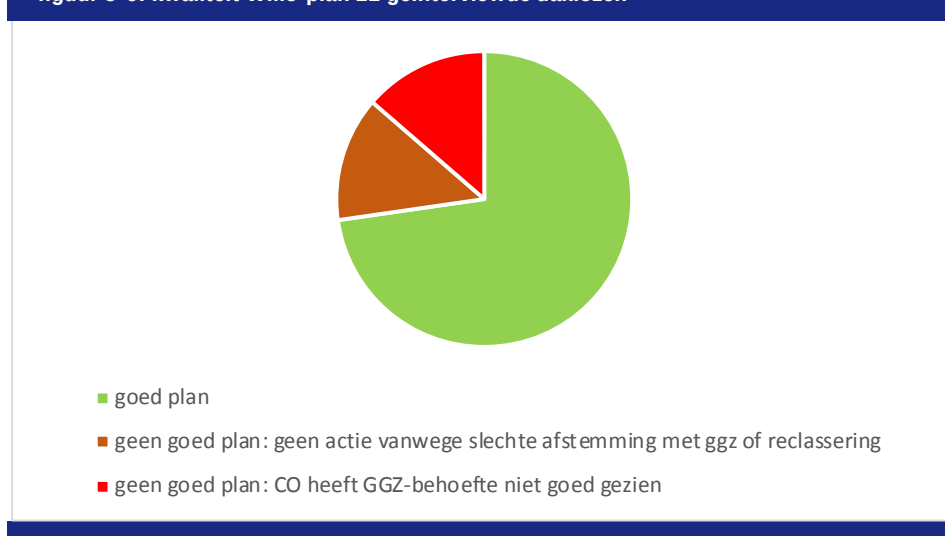
Het interview-veldwerkonderzoek van de rekenkamer bestond uit een inventarisatie van de zorgbehoefte, het Wmo-arrangement en het begin van de uitvoering daarvan voor 22 daklozen uit de CO-doelgroep en zeven jongere daklozen die bij COJ instroomden. Hiervoor interviewde de rekenkamer de daklozen over hun zorgbehoefte en keek hoe dit aansloot bij de geleverde en geïndiceerde zorg en ondersteuning voor de daklozen. Deze interviews werden uitgevoerd door een gespecialiseerde arts. Deze heeft samen met de daklozen de problemen en behoeften in relatie tot hun psychische en lichamelijke gezondheid, middelengebruik, sociaal netwerk en maatschappelijke participatie in kaart gebracht en beoordeeld. De arts deed dit met open vragen en vragenlijsten, waaronder screeningsinstrumenten om de cognitieve vermogens en eventuele verstandelijke beperkingen te beoordelen (zie bijlage 1 van dit rapport). Na goedkeuring van de deelnemende daklozen keek de arts naar de Wmo-indicatie. Hiervoor werden bij de gemeente Elise-files, ondersteuningsplannen, Wmo-indicaties en (soms) uitkeringsinformatie van de daklozen opgevraagd. Er is navraag gedaan bij betrokken professionals of trajectbegeleiders van de betreffende dakloze, waar dat nodig was voor een goede beoordeling in het kader van dit onderzoek. Trajectbegeleiders zijn werkzaam bij de zorgaanbieder die het arrangement verzorgt en zijn het persoonlijke aanspreekpunt van de dakloze als het traject gestart is.

5-6-2 beoordeling plannen

Op basis van het hierboven beschreven onderzoek oordeelt de rekenkamer dat in driekwart van de bestudeerde CO-casussen een goed verslag is gemaakt in het ondersteuningsplan en dat het plan zelf inzet op alle onderdelen die van belang zijn gezien de zorgbehoefte van de cliënt (figuur 5-6). In drie gevallen is echter een ggz-zorgbehoefte over het hoofd gezien door de Wmo-adviseur. Daarom is geen doorverwijzing naar een diagnosesteller geïndiceerd of is er geen bemoeizorg

geïndiceerd (begeleiding gericht op het gemotiveerd houden voor de ggz-behandeling). Op deze manier missen deze cliënten de toegang naar de ggz-zorg die voor hen wel nodig is. In drie andere gevallen wordt de regie door CO aan de reclassering (daklozen met een IFZO-traject) gelaten, of aan een ggz-instelling waar de cliënt eerder verbleef. In deze drie gevallen is er geen voortgang in de hulpverlening en deze drie daklozen verbleven alle drie al een jaar of langer in de nachtopvang. Hun Wmo-plannen beoordeelt de rekenkamer daarom ook als onvoldoende ondersteuning biedend.

figuur 5-6: kwaliteit Wmo-plan 22 geïnterviewde daklozen



Hierna zullen de gesignaleerde tekortkomingen nader worden toegelicht.

5-6-3 knelpunt: geen verwijzingen voor ggz-diagnose en bemoeizorg

Zoals gezegd wordt er in de vraagverhelderingsgesprekken altijd ingegaan op het bestaan van verslavings- of andere ggz-klachten. Wanneer die er zijn is bijna altijd diagnosestelling door een ggz-instelling nodig. Maar als Wmo adviseurs aanwijzingen voor ggz-problematiek niet zien of niet oppakken, leidt dat tot onvoldoende toegang tot zorg voor deze mensen. In het onderzoek hadden zes van de 22 geïnterviewde daklozen op die manier de aansluiting tot ggz-(bemoei)zorg gemist. Twee van deze geïnterviewden hadden een reclasseringstraject. Hier liet de Wmo-adviseur de regie over aan de reclasseringsambtenaar. Voor hen was na respectievelijk één jaar en drie jaar in de nachtopvang nog steeds geen toeleiding tot ggz-zorg en ook geen doorstroom naar een eigen kamer of woning geregeld.

voorbeeld van gemist signaal ggz-behoefte: geen rekening gehouden met zorgmijdende opstelling (Wmo-plan van een geïnterviewde dakloze)

Adil (34) kwam als jongen met zijn ouders naar Nederland. Adil kan goed leren, maar school heeft zijn aandacht niet. Hij haalt liever kattenkwaad uit en gaat wiet en harddrugs gebruiken. Hij houdt niet van regels en heeft veel botsingen thuis. Hij verlaat vroegtijdig de middelbare school en loopt thuis weg. Als tiener slaapt hij her en der en komt aan zijn geld door te dealen en stelen. Als hij bij een diefstal tegen de lamp loopt, komt hij terecht in een crisisopvang voor jongeren. Op zijn achttiende krijgt hij een eigen kamer met woonbegeleiding. Een tijdje gaat het beter: hij woont zelfstandig en volgt een beroepsopleiding. Maar het lukt niet om definitief af te kicken. Hij raakt zijn kamer kwijt als hij kort de gevangenis in moet. Vanaf dat moment pakt hij zijn oude leven op straat weer op met gebruiken en dealen. Jarenlang slaapt hij her en der bij vrienden en bekenden, afgewisseld met periodes in de gevangenis. Daarna heeft hij een tijd samengewoond.

Als zijn drugsgebruik toeneemt, raakt Adil weer dakloos doordat zijn relatie uit gaat. Hij klopt aan bij CO. In het vraagverhelderingsgesprek geeft Adil al aan dat hij een jongen van de straat is die geen betutteling wil en al helemaal geen ggz. Toch zet zijn Wmo-plan in op toeleiding naar een ggz-instelling voor diagnostiek en behandeling. Het traject in de opvang verloopt moeizaam in relatie tot Adil's gebruik en gedrag. Een andere Wmo-consulent maakt daarop een nieuw plan waar Adil wel achter staat. Helaas komt er een kink in de kabel als het vertrouwen van Adil in de gemaakte afspraken door een menselijke fout wordt beschadigd. Na een aantal maanden is hij vertrokken uit de opvang. De gemeente weet nu niet hoe het met Adil is.

eigennamen en details gefingeerd

voorbeeld van gemist signaal ggz-behoefte: geen diagnose gesprekken geïndiceerd

Joep brengt zijn jeugd bij een tante in Rotterdam door. Hij wordt aan de ambachtsschool opgeleid tot timmerman. Hij heeft daarna vele jaren elders gewoond en gewerkt als timmerman en stukadoor. Op zijn 65e besluit hij echter zijn huur op te zeggen en terug te gaan naar Rotterdam. Hij pakt de trein en schrijft zich in bij Woonnet Rijnmond. Omdat hij de eerste dag nog geen woning heeft gevonden, zoekt hij een slaapplek in het park.

Uit de stukken bij de gemeente blijkt dat Joep zich enkele maanden geleden bij CO heeft gemeld met een vraag om onderdak. Er is een filtergesprek geweest, maar geen volledige intake gedaan. De CO-ambtenaar stelde vast dat Joep niet in deze regio geboren is en nooit is ingeschreven in Rotterdam. De ambtenaar merkte dat sommige dingen in Joeps verhaal niet klopten en wees hem daarop. Joep kreeg advies hoe hij zelf een woning kan zoeken in Rotterdam.

Een aantal maanden later is Joep door de rekenkamer geïnterviewd. Hij komt gezond over en doet graag zijn verhaal. Hij heeft nog steeds geen huis en slaapt nog altijd buiten. Hij vertelt dat hij maandelijks zijn pensioen krijgt en niets anders nodig heeft dan een huis. Hoewel hij verbaal sterk is, wijzen het onderzoek en de afgenomen screeningstesten op cognitieve problemen en ernstige beperkingen in het lezen en schrijven. De uitkomsten maken aannemelijk dat Joep niet meer in staat is om zelfstandig een woning te zoeken.

eigennamen en details gefingeerd

5-6-4 knelpunt: gebrekkige gemeentelijke regievoering

In de Wmo is vastgelegd dat gemeenten (proces-)verantwoordelijkheid hebben voor de afstemming van ondersteuning en voor de aansluiting van het publieke domein op de zorg. In het kader van de Wet publieke gezondheid zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de aansluiting van Wmo-ondersteuning op zorg vanuit de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz). De gemeentelijke rol gaat dus veel verder dan het maken van inkoopafspraken met aanbieders, de inrichting van de toegang of het aan het werk zetten van sociale wijkteams. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de facilitering van de processen die nodig zijn om de hulp en zorg uit afzonderlijke wetten op elkaar af te stemmen en te verbinden. De gemeentelijke rol als netwerkregisseur is met ingang van 2015 dus groter en ingewikkelder geworden.

Dit blijkt voor de gemeente in de praktijk echter lastig te organiseren. Zorg uit verschillende financieringsbronnen (gemeentelijk en rijksgeld) staat in verschillende registratiesystemen. In de praktijk hebben Wmo-adviseurs dan ook alleen inzicht in Wlz-indicaties als de cliënt hier toestemming voor geeft. Deze onduidelijkheid kan tot een dubbele indicatie leiden. Ook op gemeentelijk niveau zijn er schotten tussen informatiestromen. Vanwege privacy redenen kunnen Wmo-medewerkers van CO niet in het systeem van de wijkteams. Hierdoor hebben zij geen zicht op wat er vooraf gebeurt. Ook hebben zij geen toegang tot het registratiesysteem van het Jongerenloket (toegang jongerenketen voor dak- en thuislozen), terwijl er vaak sprake is van een langdurige problematiek. Ten slotte hebben Wmo-adviseurs de voortgang wat betreft schulddienstverlening of budgetbeheer vanuit KBR of bewindvoering maar matig in beeld. In de geobserveerde vraagverhelderingsgesprekken bleek bijvoorbeeld dat verschillende cliënten reeds schulddienstverlening en/of bewindvoering hadden lopen. Enkelen gaven aan dat ze ontevreden waren over de bewindvoering. In de vraagverheldering is echter geen controle op effectiviteit schuldhulpverlening en/of bewindvoering opgenomen. Onduidelijk is wanneer de gemeente dit dan wel evalueert.

voorbeeld ontbrekende integrale regie

In een van de geobserveerde gesprekken heeft een cliënt een probleem opgelopen door te weinig regie van de gemeente. De cliënt was vanwege psychiatrische opname buiten de regio uitgeschreven uit de gemeente. Omdat hij tijdelijk buiten de regio woonde, is zijn urgentiestatus voor een huurwoning in Rotterdam vervallen. Nu kan hij moeilijk doorstromen naar zelfstandig wonen.

5-6-5 knelpunt: samenwerking justitiële keten

Vanuit verschillende zorgaanbieders en gemeentelijke afdelingen komt het signaal dat met name de samenwerking met reclassering hapert (zie ook paragraaf 4-4-2 van dit rapport). Reclassering organiseert volgens deze partijen vaak geen huisvesting voor haar cliënten, maar verwijst hen naar de nachtopvang. Wanneer reclasseringscliënten zich melden bij de nachtopvang is er vaak geen warme overdracht door de reclasseringsambtenaar. Verschillende van deze mensen hebben een forensisch zorgtraject (IFZO-traject geheten, zie ook paragraaf 4-4-2 van dit rapport). Zorgaanbieders geven bij de rekenkamer aan dat hun contact en samenwerking met de reclasseringsambtenaar met betrekking tot het IFZO traject beperkt is. Na het aflopen van het IFZO-traject start een vraagverheldering om het Wmo-traject op te starten. Wmo-adviseurs moeten dan bij het in kaart brengen van justitiële problemen (onderdeel van de zelfredzaamheidsmatrix) voornamelijk afgaan op het verhaal van

de cliënt. Zij kunnen dit vaak niet verifiëren. Er zijn weliswaar enkele lijntjes met het Veiligheidshuis²²⁶ en er kan gecontroleerd worden of een cliënt onder toezicht staat van de reclassering, maar Wmo-adviseurs hebben behoefte aan meer informatie, zo geven zij aan bij de rekenkamer. Er wordt geen domeinoverschrijdend, integraal plan geschreven, in plaats daarvan maken gemeente en forensische zorgverleners elk een eigen plan. Zolang het IFZO-traject loopt, laten Wmo-adviseurs het initiatief voor het regelen van door- of uitstroom bovendien vaak bij de reclasseringsambtenaar, zo blijkt uit het veldwerk van de rekenkamer²²⁷. Alle drie geïnterviewde cliënten met een IFZO-traject, bleven op deze manier 'hangen' in de nachtopvang. De casus van één van hen, Samuel, laat zien hoe trajectregie ontbreekt vanuit zowel CO als de reclassering.

te weinig samenwerking reclassering en de gemeente: Samuel al jaar in nachtopvang

Samuel werd geboren in Ghana en groeide op bij zijn moeder en stiefvader. Op zijn 8e gaat het gezin na omzwervingen naar Nederland. Samuel leert Nederlands en doet het goed op school. Na afronding van de middelbare school gaat hij steeds meer blowen. Hij vindt geen werk en komt in aanraking met de politie. Op zijn 22e ontwikkelt hij het beeld van schizofrenie. In aansluiting op detentie volgt een gedwongen forensische opname in een ggz-instelling. Dat is nodig voor diagnostiek en het instellen van zijn schizofrenie-medicatie. Op basis van de diagnose wordt hij in een begeleid wonen groep geplaatst. Hij krijgt daar ook behandeling voor de schizofrenie, maar regelmatig moet hij toch een paar nachten in een ggz-instelling slapen vanwege psychoses.

Hij meldt zich bij CO omdat hij door de begeleid-wonen groep op straat is gezet vanwege een ernstig meningsverschil.

Ten tijde van het interview slaapt Samuel al meer dan een jaar in de nachtopvang. Hij vertelt dat hij zich in het kader van de forensisch-psychiatrische behandeling iedere week moet melden bij zijn casemanager voor het ophalen van zijn medicatie. Samuel's casemanager heeft hem echter de laatste weken niet meer opgezocht, het is voor Samuel onduidelijk waarom. Samuel is wanhopig en heeft al meerdere malen een tijd in het park geslapen, omdat hij het door zijn psychotische klachten in de opvang niet volhield. Hij ziet geen enkele voortgang in zijn traject en heeft er geen vertrouwen in. Uit zijn Wmo-dossier blijkt inderdaad dat hij ten tijde van het interview al meer dan een jaar op de wachtlijst staat voor een plek in een begeleid wonen groep. Uit de laatste informatie (van drie maanden na het interview) blijkt dat hij weer een woonplek heeft, in combinatie met ambulante behandeling.

eigennamen en details gefingeerd

5-7 verblijf in de nachtopvang

De gemeente verzamelt cijfers over het aantal nachten dat CO-pashouders per kalenderjaar in de nachtopvang doorbrengen. De cijfers gaan echter voor een deel over mensen die uiteindelijk niet doorstromen naar een nieuwe voorziening, maar uitvallen. De gemeente heeft geen precies inzicht in de doorlooptijden binnen de Rotterdamse keten van nachtopvang naar een door- of uitstroomvoorziening, of in het aantal uitvallers uit de nachtopvang. Daarmee is het moeilijk te

²²⁶ zie paragraaf 4-4-2 van dit rapport.

²²⁷ In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat een IFZO traject voorliggend is aan een Wmo-indicatie, en dat de Wmo-adviseur formeel geen mogelijkheid heeft om reclassering hier op aan te spreken. Recent is daarom door gemeente met de reclasseringsorganisaties afgesproken om een gezamenlijke actietafel in te richten voor deze specifieke groep nachtopvanggebruikers.

beoordelen of en hoe vaak de maximale verblijfsduur van zes maanden, die hiervoor in het programma Eerder Thuis wordt gesteld, wordt overschreden. Afgaande op antwoorden van ambtenaren slapen daklozen in het gunstigste geval ongeveer zes á zeven maanden in de nachtopvang totdat zij doorstromen naar een doorstroomvoorziening en gemiddeld zes maanden als ze doorstromen naar zelfstandig wonen. Een vermoedelijk belangrijke reden van uitval uit de nachtopvang is het gebrek aan privacy en ervaren rust. Dat ook zwangere vrouwen uit de CO-doelgroep tot hun derde zwangerschapstrimester in de nachtopvang worden opgevangen, beoordeelt de rekenkamer als zeer onwenselijk. Voor deze groep dient rustige, privacy biedende opvang te worden gecreëerd.

5-7-1 inleiding

Nachtopvang is in principe tijdelijk. Zodra een cliënt een arrangement heeft gekregen, moet deze cliënt binnen zes maanden doorstromen vanuit de nachtopvang naar een andere voorziening, zo staat in de subsidiebeschikkingen aan de aanbieders nachtopvang.²²⁸ Vanuit het programma Eerder Thuis wordt ook ingezet op een verblijfsduur in de nachtopvang van maximaal zes maanden.²²⁹ De geldigheid van een CO-pas is drie maanden, maar deze wordt vaak verlengd.

Zoals beschreven in paragraaf 3-3-4 van dit rapport, heeft de gemeente cijfers over het aantal nachten dat een CO-pashouder per kalenderjaar in de opvang doorbrengt. Hierin zijn echter ook de nachten meegenomen van mensen die uiteindelijk niet doorstromen, maar uitvallen. Het ontbreekt aan cijfers op geaggregeerd niveau over de verblijfsduur tot doorstroom²³⁰. Er is bij CO-medewerkers wel een beeld van de huidige verblijfsduur in de nachtopvang van deze groep. Volgens hen slapen daklozen in het gunstigste geval ongeveer 6 á 7 maanden in de nachtopvang totdat zij doorstromen naar een doorstroomvoorziening (zie hoofdstuk 7 van dit rapport). Vanuit W&I is aangegeven dat mensen gemiddeld zes maanden wachten op zelfstandig wonen vanuit de nachtopvang.²³¹

Tijdens het verblijf in de nachtopvang krijgt de dakloze 'basisbegeleiding'. Dit is begeleiding om een postadres te krijgen en zonodig een zorgverzekering, Digid, paspoort en woonpas te regelen. Verder is het vaak gericht op het aanvragen van een uitkering en eerste verkenning van schulden. Ook het motiveren van de cliënt voor behandeling, kan deel uitmaken van de basisbegeleiding. Deze begeleiding wordt betaald uit de nachtopvangsubsidie (zie paragraaf 2-5-3 van dit rapport).

5-7-2 beleving van het verblijf

Voor veel daklozen is het verblijf in de nachtopvang niet makkelijk. In de interviews is met een aantal daklozen gesproken over hun beleving van de basisbegeleiding en ondersteuning door een trajectbegeleider, zodra het Wmo-arrangement was gestart. Vooral de mensen die al langer in de nachtopvang verblijven hebben hier een uitgesproken mening over. Twee daklozen zijn uitgesproken positief over hun trajectbegeleider die vanuit de nachtopvang ondersteunt, zowel inhoudelijk als op persoonlijk vlak. Drie anderen geven aan dat deze begeleiding weinig voorstelt. Hun

²²⁸ Verleningsbeschikkingen CVD en Leger des Heils, 2016.

²²⁹ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis & aanpak personen met verward gedrag', november 2017.

²³⁰ Dit cijfer is voor het laatst berekend voor de nachtopvanggebruikers in 2014, en bedroeg toen gemiddeld bijna zes maanden. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Nachtopvang 2014', juli 2015.

²³¹ Interview met ambtenaar.

inschrijving bij Woonnet Rijnmond werd niet geregeld en hulp bij financiële administratie kwam niet van de grond. Deze mensen voelen zich afhankelijk gemaakt, of soms een speelbal in de keten. Een dakloze zegt: “Ze betalen hier veel meer voor de opvang dan ze doen om mij eruit te krijgen.” Een andere geeft aan dat hij minder begeleiding krijgt dan anderen, omdat zijn Wmo-arrangement niet bij de zorgaanbieder loopt die de nachtopvang verzorgt.

Vooraf over de leefomstandigheden in de nachtopvang zijn daklozen overwegend negatief gestemd. Men slaapt en eet in zalen, er is praktisch geen ruimte voor de dakloze om zich terug te trekken. Dat gebrek aan privacy wordt door verschillende daklozen ook expliciet benoemd:

- “Ik ga vroeg naar bed omdat ik niet goed slaap. Ik voel me hier 's nachts niet veilig.”
- “Ik ben blij dat er opvang is, maar ik snak ook naar een eigen plek en zelfstandigheid. Ik heb heel sterk behoefte aan een eigen plek, zodat ik me kan terugtrekken, zelf kan bepalen waar ik ga en sta en hulp zoeken als ik dat nodig heb.”
- “Ik mis mijn privacy en mijn eigen plek waar ik me kan terugtrekken.”
- “Als je een zwaar gesprek gehad hebt, ben je prikkelbaar. Er is in de opvang nergens een plek waar je kunt terugtrekken.”

De nachtopvang is dus een ongunstige plek, die door sommigen ook als minder veilig wordt ervaren. De helft van de geïnterviewden heeft de laatste drie nachten dan ook een- of meermaals niet goed geslapen. Enkele geïnterviewden die drugsverslaafd zijn, geven ook aan dat het voor hen in de opvang extra moeilijk is om niet te gebruiken (zie onderstaand kader). Dit alles werkt als een belemmerende factor voor herstel.

Als Loek wordt geïnterviewd, slaapt hij net in een andere nachtopvanglocatie dan voorheen. Hij sliep eerst vier maanden in een locatie aan de andere kant van de stad, maar merkte dat afkicken daar niet ging lukken. “Omdat er daar veel gebruikers waren, was het lastiger om er af te blijven”, zegt hij. “Je raakt er gemakkelijk minder gemotiveerd. Iedereen gebruikt er, ook in de slapersruimte en op het toilet. Je kunt de drugslucht ruiken. Daar wordt gebruik gedoogd. ik ben nu naar een andere locatie gegaan, en hier word je geschorst als je drugs gebruikt.”

Naast onrust op de opvang, is er volgens professionals nog een knelpunt in de nachtopvang zoals die nu in Rotterdam bestaat. Op dit moment worden dakloze zwangere vrouwen tot hun derde trimester in de nachtopvang geplaatst. Er is voor hen geen alternatieve opvang. Verschillende professionals geven aan dat dit ongewenst is. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven zwangere vrouwen in principe in de nachtopvang komen als alleenstaande. In de praktijk wordt er gezocht naar passende locaties, bijvoorbeeld locaties voor gezinsopvang, maar dat lukt helaas niet altijd. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat er bij CO geen aparte schriftelijke werkinstructie voor de opvang van zwangere vrouwen is. De rekenkamer oordeelt dat het, voor zowel moeder als ongeboren kind, een zeer onwenselijke situatie is als zwangere vrouwen in de nachtopvang slapen. Naar het oordeel van de rekenkamer moet de gemeente genoeg rustige, privacy biedende opvang creëren voor zwangere vrouwen, ongeacht het stadium van de zwangerschap.

Voor de inrichting van de nachtopvang zijn geen concrete doorontwikkelingsdoelen beschreven in Eerder Thuis. In de motie ‘Doorontwikkeling nachtopvang’ van 28

januari 2016 werd het college wel verzocht om onderzoek te doen naar een andere inrichting van de nachtopvang in Rotterdam, waarbij ook aandacht werd gevraagd voor Housing First.²³² Housing First betekent zelfstandige huisvesting verspreid over de stad (met alleen voorwaarden op het gebied van de minimale frequentie van contact met het begeleiders- of behandelteam en de bereidheid om mee te werken aan op orde brengen van de financiën).

In de voorgangsrapportages Eerder Thuis bericht de gemeente de laatste twee jaar over haar onderzoek naar een andere inrichting. De gemeente gaf daarbij aan dat de omvorming budget-neutraal dient te zijn. Er is met de nachtopvangaanbieders gesproken over een model waarin mensen die niet begeleidingsbereid zijn, worden opgevangen in een soberder voorziening waar deze daklozen dagelijks voor betalen. Voor begeleidingsbereide daklozen zou de huidige voorziening dan blijven bestaan. Het onderzoek loopt op het moment van verschijnen van dit rapport nog. Er zijn nog geen wijzigingen in de bestaande nachtopvang aangebracht. Een wijziging met meer ruimte voor Housing First of vergelijkbare zelfstandige huisvestingsconcepten, komt in de plannen nog niet naar voren. Daarmee geeft de gemeente weinig gehoor aan de aanbevelingen van de commissie Dannenberg. Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2 van dit rapport, beveelt de commissie Housing First aan, omdat dit wetenschappelijk bewezen tot hogere herstelkansen leidt dan verblijf in een opvang- of doorstroomvoorziening.

5-8 begin van de uitvoering van het arrangement

Voor de 22 geïnterviewde daklozen is gevolgd hoe hun traject in de eerste drie maanden na het interview werd uitgevoerd. Zij verbleven na die drie maanden merendeels nog in de nachtopvang. In zeven gevallen werd het plan goed uitgevoerd. In zes gevallen werd er te weinig zorg geleverd, omdat het Wmo-plan tekort schoot (zie vorige paragraaf). In vijf andere gevallen is er een tekort aan geleverde zorg, vanwege problemen in de uitvoering. Dit zijn zorgmijdende mensen met EPA-problematiek die nu te weinig ggz-zorg krijgen. Bij nog eens vijf mensen koos de zorgaanbieder voor plaatsing in een doorstroomvoorziening, terwijl zij zelfstandig willen wonen en dit volgens de rekenkamer voor hen ook mogelijk is.

Gedurende het verblijf in de nachtopvang wordt vaak het Wmo-traject gestart. Een groot deel van de mensen in de nachtopvang heeft een Wmo-arrangement. De cijfers voor oktober 2017²³³ laten bijvoorbeeld zien dat op dat moment 227 nachtopvanggebruikers een Wmo-indicatie hebben. Die maand waren er 372 unieke slapers in de nachtopvang.²³⁴ Dat betekent dat ongeveer twee derde van de mensen die in de nachtopvang slapen al een arrangement had. Het ging in oktober 2017 praktisch alleen om mensen met extramurale arrangementen; slechts vijf van deze nachtopvanggebruikers met een Wmo-arrangement had een intramuraal arrangement.

Ook voor de 22 geïnterviewde daklozen startte het Wmo-traject in de nachtopvang. Na drie maanden verblijven ze er grotendeels nog steeds. Voor alle geïnterviewden is op basis van dossierstudie en gerichte navraag getoetst, hoe de betreffende casus tijdens

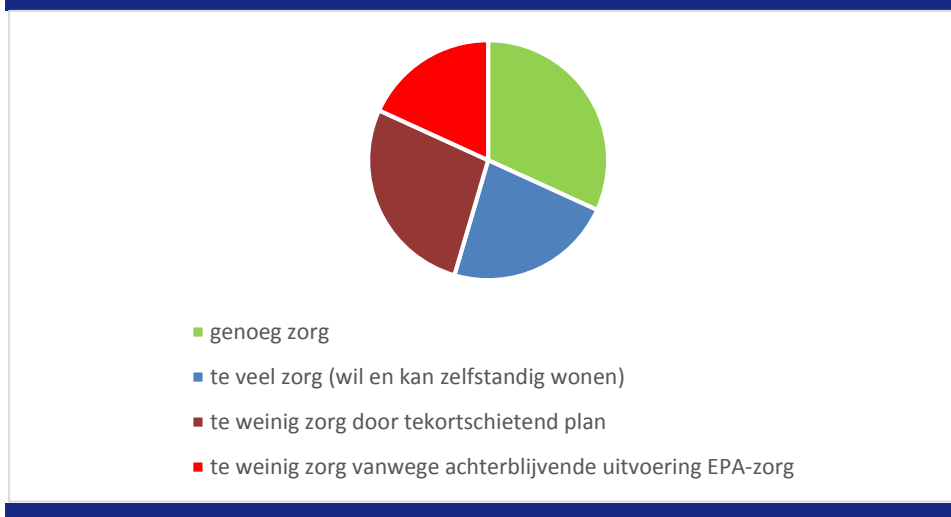
²³² Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', 28 januari 2016.

²³³ Verkregen uit Elise.

²³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht t/m december 2017', 2017.

deze periode is opgepakt. Omdat de interviews in oktober, de dossierstudie in december en de laatste navraag in januari heeft plaatsgevonden, geeft het onderzoek een doorkijk op het verloop in de tijd. De beoordeling van de verhouding tussen de zorginzet en zorgbehoeften geeft het volgende beeld:

figuur 5-7: zorginzet 22 geïnterviewde daklozen



Uit figuur 5-7 blijkt het volgende:

- In zeven gevallen (groen in de figuur) lag er naar het oordeel van de rekenkamer een goed plan wat betreft de geïndiceerde ondersteuning en zorgtoeleiding, en wordt dit plan drie maanden later ook goed uitgevoerd.
- In vijf gevallen (blauw in de figuur) is er in de uitvoering van het Wmo-plan voor gekozen om mensen in een doorstroomvoorziening of woonvorm te plaatsen, terwijl de dakloze liever naar een eigen zelfstandige woonplek wilde en de benodigde zorg goed ambulant is te organiseren.
- In tien gevallen (rood in de figuur) heeft de rekenkamer de zorginzet na drie maanden als ontoereikend beoordeeld. Daarbij ging het in zes gevallen om tekorten die al in de planvorming ontstaan zijn. Deze tekorten zijn reeds beschreven in paragraaf 5-5 van dit rapport. Bij de vier andere gevallen volgt het tekort aan geleverde zorg uit problemen in de uitvoering. Dit zijn zorgmijdende mensen met EPA-problematiek die nu te weinig ggz-zorg krijgen. Ze hebben eerder in hun leven al zorg gehad maar dit is weer gestopt. Nieuwe zorgtoeleiding komt niet goed tot stand; specifieke competenties en een zeer vasthoudende instelling van een professional zijn vereist om een vertrouwensband met hen op te bouwen.

6 dak- en thuislozen tot 23 jaar: instroom

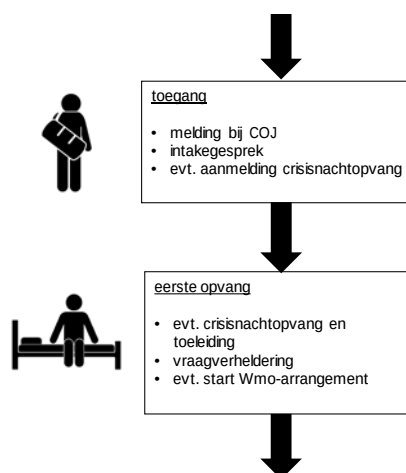
6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt dezelfde onderzoeksvraag behandeld als in het vorige hoofdstuk, maar nu voor daklozen tot 23 jaar. Deze vraag is:

Is de instroom in de keten maatschappelijke opvang adequaat georganiseerd?

In dit hoofdstuk worden de criteria en procedures ten aanzien van de toegang en tot de eerste opvang en Wmo-arrangementen voor jonge dak- en thuislozen beoordeeld (tot 23 jaar). Ook wordt gekeken naar het verblijf in de eerste opvang en het begin van de uitvoering van de Wmo-arrangementen. Het gaat dus om de tweede en derde stap uit de grafische weergave van de keten zoals die in hoofdstuk 2 werd gepresenteerd (figuur 6-1).

figuur 6-1: Uitsnede ketenweergave toegang en eerste opvang voor jongeren



Bij de behandeling van de onderzoeksvragen worden de normen uit de volgende tabel gehanteerd.

tabel 6-1: normen instroom jongeren tot 23 jaar

norm	paragraaf
De gemeente beschikt over de benodigde monitoringscijfers.	6-2 t/m 6-4
De toegangsprocedure tot crisisnachtopvang is helder en rechtmatig in opzet.	6-2 en 6-3
De toegangsprocedure tot de crisisnachtopvang wordt adequaat en rechtmatig uitgevoerd.	6-2 en 6-3
Het aanbod van crisisnachtopvangbedden voldoet aan de vraag.	6-3
De opvang in de crisisnachtopvang wordt adequaat uitgevoerd	6-3
De toegangsprocedure tot de Wmo is helder en rechtmatig in opzet.	6-2 en 6-4
De toegangsprocedure tot de Wmo wordt adequaat en rechtmatig uitgevoerd.	6-2, 6-4 en 6-5
De gemeente geeft een adequate invulling aan haar wettelijke regierol op de aansluiting tussen ondersteuning en zorg uit andere kaders.	6-6

Het oordeel over de uitvoering van de toegangsprocedure tot de crisisnachtopvang en de Wmo, de kwaliteit van de Wmo-plannen en de regie die de gemeente voert over de uitvoering van de plannen (horend bij de derde, zevende en achtste norm in tabel 6-1), baseert de rekenkamer vooral op de uitkomsten van de door de rekenkamer verrichte veldwerkstudies (gespreksobservaties en interviews gecombineerd met documentstudie, zie bijlage 1)

leeswijzer

In de volgende paragraaf (6-2) wordt eerst het intakegesprek bij het toegangsloket Centraal Onthaal Jongeren (COJ) behandeld en de toegangscriteria die de gemeente hierbij hanteert. De paragraaf daarna (6-3) gaat in op de toegang tot de crisisnachtopvang. Paragraaf 6-4 behandelt de vraagverhelderingsprocedure, die leidt tot een Wmo-arrangement (paragraaf 6-5). Paragraaf 6-6, ten slotte, gaat over het begin van de uitvoering van het Wmo-arrangement.

6-2 aanmelding/intake aan balie

De gemeente beschikt over gegevens over het aantal jongeren dat zich meldt voor opvang. Dit aantal neemt gestaag toe. De gemeente ontbreekt het echter aan gegevens over de oorzaak van deze stijging. De gemeente stelt dat kwalitatieve informatie erop duidt dat de samenstelling van de groep aan het veranderen is (bijvoorbeeld meer jongeren met een lichte verstandelijke beperking, met (zware) ggz-problematiek en met een delinquent verleden).

Er zijn toetsingscriteria voor de toegang tot instroomvoorzieningen. Deze zijn helder en bieden ruimte voor maatwerk. Net als bij volwassenen wordt echter ook voor jongeren regiobinding als toelatingscriterium tot eerste tijdelijke opvang gehanteerd, hetgeen in strijd is met de wet.

Vier intakes bij COJ werden door de rekenkamer geobserveerd. De Wmo-adviseurs voerden deze gesprekken met genoeg aandacht voor de leefgebieden en klachten en voor persoonlijk contact. In de meeste gevallen wordt echter geen concrete vervolgspraak ingepland. De jongeren moeten dus maar afwachten wanneer er meer duidelijkheid komt over hun traject. Dit vergroot de kans op tussentijdse uitval.

6-2-1 aantal intakes

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk 3, en ook te zien is in figuur 6-2, neemt het aantal jongeren dat zich tot COJ wendt toe. De laatste drie jaar was er een gestage groei met jaarlijks 15% meer intakes. Het aantal toelatingen tot de keten steeg evenredig mee. Bij volwassenen is bekend dat ongeveer de helft van de indicaties door CO een herindicatie is, maar voor COJ zijn hier geen cijfers over. Wel is gerapporteerd dat slechts ongeveer 3% van de intakes in 2017 gericht was op een herindicatie. De stijging van het aantal indicaties is dus zeer waarschijnlijk bijna volledig een stijging van het aantal eerste indicaties en staat daarmee voor een groeiende gebruikersgroep van de jongerenketen.

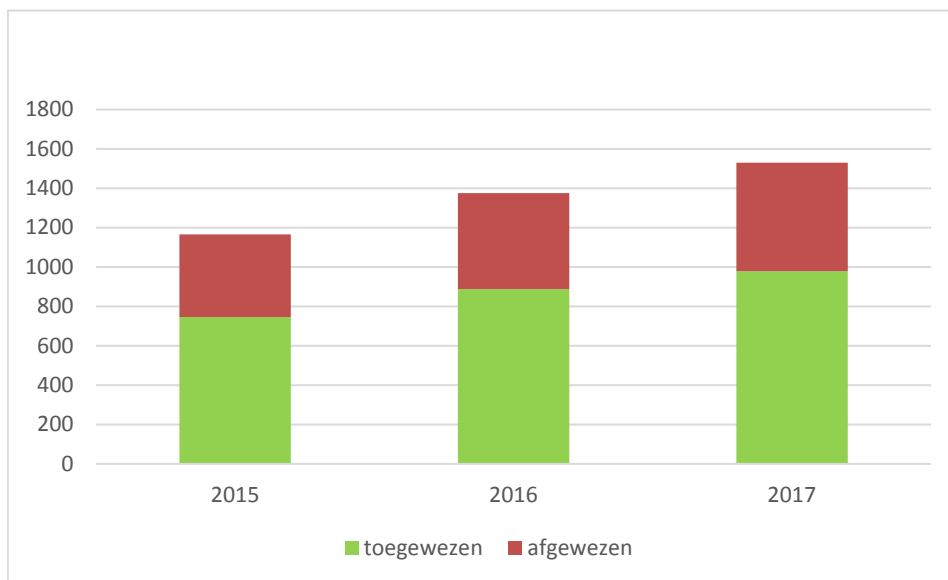
Omdat de druk op de keten toeneemt, heeft de raad in augustus 2017 de wethouder verzocht om de instroom te laten analyseren.²³⁵ De wethouder liet hierop OBI een onderzoek uitvoeren. Gekeken werd onder andere of de 'toegenomen bekendheid van het Jongerenloket', de introductie van de kostendelersnorm²³⁶ in de Participatiewet of de 'toename van bepaalde doelgroepen of problematieken (zoals ggz)' de stijging konden verklaren. Echter, omdat de ondersteunings- en zorgvraag en de eventuele afwijzingsredenen bij COJ niet op geaggregeerd niveau beschikbaar zijn, konden de redenen voor de gestegen druk niet worden vastgesteld.²³⁷ Wel werd duidelijk dat het aantal meldingen en toelatingen van achttienjarigen het laatste jaar verdubbeld was. De wethouder stelt dat verdere inhoudelijke informatie over de jongeren (bijvoorbeeld over hun achtergrond en redenen van melding bij COJ) niet binnen drie maanden te kwantificeren was vanuit de registratiesystemen van COJ. Soms waren de cijfers niet voldoende, en soms waren ze niet betrouwbaar genoeg, zo geeft hij aan. Een consultatie van veertien professionals uit het werkveld leerde wel dat de doelgroep van COJ volgens hen inderdaad is veranderd. De laatste jaren zouden zich volgens hen meer jongeren met een lichte verstandelijke beperking, met (zware) ggz-problematiek en met een delinquent verleden melden en ook meer jonge moeders.

²³⁵ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoeningsvoorstel toezegging 17bb7175 betreffende analyse instroom COJ', 22 december 2017.

²³⁶ Het principe dat hoe meer volwassen personen in een huis wonen, des te lager de uitkering wordt van de uitkeringsgerechtigde personen in dat huishouden.

²³⁷ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoeningsvoorstel toezegging 17bb7175 betreffende analyse instroom COJ', 22 december 2017.

figuur 6-2: intakes COJ 2015, 2016 en 2017



Bron: 'Afdoeningsvoorstel toezegging 17bb7175 betreffende analyse instroom COJ' (cijfers 2015 en 2016) en Maandoverzicht t/m dec 2017 (cijfers 2017).

In de gesprekken die de rekenkamer had met professionals en ambtenaren uit de jongerenketen komen dezelfde signalen over de samenstelling van de COJ-doelgroep naar voren. Daarnaast wordt als oorzaak van de gestegen druk gewezen op de kostendelersnorm, waardoor jongvolwassenen vaak minder makkelijk in hun netwerk terecht kunnen voor onderdak. Ook de ggz-beddenreductie (zie paragraaf 2-2-4 van dit rapport) en haperende begeleiding vanuit reclassering (zie paragraaf 5-6-5) worden als oorzaak genoemd. Het COJ heeft nog geen vergelijking gemaakt van de ZRM-scores of gemiddelde zwaarte van de Wmo-indicatie van de jongeren van de laatste jaren.²³⁸

6-2-2 toegangscriteria en -procedure

Voor een verzoek om onderdak moeten jonge dak- en thuislozen zich in Rotterdam melden bij Centraal Onthaal Jongeren (COJ). De toegang tot COJ verloopt via het Jongerenloket, gelegen aan de Westblaak. De toegangscriteria voor dienstverlening door COJ lijken op die voor 23+ daklozen.

De criteria zien er volgens de gemeentelijke publiekssite als volgt uit:²³⁹

- “Je bent 18 tot en met 22 jaar
- Je hebt geen vast onderdak
- Je hebt beschermd of begeleid wonen nodig
- Je bent legaal in Nederland
- Je komt uit Rotterdam of je bent van plan om naar Rotterdam te verhuizen
- Of je komt uit Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Ridderkerk

²³⁸ Interview met ambtenaren.

²³⁹ <https://www.rotterdam.nl/locaties/centraal-onthaal-jongeren/>, geraadpleegd op 20-2-2018.

- Je kunt je problemen niet zelf oplossen.”

Net zoals voor volwassenen geldt voor jongeren de eis van regiobinding.²⁴⁰ Volgens de website moeten jongeren uit de centrumregio Rotterdam afkomstig zijn of van plan zijn naar Rotterdam te verhuizen. Onduidelijk blijft hoe de eis ‘van plan zijn naar Rotterdam toe te verhuizen’ in de praktijk wordt geconcretiseerd. Daarnaast strookt de regiobindingseis niet met de Wmo. Op grond van de Wmo moet de gemeente aan alle Nederlanders die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven en hiervoor ook niet in hun netwerk terecht kunnen, tenminste eerste tijdelijke toegang tot opvang bieden, ongeacht woongeschiedenis of eventuele verhuisplannen (zie paragraaf 5-3-2 van dit rapport).

Ook het OGGZ-criterium gaat voor jongeren op, zij het iets ruimer geformuleerd. Jongeren voldoen aan dit criterium als zij problemen hebben op meerdere leefgebieden waarvoor ze niet in staat zijn oplossingen te bedenken.²⁴¹ Met deze formulering creëert de gemeente ruimte voor maatwerk.

COJ geeft verder aan dat bankslapers die aan alleen ambulante ondersteuning genoeg hebben, niet tot hun doelgroep horen. Zij worden verwezen naar het wijkteam (zie onderstaand tekstkader).

taakverdeling COJ en wijkteams voor ondersteuning bankslapers

In een brief aan de wijkteams uit augustus 2017, wordt door COJ uitgelegd welke jongeren door wijkteammedewerkers zouden moeten worden begeleid en niet naar COJ zouden moeten worden doorverwezen.²⁴² Het gaat om jongeren die bankslapen zonder veiligheidsrisico's, zo is af te leiden uit de brief. Voor hen kan het wijkteam zelf begeleiding bieden en ook een extramuraal arrangement indiceren als dat nodig is. De aanleiding van de brief (“te veel jongeren worden naar COJ verwezen terwijl dat niet hoeft!”), en het ontbreken van een duidelijk afwegingskader in de brief zelf, geven voor de rekenkamer aan dat er nog onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling tussen beide instanties op het gebied van toegang van jonge bankslapers tot ondersteuning.

Alle jongeren die zich bij de balie van het Jongerenloket melden met een vraag naar onderdak, worden in principe doorgeleid naar het COJ. Er zijn geen rapportages over baliedoorverwijzingen bij het Jongerenloket, dus het is onduidelijk of dit ook in alle gevallen gebeurt. De rekenkamer heeft wel signalen ontvangen dat niet iedereen met een onderdakvraag naar COJ wordt doorverwezen.

COJ wordt ook wel het team ‘dak- en thuisloze jongeren’ van het Jongerenloket genoemd. De Wmo-adviseur houdt een intakegesprek met de jongere. Anders dan bij de volwassenen, gaat aan deze intake dus geen filtergesprek vooraf. De intake duurt meestal ongeveer een half uur, soms langer (tot een uur). In het gesprek wordt gekeken of de jongere voldoet aan de criteria voor toegang tot de Wmo en per ZRM-leefgebied wordt de hulpvraag onderzocht (zie paragraaf 2-4 van dit rapport).

²⁴⁰ Interview met ambtenaren.

²⁴¹ Interview met ambtenaren.

²⁴² Gemeente Rotterdam, ‘brief Wij in de Wijk’, augustus 2017.

Net als bij volwassenen, wordt aan de hand van deze criteria een aanzienlijk deel van de aanmeldingen doorverwezen naar andere instanties dan COJ. De afgelopen drie jaar was dit het geval voor circa 35% van de COJ-intakes (zie figuur 6-2). Voor deze doorverwijzingen rapporteert de gemeente niet waar de verwijzing naar toe was (voor volwassenen is dat wel bekend, zie paragraaf 5-2 van dit rapport).

6-2-3 kwaliteit intakegesprek

Als COJ vaststelt dat een jongere in aanmerking komt voor een Wmo-traject vanuit COJ, wordt de benodigde hulp in kaart gebracht. In de keten voor volwassenen worden deze vraagverhelderingsgesprekken door een Wmo-adviseur van CO uitgevoerd, vaak ondersteund door een zorgaanbieder (zie paragraaf 5-5 van dit rapport). In de keten voor daklozen van 18 tot 22 worden de gesprekken met de jongere echter door een zorgaanbieder gevoerd, die daarna een dossier samenstelt waarmee de Wmo-adviseur het ondersteuningsplan (OP) opstelt. Er zijn dus geen vraagverhelderingsgesprekken tussen jongere en gemeente. Om te kijken hoe de gemeente gesprekken voert met jongeren, is bij het observatieonderzoek daarom gefocust op de intakegesprekken bij COJ.

In november 2017 heeft de rekenkamer een viertal intakegesprekken op het Jongerenloket bijgewoond, uiteraard met goedkeuring van de betrokken jongeren. De geobserveerde gesprekken waren alle vier met jongeren die bankslapen. Bij drie gesprekken werd een zogeheten toeleider toegewezen of erbij geroepen. Dit is een professional die de jongere persoonlijke begeleidt gedurende de start van de keten. De toeleider ondersteunt als zodanig de vraagverheldering maar voert hem niet zelf uit; dit wordt door een andere zorgaanbieder gedaan (zie onderstaand kader).

persoonlijke begeleiding dakloze jongeren: de toeleider

Voor veel jongeren die door COJ worden toegelaten tot de keten, wijst de Wmo-adviseur tijdens de intake ook een zogeheten 'toeleider' toe aan de jongere. Een toeleider is een vaste begeleider die praktische ondersteuning biedt in de startfase van het Wmo-arrangement. Toeleiding wordt in Rotterdam verzorgd door de zorgaanbieders Antes en Enver. De toeleider werkt outreachend: hij zoekt de jongere op straat op, op het bankslaapadres en/of in de crisisnachtopvang. In een periode van meestal drie maanden helpt deze professional de jongere om zorgverzekering, inkomen, postadres op orde te krijgen en schulden in kaart te brengen. Ook probeert de toeleider in beeld te krijgen welke psychische en/of verslavingsproblemen er spelen en eerste hulp aan te bieden. Hij of zij geeft deze casusinformatie ook in bij de professional van de zorgaanbieder die de vraagverheldering doet. De toeleider zorgt er met andere woorden voor dat de jongere 'landt' in de keten. In de eerste tien maanden van 2017 werd voor 343 jongeren toeleiding ingezet. Dit is ongeveer voor de helft van de jongeren die in die periode door COJ werden toegelaten tot de keten. ²⁴³

De door de rekenkamer geobserveerde gesprekken betroffen casussen die heel verschillend waren in hun problematiek. De eerste jongere sliep bij haar oma sinds ze door haar ouders uit huis werd gezet. Om een kamer te gaan huren heeft ze in plaats van haar beurs voor inwonenden, een beurs voor uitwonende studenten nodig, maar haar ouders werken daar niet aan mee. De COJ-ambtenaar verwijst terug naar het wijkteam, hoewel ze daar al is geweest en daar volgens eigen zeggen niet geholpen

²⁴³ Gemeente Rotterdam, 'Dashboard 2017', 9 oktober 2017.

werd. De Wmo-adviseur geeft aan dat het wijkteam met de jongere contact zal zoeken, maar niet aangegeven wordt wanneer.

Het tweede intakegesprek is met een jonge vrouw die met haar twee jonge kinderen bij kennissen slaapt. Na hervestiging in Nederland vanuit het buitenland heeft ze nog geen woning, inkomen of ziektekostenverzekering. Ze krijgt tijdens het intakegesprek een toeleider en briefadres toegewezen en de vraagverheldering wordt uitgezet bij een zorgaanbieder. Het te doorlopen traject is duidelijk, maar er wordt haar niet uitgelegd hoeveel tijd de vraagverheldering gaat duren. In het nagesprek met de observant geeft de jongere bovendien aan dat ze al eerder bij COJ was, maar toen geen toegang tot de Wmo heeft gekregen. Mogelijk vond de vorige consulent de regiobinding onvoldoende.

Een derde bankslaper heeft geen afspraak, maar komt naar het vrije-inloopsprek. Hij komt omdat zijn BRP-registratie op het gemeentehuis niet in orde werd gemaakt vanwege een ontbrekend stempel van het COJ. Hij had dit stempel echter wel nodig. Onduidelijk blijft waarom de ambtenaar op het stadhuis geen contact heeft opgenomen met het COJ. Zijn toeleider is op afroep beschikbaar en sluit aan bij het gesprek. Er wordt een duidelijke afspraak over het vervolg gemaakt en ook meteen een uitkeringsaanvraag gedaan.

Het vierde gesprek betreft een zwanger meisje dat tot haar 18^e in jeugdzorginstellingen verbleef. Ook drugsgebruik speelt een rol. Ze krijgt tijdens het gesprek een toeleider en een briefadres toegewezen en het vraagverhelderingstraject wordt uitgezet bij een zorgaanbieder.

Terugkijkend op deze vier gesprekken beoordeelt de rekenkamer het contact tussen Wmo-adviseur en deze jongeren en de breedte van de uitvraag als goed. Daarbij vormt in het derde gesprek de toeleider een positieve factor; hij kent de casus goed. Voor drie van de jongeren wordt tijdens het gesprek ook een helder vervolgtraject uitgezet. Bij één van hen (tweede gesprek) is echter de vraag waarom dit bij een eerder intakegesprek niet is gedaan. De eerste jongere krijgt daarentegen geen helder vervolgtraject: zij wordt naar het wijkteam terugverwezen, waar ze eerder al met deze hulpvraag is vastgelopen. Het vervolg van een casus bij het wijkteam wordt niet door COJ gemonitord.²⁴⁴ Ten slotte ontbreekt bovendien een tijdsplanning voor het vervolg van het Wmo-traject in drie van deze vier gesprekken. Er worden geen vervolgspraken met deze jongeren ingepland; de jongere moet dus afwachten tot hij of zij weer bericht krijgt. Dit vergroot de kans dat zij voortijdig uit de keten uitvallen.

6-3 instroom en verblijf in crisishulpverlening

Het bestaan van een wachtlijst duidt op een capaciteitsprobleem in de crisishulpverlening. Dat betekent ook dat de eerste tijdelijke opvang die de gemeente vanuit de Wmo moet bieden, niet geborgd is. Er zijn relatief weinig monitoringscijfers over de wachttijden en het verblijf in de crisishulpverlening en als ze er zijn, liggen zij niet op één lijn. Verder is de toegang voor 'zware' groepen dakloze jongeren niet goed geregeld. De procedure voor de toegang van deze 'zware' groep moet worden belegd. Ook zijn er signalen dat er te weinig opvang is voor zwangere jonge vrouwen.

²⁴⁴ Interview ambtenaar.

6-3-1 aantal bedden

Wanneer een jongere door COJ wordt toegelaten tot de keten en geen huisvesting heeft en ook niet terecht kan in zijn netwerk (of als dit niet bevorderlijk voor zijn welzijn wordt geacht), wordt hij of zij geplaatst op de wachtlijst voor de crisisnachtopvang voor jongeren. Het aantal bedden in de crisisnachtopvang was lange tijd vijftien, maar in augustus 2016 zijn er vanwege toegenomen vraag tien extra bedden gecreëerd. In maart 2017 tot en met juli 2017 werd het aantal om deze reden uitgebreid tot veertig bedden, deels op een tijdelijke locatie. In juli 2017 werd de tijdelijke extra locatie weer gesloten, waardoor er in augustus en september 2017 25 bedden waren. Vanaf oktober 2017 is er echter een nieuwe locatie geopend, waardoor er sindsdien in totaal 37 crisisnachtopvangbedden in Rotterdam zijn. De aanbieders van de huidige twee locaties zijn Enver en Pameijer.

De gezamenlijke wachtlijst van deze crisisnachtopvang is in beheer bij een van de locaties. Deze locatie belt de bovenste jongere op de lijst op het moment dat er ruimte is.

6-3-2 wachten op opvang

In de eerste drie kwartalen van 2017 werden er maandelijks circa 25 jongeren op de wachtlijst geplaatst. De gemiddelde wachtduur was 45 dagen (cijfers over de eerste helft van 2017).²⁴⁵ Het bestaan van de wachtlijst duidt op een capaciteitsprobleem in de crisisnachtopvang. Door bijna alle geïnterviewde ambtenaren en professionals wordt aangegeven dat dit vooral voortkomt uit te weinig doorstroom uit de opvang vanwege te weinig kamers in doorstroomvoorzieningen voor jongeren (zie hoofdstuk 7 van dit rapport).²⁴⁶

De crisisnachtopvang en het COJ benadrukken dat de meeste jongeren die op de wachtlijst staan voor zo lang nog wel een plek in hun netwerk weten te regelen. Het komt dan ook regelmatig voor dat jongeren op het moment dat ze aan de beurt zijn, geen behoefte meer hebben aan deze vorm van onderdak. Meer dan voor oudere daklozen is dakloosheid voor jongeren namelijk vaak een tijdelijk probleem. Daar moet bij gezegd worden dat het vaker een tijdelijk, maar ook vaker een terugkerend probleem is. Jongeren melden zich namelijk ten opzichte van ouderen relatief vaak meerdere keren aan bij het loket (COJ) om tussentijds te 'verdwijnen' / in hun netwerk te verblijven.

Verschillende ambtenaren en andere professionals geven aan dat bankslapen in het eigen netwerk vaak bevorderlijker is voor het hervinden van eigen kracht en welbevinden dan verblijf in de crisisnachtopvang. In de opvang slapen en eten jongeren op zaal, waardoor ze vaak ook met elkaars problemen worden geconfronteerd (zie volgende paragraaf van dit rapport). Vanuit deze optiek heeft bankslapen dus de voorkeur als dat kan. Anderzijds wordt er door geïnterviewde zorgaanbieders en toeleiders op gewezen dat 'bankslapen' in de praktijk niet voor iedere jongere steeds een veilige slaapplek betekent. Sommige van de bankslappende

²⁴⁵ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', 2017.

²⁴⁶ Het tekort aan voor jongeren betaalbare zelfstandige huurwoningen (kamers) speelt een minder directe rol, omdat slechts een zeer beperkt aantal jongeren uit de crisisnachtopvang direct naar zelfstandig wonen uitstroomt. Dit tekort speelt echter wel een belangrijke rol in het capaciteitsprobleem wat betreft doorstroomvoorzieningen.

jongeren die zij begeleidden, hebben niet alleen bij vrienden en familie op de bank geslapen, maar ook – incidenteel of structureler – bij vage bekenden, in garageboxen en/of buiten. Een professional signaleert dat er jongeren buiten beeld zijn geraakt in de tijd dat zij op de wachtlijst stonden voor de crisisnachtopvang.

Vanwege het signaal dat bankslapen in de praktijk soms een zeer marginale slaapplek kan betekenen, is het voor de rekenkamer niet duidelijk hoe met het wachtlijststelsel de wettelijk vastgelegde 'landelijke toegankelijkheid' van maatschappelijke opvang is gewaarborgd.²⁴⁷ Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport, stelt artikel 1.2.1. van de Wmo dat ingezetenen van Nederland overal in Nederland toegang moeten krijgen tot maatschappelijke opvang.

6-3-3 plaatsing en verblijf in crisisnachtopvang

In de laatste vijf maanden van 2017 waren er per maand circa 34 jongeren in de opvang, waarvan gemiddeld een derde diezelfde maand was ingestroomd. Met een capaciteit van 35 bedden in deze periode, is het waarschijnlijk dat de nachtopvang vol was (hoewel er geen cijfers over het aantal gemaakte nachten zijn, en dit dus niet helemaal is vast te stellen). De bezetting van de crisisnachtopvang is alleen bekend voor de laatste vijf maanden van 2017, vóór die tijd werd er niet gerapporteerd over de bezetting. Overigens zijn wel kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de cijfers te plaatsen (zie onderstaand kader).

Voor verblijf in de crisisnachtopvang staat in Rotterdam een maximale termijn van zes weken, waarin ook het OP moet worden opgesteld.²⁴⁸ Wanneer er langere opvang nodig is, moet dit eerst worden voorgelegd aan de Wmo-adviseur, er kan dan met 6 weken verlengd worden.²⁴⁹ De gemiddelde verblijfsduur in de crisisnachtopvang is 40 dagen.²⁵⁰ De norm van zes weken wordt dus gemiddeld (net) gehaald, zij het dat hierin ook de uitvallers zijn meegenomen, dat wil zeggen de jongeren die niet doorstromen maar de crisisnachtopvang vanwege conflicten moeten verlaten of zelf weg gaan.

²⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de brief 'Toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen' van het ministerie VWS aan de colleges van B en W van de gemeenten, 22 december 2017 en hoofdstuk 4 van dit rapport.

²⁴⁸ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', 2017 en AEF, 'Bijlagen rapport 'doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', 2016, p. 33 en interview zorgaanbieders en ambtenaren.

²⁴⁹ Interviews met zorgaanbieder en ambtenaar.

²⁵⁰ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', 2017.

betrouwbaarheid cijfers

Wat betreft de aantallen crisishooftopvanggebruikers laten verschillende gemeentelijke bronnen, verschillende getallen zien. Volgens het COJ-dashboard waren er 138 aanmeldingen voor de crisishooftopvang in de eerste 6 maanden van 2017 en 68 plaatsingen in die opvang. Dit aantal plaatsingen staat ook in de maandcijfers van december 2017. Volgens de COR-rapportage 'Methode Duisenberg (p. 14)' is er voor deze periode echter sprake van 141 aanmeldingen en 126 plaatsingen (bijna twee maal zoveel dus). In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat dit verschil bestaat vanwege plaatsingen in een tijdelijke voorziening die niet in Elise geregistreerd werden. De COR-rapportage meldt een gemiddelde verblijfsduur van 40 dagen. Gezien de bedden capaciteit in deze maanden (in totaal 190 'bed-maanden') betekent dat een bezetting van 89%. In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er inderdaad 141 jongeren in opvang waren in januari tot en met juni, maar dit is niet eenduidig uit de maandoverzichten af te lezen. Gerelateerd aan de gemiddelde verblijfsduur, zou dit een bezettingsgraad van 99% opleveren.

In de crisishooftopvang slapen jongeren op slaapzalen, voor mannen of vrouwen, of hebben ze een eigen kamer, al naar gelang de locatie waar ze verblijven. Zij eten gezamenlijk 's avonds en 's ochtends. Tussen het ontbijt en avondeten is de opvang voor hen gesloten, zij moeten dan naar buiten. De gezamenlijkheid van activiteiten maakt de nachtopvang voor bepaalde jongeren minder geschikt. Ambtenaren en medewerkers in de crisishooftopvang geven aan dat sommige jongeren niet in de crisishooftopvang te plaatsen zijn, omdat ze te zware ggz-problemen, een te zware verstandelijke beperking of te ernstige verslaving hebben. Niet duidelijk is waar zij wel terecht kunnen.²⁵¹ Het signaal dat voor bepaalde 'zware' groepen geen toegang tot de crisishooftopvang mogelijk is en alternatieve opvang niet duidelijk belegd is, duidt op onvoldoende borging van toegang tot maatschappelijke opvang.

Ook al worden zeer 'zware' jongeren niet opgevangen in de crisishooftopvang, toch wordt deze opvang door geplaatste jongeren vaak als onrustig ervaren. Alle zeven jongeren die door de rekenkamer geïnterviewd werden vanuit de crisishooftopvang, keken dan ook uit naar een eigen plek. Twee jongeren stelden dat zij zich overprikkeld voelden door de drukte, regels of problemen van andere jongeren. Eén van hen lukte het niet om zijn drugsgebruik te minderen omdat hij overdag geen onderdak heeft en dus op straat is.

jongere in opvang zonder dagbesteding

Een van de dakloze jongeren die kampt met verslavingsproblematiek, wees erop wat het gemis aan werk of goede dagbesteding betekent. "Ik loop de hele dag aan te kloten, ik kom heel veel nieuwe mensen tegen. Weet je wat ik de afgelopen weken allemaal heb gebruikt?". De jongere vervolgt: "Ik sta op de wachtlijst voor een woonvorm, maar het kan nog maanden duren voordat ik een woonplek heb en weer naar school kan. Met een postadres in de opvang krijg ik geen werk. Nu ik geen goede dagbesteding heb is het heel lastig om op het rechte pad te blijven. De kans dat het weer mis gaat is groot."

²⁵¹ Interview professionals.

Verder wordt door professionals opgemerkt dat er een tekort is aan opvangcapaciteit voor moeders en zwangere vrouwen in de leeftijdsgroep 18 tot 22 jaar.²⁵² Eén van de twee opvanglocaties is vanwege de steile trappen in het gebouw ongeschikt voor deze groep.

6-4 vraagverheldering en indicatiestelling

Ook in de fase tussen intake en vaststelling van het arrangement vallen jongeren uit. In de eerste drie kwartalen van 2017 gebeurde dit bij 20% van de jongeren. Daarnaast duurt de gemiddelde opsteltijd van het OP bij COJ langer dan de Wmo toestaat.

6-4-1 procedure

Als gezegd indiceert COJ alleen Wmo-arrangementen voor bankslapers als voor hen een intramuraal arrangement wordt verwacht (de lichtere casussen gaan naar het wijkteam, zie paragraaf 6-2). Een enkele keer blijkt tijdens het indicatieproces van COJ dat voor zo'n jongere een extramuraal arrangement toch afdoende zal zijn. Dan wordt een extramuraal arrangement door COJ afgegeven. Daarnaast stelt COJ de indicaties vast voor alle cliënten die in de crisisnachtopvang slapen.

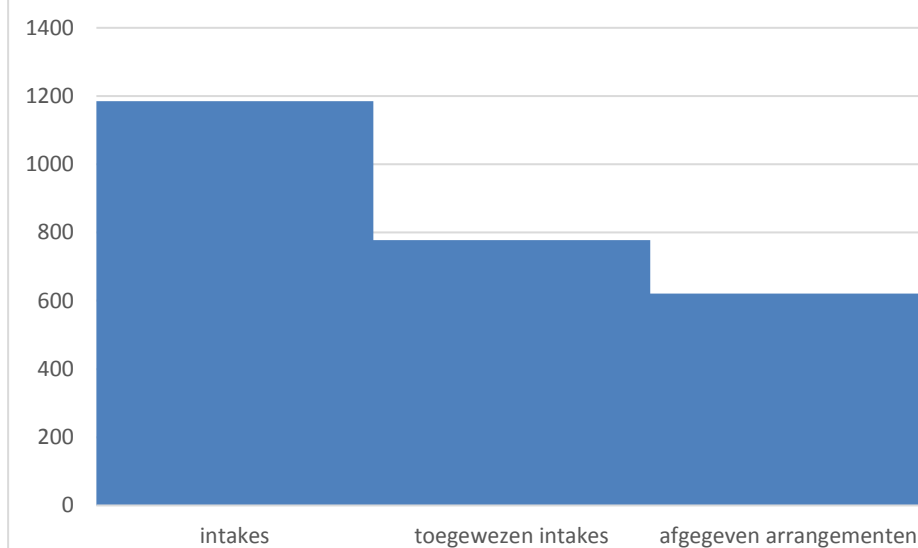
6-4-2 vraagverheldering

Als een jongere vanuit COJ wordt toegelaten tot de keten, begint het proces van vraagverheldering om tot een Wmo-indicatie te komen. Bij volwassen daklozen is de vraagverheldering een samenwerking tussen zorgaanbieder en Wmo-adviseur, bij jongeren houden, zoals eerder aangegeven, de zorgaanbieders de vraagverhelderingsgesprekken met de jongere. Als jongeren daarin aangeven dat ze cliënt zijn (geweest) bij zorginstanties of reclassering, kan de zorgaanbieder daar informatie inwinnen. De zorgaanbieder levert na een vraagverhelderingsperiode van vier weken het dossier aan. De Wmo-adviseur heeft dan nog twee weken om het ondersteuningsplan te schrijven.

Er is slechts één gegevensreeks beschikbaar die inzicht biedt in de uitval in de fase van vraagverheldering. Deze cijfers gaan over de eerste drie kwartalen van 2017 en zijn weergegeven in figuur 6-3. Het aantal jongeren voor wie in de intake is vastgesteld dat COJ voor hen een vraagverheldering gaat starten ('toegewezen intakes'), is 20 % hoger dan het aantal afgegeven arrangementen in die periode. Zo'n 20% van de jongeren valt dus uit voordat de vraagverheldering is afgerond en het arrangement wordt vastgesteld.

²⁵² Interview professionals.

figuur 6-6-3: verwerking intakes tot arrangementen, eerste negen maanden 2017



bron: Dashboard JL COJ 2017

6-4-3 doorlooptijden

De procedure van intake tot ondersteuningsplan (OP) duurde bij COJ in 2017 gemiddeld 8,9 weken.²⁵³ Hiermee wordt de wettelijke norm van zes weken gemiddeld met bijna drie weken overschreden. Volgens verschillende ambtenaren en zorgaanbieders ligt dit deels aan opgelopen achterstanden in het verleden. Met name in 2015 zijn er problemen geweest met het organiseren van de vraagverheldering en indicatiestelling. Er was in 2015 en 2016 veel personeel verloop.²⁵⁴ Nu is het team Wmo-adviseurs bij COJ stabiel en hun aantal is uitgebreid van zeven naar dertien en wordt binnenkort veertien. Achterstanden worden weggewerkt, maar nog ongeveer een derde van de OP's is niet binnen zes weken klaar.²⁵⁵ In de tweede helft van november was het aandeel plannen dat op de peildatum de termijn overschreed, maandelijks meestal rond de 40% (in de cijfers is nog niet gecorrigeerd voor wettelijke verdaagtermijnen).²⁵⁶

6-5 kwaliteit van de Wmo-plannen

De rekenkamer beoordeelt de kwaliteit van vijf van de zeven bestudeerde Wmo-plannen als voldoende. Voor twee van de zeven jongeren duurt het opstellen van het plan echter veel te lang.

Zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport werd aangegeven, hebben in 2017 ongeveer 650 jongeren een lopend arrangement vanuit COJ.²⁵⁷ Net als bij de volwassenen is twee

²⁵³ Gemeente Rotterdam, 'Maandrapportage december 2017'.

²⁵⁴ Interview professionals.

²⁵⁵ Interview professionals.

²⁵⁶ Gemeente Rotterdam, 'JL COJ Dashboard 2017', 2017 en mail ambtenaar.

²⁵⁷ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht opvangketens september 2017'. Het overzicht gaat uit van 220 intramurale en 400-500 extramurale arrangementen.

derde van de arrangementen extramuraal en één derde intramuraal. Voor de beoordeling van de kwaliteit van deze Wmo-plannen, heeft de rekenkamer veldwerkonderzoek gedaan. COJ houdt zelf geen klanttevredenheidsonderzoeken.

Er zijn zeven jonge daklozen door de rekenkamer geïnterviewd. De rekenkamer vergeleek hun zorgbehoefte met de geïndiceerde begeleiding en zorgtoeleiding, op basis van hun ondersteuningsplan (OP) en het overig dossier bij COJ. Op basis van deze vergelijking stelt de rekenkamer vast dat in alle zeven gevallen genoeg ondersteuning en zorgtoeleiding is geïndiceerd. Toch oordeelt de rekenkamer twee ondersteuningsplannen als onvoldoende, omdat de opsteltermijnen bij deze plannen ruimschoots overschreden zijn. Drie maanden na de aanmelding voor het Wmo-traject was er voor deze twee jongeren nog geen OP gereed. Zorgaanbieders stellen dat jongeren onder andere door een te trage indicatiestelling te lang in de opvang verblijven. Een deel van deze wachtende jongeren valt bovendien uit terwijl ze op hun OP wachten: zij verdwijnen buiten het zicht van de opvang en soms ook van de rest van de zorgverlening en ondersteuning.²⁵⁸

twee jongeren voor wie het Wmo-traject te traag wordt uitgevoerd

Youssri verliest zijn ouders in de oorlog en komt met zijn oom naar Nederland als hij 12 is. Hij krijgt asiel en woont vanaf zijn 13^e bij een alleenstaande moeder die pleegzorg geeft aan nog twee andere kinderen. Zijn oom verhuist naar Engeland. Youssri haalt zijn inburgeringsexamen en krijgt lessen taal en rekenen als voorbereiding op het mbo. Vanwege geldgebrek en schulden zet de pleegmoeder Youssri op zijn achttiende echter uit huis. Begin september meldt Youssri zich bij het Jongerenloket. Hij krijgt een toeleider en een briefadres. Half januari zit Youssri nog steeds in de crisisnachtopvang en heeft nog geen OP. Wel heeft hij inmiddels een stageplaats en ook een baantje als bezorger.

Ramon is een jongen van 19 die veel heeft meegemaakt. Na de scheiding van zijn ouders op zijn 3^e jaar is hij met vader en broer naar Nederland gekomen. Daarna hebben ze als gezin een aantal jaren bij anderen en op een kamer gewoond, voordat ze weer een eigen woning konden betalen. Zijn vader was er nooit. Hij is als kind een tijd lang door zijn broer opgesloten en geïntimideerd. Hij ontwikkelde zich tot een vechtersbaas die moeilijk kom omgaan met zijn emoties. Omdat het vechten steeds erger werd, werd hij van school gestuurd. Ook het speciaal middelbaar onderwijs heeft hij zonder diploma verlaten. Hij heeft als puber een tijd lang geld verdiend met dealen en klusjes op straat. Tijdens het veldwerk zag de rekenkamer een sportieve jongen die rustig en evenwichtig overkomt. Hij heeft een paar mensen die hij vertrouwt. Hij vertelt dat hij goed kon leren en veel aan de trainingen in het speciaal onderwijs heeft gehad. Toch is hij herhaald uit begeleid wonen gezet omdat hij zichzelf niet altijd goed in de hand had.

Het gaat nu al een hele tijd goed met Ramon en hij wil dit zo houden. Vanwege zijn ervaringen met woonvormen wil hij nu naar een zelfstandige woonplek. Hij wil zijn middelbare school diploma halen en gaan werken. Mede doordat de Wmo-ambtenaar toch naar een woonvorm neigt, is zijn Wmo-plan na twee maanden nog niet gereed."

eigennamen en details gefingeerd

²⁵⁸ gesprek zorgaanbieder.

6-6 begin van de uitvoering van het arrangement

De kwaliteit van de uitvoering van de arrangementen voor jongeren is wisselend. In drie van de zeven onderzochte gevallen zijn er problemen ontstaan door te weinig of niet passende zorgverlening. De gemeente geeft hier onvoldoende invulling aan haar wettelijke regierol ten aanzien van de aansluiting van de ondersteuning met zorg uit andere kaders. In de overige vier casussen verloopt de zorgverlening goed.

Net als bij de volwassen daklozen, heeft de rekenkamer drie maanden na het interview met de jongere daklozen, gekeken hoe de uitvoering van hun traject vorm krijgt. Drie jongeren waren inmiddels doorgestroomd naar een eigen kamer met ambulante begeleiding, één jongere verbleef nog in de crisisnachtopvang en drie jongeren waren uit de crisisnachtopvang gezet of zelf vertrokken.

Voor vier jongeren voldoet de gepleegde zorginzet in deze periode, naar het oordeel van de rekenkamer. Eén van hen heeft weliswaar te lang op zijn Wmo-plan moeten wachten, maar zijn plan is drie maanden na het interview wel rond en het wordt goed uitgevoerd (dit is Youssri, zie paragraaf 6-5). Ook de andere drie jongeren in deze groep hebben een plan dat voldoende ondersteuning biedt. Voor drie van de vier jongeren uit deze groep zou nog bekeken worden of ggz-zorg nodig is. Voor twee van deze jongeren is na drie maanden nog niet helemaal duidelijk of deze diagnose en zorg ook echt van de grond gaan komen.

Voor de andere drie geïnterviewde jongeren beoordeelt de rekenkamer de uitvoering echter als ontoereikend. Het gaat om een jongere voor wie het traject te traag is opgestart en die inmiddels niet meer goed in beeld is. Een tweede jongere heeft wel een goed plan gehad, maar zijn traject is spaak gelopen. Het lijkt er op dat de zorgaanbieder te weinig vaart heeft gezet achter het regelen van dagbesteding en ggz-behandeling (zie onderstaand kader). Een derde jongere is vertrokken uit de nachtopvang, terug naar een thuissituatie die niet goed voor hem is, en de gemeente heeft geen zicht meer op de uitvoering van het Wmo-plan.

spaakgelopen zorginzet

Roel is 20 en heeft al een lange voorgeschiedenis in de jeugdzorgen (jeugd) reclassering. Hij is op de lagere school uit huis geplaatst, raakte daarna drugsverslaafd en kwam uiteindelijk in een behandelgroep voor jongeren te wonen. Hij vertelt dat het in de behandelgroep met zijn drugsgebruik van kwaad tot erger werd en dat hij in die tijd echt van alles gebruikte. Zijn behandeling vanuit een forensisch kader is voor zijn 18e gestopt. Toen hij achttien werd, mocht hij naar een eigen woning met ambulante woonbegeleiding. Maar sindsdien is hij door diverse aanbieders weer uit de woonvoorziening gezet vanwege drugsgebruik, vernieling of geweld. De begeleiding vanuit de reclassering liep al die tijd door. Recent is hij vanuit het Wmo-traject opnieuw aangemeld voor behandeling in de specialistische ggz, omdat hij vanwege de psychische problemen en verslavingsproblematiek niet alleen een woning en begeleiding, maar ook behandeling nodig heeft.

Zijn ggz-behandeling wordt echter niet opgestart. Een aantal maanden na de aanmelding staat hij nog steeds op de wachtlijst.

eigennamen en details gefingeerd

7 doorstroom

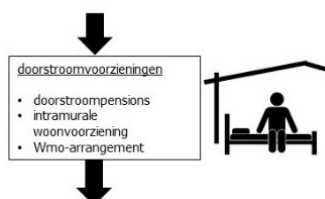
7-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Wordt er een adequate doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding gerealiseerd?
- Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?

Specifiek beoordeelt de rekenkamer de doorstroom vanuit de nachtopvang. Onder doorstroom wordt het verblijf in een woonzorginstelling verstaan voor mensen die (nog) niet zelfstandig kunnen wonen. Het gaat om voorzieningen voor begeleid of beschermd wonen. Het hoofdstuk beschrijft de vierde stap van de keten zoals deze in hoofdstuk 2 is gepresenteerd (zie figuur 7-1).

figuur 7-1: uitsnede ketenweergave doorstroom



Aan de orde komen het aanbod en gebruik van doorstroomvoorzieningen en daarin geconstateerde belemmeringen (paragraaf 7-2). Ook wordt behandeld in hoeverre de gemeente er in is geslaagd voorgenomen verbeteringen in de doorstroom te realiseren (paragraaf 7-3). Het gaat daarbij om genomen maatregelen en kortetermijndoelstellingen die voortvloeien uit de 'Aanpak voor de doorontwikkeling van de dak- en thuislozenketen'.²⁵⁹

Tabel 7-1 geeft weer welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen aan de orde komen.

²⁵⁹ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Herijking nachtopvang en EU buitenslapers', 25 oktober 2016.

tabel 7-1: normen doorstroom

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
Wordt een adequate doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding gerealiseerd?	De gemeente heeft inzicht in het aanbod en de behoefte aan doorstroomvoorzieningen. Er zijn acceptabele wachttijden voor een plek in een doorstroomvoorziening.	7-2
Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?	De gemeente heeft de voorgenomen doelen bereikt. De gemeente heeft maatregelen genomen gericht op snelle doorstroom vanuit de nacht- of crisisopvang naar passende voorzieningen en deze hebben het gewenste resultaat.	7-3

7-2 aanbod en gebruik van doorstroomvoorzieningen

Het precieze aanbod aan, en gebruik van, doorstroomvoorzieningen is niet bekend. Wel is inzicht in de behoefte aan voorzieningen op basis van de afgegeven arrangementen. Hieruit blijkt dat het aantal arrangementen in 2017 is toegenomen voor zowel volwassenen als jongeren.

De belangrijkste indicator om te bepalen of er sprake is van een adequate doorstroom is een zo kort mogelijk verblijf in de opvang en een acceptabele wachttijd. De gemeente beschikt niet over cijfers over de wachttijd van daklozen met een arrangement voor een doorstroomvoorziening. Betrokkenen schatten de wachttijd in het gunstigste geval op zes tot zeven maanden en gemiddeld waarschijnlijk negen maanden. Uit deze indicaties is op te maken dat er geen adequate doorstroom wordt gerealiseerd.

Knelpunt voor doorstroom is het gebrek aan ruimte in de voorzieningen voor volwassenen en jongeren. Voor jongeren geldt dat zorgaanbieders dit toeschrijven aan het terugbrengen van het aanbod aan begeleid wonen door (aanvankelijke) achterstanden bij het afgeven van indicaties door het COJ. Doordat leegstand ontstond is woonruimte afgestoten. Nadat het aantal indicaties weer toenam bleek het lastig snel nieuw woonaanbod voor jongeren te realiseren. Onder andere speelt mee dat de Rotterdamwet de mogelijkheden beperkt voor het realiseren van betaalbare woonruimte.

7-2-1 soorten voorzieningen

De stap naar zelfstandig wonen met eventueel extramurale begeleiding is voor een deel van de daklozen te groot. Deze mensen verblijven eerst in een tussenvoorziening. Afhankelijk van de ernst van de problematiek kan dit een voorziening voor beschermd of begeleid wonen zijn.

voorzieningen voor volwassenen

Het aanbod voor volwassenen in de doorstroomfase bestaat uit voorzieningen voor begeleid wonen en voor beschermd wonen. De vormen verschillen in de mate van zorg en ondersteuning die cliënten ontvangen:

- *beschermd wonen* biedt huisvesting aan daklozen met chronische psychiatrische problemen, in combinatie met een verslaving en/of andere problemen. Deze woonvorm biedt 24 uur per dag begeleiding en toezicht.
- *begeleid wonen* biedt huisvesting aan daklozen waarbij naast psychiatrische problemen ook verslaving en andere problemen aanwezig kunnen zijn. Deze woonvorm biedt dagelijks begeleiding en cliënten kunnen 24 uur per dag terugvallen op een achterwacht. De zelfstandigheid en mate van begeleiding verschilt per persoon. Het accent ligt bij deze groep op uitstroom naar zelfstandige woonruimte.
- *wonen met minder dan 16 uur ambulante begeleiding* (extramuraal). Hierbij verblijven daklozen in een pand van de zorgaanbieder en ontvangen zij ambulante begeleiding en betalen zij huur voor de woning.

De voorzieningen voor begeleid en beschermd wonen worden in Rotterdam op dit moment door zeven zorgaanbieders aangeboden.²⁶⁰ Het aantal plekken dat de zorgaanbieders beschikbaar hebben, is niet bekend. De gemeente houdt het aantal bedden niet meer bij. In de afspraken met zorgaanbieders is gekozen voor een inkoopmodel waarin alleen de prijs wordt vastgesteld en geen afspraken meer worden gemaakt over de afname van bedden of trajecten.²⁶¹

Bij het opstellen van het Actieprogramma Eerder Thuis werd destijds wel ingezet op het rapporteren over het gebruik van doorstroomvoorzieningen, om de voortgang op het programma in kaart te brengen (zie paragraaf 2-3-3 van dit rapport). Eén van de tien indicatoren voor het onderzoeken van de voortgang is namelijk 'het aantal maanden dat iemand uit de doelgroep (O)GGZ feitelijk verblijft in een intramurale setting (beschermd wonen of begeleid wonen), met hetzij een AWBZ-indicatie (ggz-c), hetzij een Wmo-indicatie'. In de voortgangsrapportages van Eerder Thuis is op dit punt echter niet gerapporteerd.

voorzieningen voor jongeren

Ook voor jongeren bestaan er voorzieningen voor beschermd en begeleid wonen. Voor jongeren is er daarnaast nog een derde variant: het wonen in een pand van een zorgaanbieder met ambulante begeleiding. Omdat jongeren in een pand van een zorgaanbieder verblijven, wordt deze vorm ook tot de doorstroomvoorzieningen gerekend. De drie varianten zijn:²⁶²

- *beschermd wonen* met 24 uur toezicht of begeleiding;
- *begeleid wonen* waarbij een jongere een kamer heeft op een adres met meerdere jongeren. Er is 16 uur toezicht of begeleiding;
- *wonen met minder dan 16 uur ambulante begeleiding* (extramuraal). Hierbij wonen jongeren in een pand van de zorgaanbieder en ontvangen zij ambulante begeleiding en betalen zij huur voor de woning.

Er zijn acht zorgaanbieders met voorzieningen voor beschermd en begeleid wonen. Daarnaast zijn er nog zorgaanbieders die wonen met ambulante begeleiding bieden.²⁶³

²⁶⁰ www.rotterdam.nl/wonen-leven/vind-uw-zorgaanbieder, februari 2018.

²⁶¹ Toelichting ambtenaar per e-mail, februari 2018.

²⁶² Interview ambtenaar.

²⁶³ www.rotterdam.nl/wonen-leven/vind-uw-zorgaanbieder, februari 2018.

uitbreidingen van voorzieningen

Het realiseren van nieuwe woonzorgvoorzieningen is gebonden aan afspraken uit het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015. Specifiek gaat het om woonzorgvoorzieningen voor mensen met psychosociale problemen waar geen toezicht op in- en uitloop is en om zelfstandige woonruimten met een huurzorgcontract. De afspraken zijn opgesteld vanuit het oogpunt van beperking van overlast van buurtbewoners om zo bij te dragen aan de leefbaarheid. Toewijzing van woningen en het realiseren van nieuwe voorzieningen voor personen met een psychosociale problematiek kan daardoor alleen in specifieke gebieden. Daklozen vallen ook onder de afspraken, maar de doelgroep is breder.

Zorgaanbieders en eventueel betrokken woningcorporaties moeten een verzoek voor het realiseren van een nieuwe voorziening indienen bij het platform Huisvesting Bijzondere Doelgroepen (HBD). Vervolgens wordt het verzoek getoetst aan het bestemmingsplan en de zoneringskaart. Deze bestaat uit een kaart met zones gebaseerd op het wijkprofiel 2014. In rode zones kunnen geen nieuwe voorzieningen worden gerealiseerd. In oranje en gele zones kan dit met mate of beperkte mate. In groene gebieden is voldoende ruimte.

In 2017 zijn negen initiatieven gemeld bij het HBD. Daarvan waren er drie in een zone waarin ruimte is voor nieuwe voorzieningen. Deze zijn aan het college voorgelegd. In totaal waren hierbij 168 plekken betrokken. Bij één initiatief is positief geadviseerd door het college, de andere twee zijn nog in behandeling. Het is niet bekend hoeveel bedden in de afgelopen jaren zijn gerealiseerd met de door het platform getoetste initiatieven. ²⁶⁴

7-2-2 gebruik van voorzieningen

De meerderheid van de daklozen (tenminste 60%) ontvangt een extramuraal arrangement en maakt dus geen gebruik van een doorstroomvoorziening. De overige cliënten krijgen een plek in een voorziening voor begeleid of beschermd wonen. In november 2017 verbleven ongeveer 1.000 mensen met een GGZ MO Wmo-arrangement in een voorziening voor beschermd wonen (zie tabel 7-2). Daarnaast maakten ongeveer 300 mensen gebruik van een begeleid wonen voorziening (doorstroompension of begeleid wonen).

tabel 7-2: verblijf cliënten in doorstroomvoorziening (volwassenen), november 2017

woonvoorziening	aantal cliënten
begeleid wonen/doorstroompension	308
beschermd wonen	1.033

bron: aangeleverde cijfers gemeente Rotterdam (beschermd wonen is exclusief mensen die daar op basis van het overgangsrecht AWBZ verblijven)

In totaal waren er eind december 2017 220 jongeren met een intramuraal arrangement. ²⁶⁵ Welk deel daarvan verblijft in beschermd of in begeleid wonen is niet

²⁶⁴ E-mail ambtenaar, 15 januari 2018.

²⁶⁵ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens december 2017', januari 2018.

bekend. Daarnaast heeft een onbekend aantal jongeren een woonruimte van een zorgaanbieder met een extramuraal arrangement.

indicaties en herindicaties

De nieuwe instroom in de voorzieningen is bij volwassenen en jongeren gedeeltelijk af te leiden van het aantal intramurale arrangementen. Een deel van deze arrangementen bestaat uit herindicaties. Deze mensen verblijven dus al in een intramurale setting en zijn dus geen nieuwe instroom. Naast de intramurale arrangementen zijn er nog extramurale arrangementen voor de variant waarbij volwassenen en jongeren verblijven in een pand van de zorgaanbieder (met minder van 16 uur ambulante begeleiding).

In onderstaande tabel zijn de intramurale GGZ MO-arrangementen van 2015 tot en met het derde kwartaal van 2017 weergegeven. Zowel bij volwassenen als bij jongeren is een toename te constateren ten opzichte van 2015. Het verschil tussen 2017 en eerdere jaren wordt door de gemeente mede verklaard uit de overgang naar een ander registratiesysteem.²⁶⁶ Voor de gegevens over jongeren geldt bovendien dat in 2016 van een kwartaal gegevens ontbreken. Ook los van de technische verklaringen voor de stijging lijkt sprake te zijn van een toename van het aantal intramurale arrangementen. Dit beeld wordt bevestigd door geïnterviewde zorgaanbieders.

tabel 7-3: afgegeven intramurale arrangementen voor doorstroomvoorzieningen

	2015	2016	2017
volwassenen	327	290	499*
jongeren	70	110*	198*

bron: voortgangsrapportage Eerder Thuis en aanpak personen met verward gedrag

*exclusief vierde kwartaal

Een deel van de afgegeven arrangementen is een herindicatie. De precieze verhouding tussen nieuwe indicaties en herindicaties is niet bekend. In grote lijnen is bijna de helft van alle intakes van volwassenen een aanvraag voor een herindicatie.²⁶⁷ Mogelijk is deze verhouding ook van toepassing op het aantal uiteindelijk afgegeven arrangementen.

Herindicaties voor volwassenen verlopen via een apart proces via het team Herindicaties & Beschermd Wonen Intramuraal. Ook voor jongeren geldt voor de herindicatie een andere route. Een herindicatie voor ambulante begeleiding verloopt voor jongeren via de Vraagwijzer en niet via het COJ. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat medewerkers van Vraagwijzer over te weinig kennis van daklozenproblematiek beschikken. Zij constateren dat jongeren daardoor regelmatig een te lage indicatie krijgen. Een bijkomend probleem is dat zodra jongeren overgaan naar de Vraagwijzer hun dossier in het registratiesysteem van Elise wordt afgesloten. Zij gaan over naar het systeem van de Vraagwijzer (MensCentraal) en kunnen daarmee niet goed worden gevolgd.

²⁶⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis en aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

²⁶⁷ Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens december 2017', januari 2018.

wachttijden doorstroomvoorzieningen

De snelheid van instromen na het krijgen van een arrangement hangt in sterke mate af van de vraag of er ruimte beschikbaar is in een voorziening van een zorgaanbieder. Er zijn geen wachtlijstcijfers voor de doorstroomvoorzieningen. Wel kan uit de relatief lange verblijfsduur van mensen in de nachtopvang worden geconcludeerd dat het doorstromen van de nachtopvang naar een doorstroomvoorziening lang duurt. Ongeveer 30% van de daklozen verblijft langer dan 90 dagen (zie hoofdstuk 3). Deze cijfers gaan echter maar ten dele over mensen die wachten op ruimte in een doorstroomvoorziening. Betrokkenen schatten in dat de wachttijd in het gunstigste geval zes tot zeven maanden is, maar waarschijnlijk gemiddeld op ongeveer negen maanden zal liggen.²⁶⁸

Het tekort aan woonruimte in doorstroomvoorzieningen is volgens zorgaanbieders de belangrijkste oorzaak voor de lange verblijfsduur van cliënten in de opvang. Zij constateren in de interviews dat er substantiële wachtlijsten zijn voor de doorstroomvoorzieningen. De begeleid en beschermd wonen voorzieningen zitten vaak vol en kennen relatief lange wachttijden.

Specifiek wordt gewezen op een tekort aan beschikbare plekken voor jongeren.²⁶⁹ Precieze cijfers van het aantal jongeren dat op een wachtlijst staat zijn niet beschikbaar. Het is niet duidelijk hoe groot het tekort is. Dat er echter een probleem is, blijkt uit de moeizame uitstroom uit de crisisopvang (zie hoofdstuk 6). “Het probleem met dakloze jongeren zit niet aan de voorkant, maar aan de achterkant van de keten. Er zijn onvoldoende tussenvoorzieningen en geschikte woningen. Doorstroom uit de crisisopvang binnen zes weken is daarom niet haalbaar”, aldus één van de aanbieders.

Het huidige gebrek aan doorstroomvoorzieningen voor jongeren is volgens zorgaanbieders te wijten aan twee oorzaken.

- *Het aanbod is teruggelopen:* in de startfase van de periode van de decentralisaties is overgegaan op een nieuwe werkwijze bij het COJ. Een tijdlang zijn weinig indicaties afgegeven. Hierdoor ontstond leegstand in voorzieningen van zorgaanbieders en hebben zij hun aanbod aan woonruimte teruggebracht. Dit geldt met name voor woningen van jongeren waar geen nachtelijk toezicht is. Vervolgens is de vraag naar deze voorzieningen weer toegenomen. Het lukt zorgaanbieders echter niet snel nieuwe woonruimte te realiseren. Dit komt onder andere door beperkingen vanuit het Convenant Huisvesting Bijzonder Doelgroepen. In veel gebieden met geschikt aanbod kunnen geen voorzieningen worden gerealiseerd. Deze gebieden vallen in de zones van de zoneringskaart waarin uitbreiding niet of beperkt mogelijk is. Daarnaast speelt mee dat het investeren in vastgoed duur en relatief riskant is voor zorgaanbieders. Contracten voor vastgoed hebben doorgaans een langere looptijd dan de Wmo-contracten met de gemeenten.
- *Uitstroom naar zelfstandige woonruimte is moeilijk vanwege het beperkte aanbod.* Het aanbod aan betaalbare woonruimte voor jongeren in Rotterdam is beperkt. Directe uitstroom naar zelfstandig wonen is daarom lastig, wat weer druk geeft op de crisisopvang en woon-zorgvoorzieningen voor jongeren. Betrokkenen schrijven dit vooral toe aan de ‘Rotterdamwet’.²⁷⁰ Jongeren die niet kunnen aantonen dat zij zes

²⁶⁸ Interviews zorgaanbieders en ambtenaren gemeente.

²⁶⁹ Interviews zorgaanbieders.

²⁷⁰ Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek.

jaar of langer in Rotterdam woonachtig zijn en geen inkomen uit werk hebben boven de Rotterdamse bijstandsnormen, krijgen in de Rotterdamwetgebieden geen huisvestingsvergunning. Juist in deze gebieden is betaalbare woonruimte voor deze groep aanwezig.

kosten cliënt

Naast het beperkte aanbod kunnen ook de kosten voor cliënten een belemmering voor doorstroming opleveren. Voor het verblijf in een voorziening betaalt een cliënt een eigen bijdrage via het Centraal Administratiekantoor (CAK). De hoogte hiervan wordt bepaald door het CAK. Dit kan een hoge of lage bijdrage zijn afhankelijk van het type zorg en de hoogte van het inkomen. Mensen met bijstand houden na die eigen bijdrage vaak ongeveer € 250 zakgeld per maand over.²⁷¹ Hiermee houden zij iets minder over dan mensen die in de nachtopvang slapen en een uitkering hebben. Zij hebben ongeveer € 600 in de maand te besteden.²⁷² Mogelijk is dit voor een deel van de daklozen een prikkel om niet door te stromen. De verwachting van betrokkenen is echter dat het hierbij om een zeer beperkt aantal gevallen gaat.

7-3 doorontwikkeling

De gemeente heeft twee kwantitatieve doelstellingen geformuleerd om in korte tijd meer doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang te realiseren. Er zijn aanvullende inspanningen gedaan om meer doorstroom te realiseren. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de gemeente de doelstellingen ook heeft gehaald.

De inspanningen van de gemeente zijn vooral gericht op afstemming op casusniveau met de betrokken zorgaanbieders en andere relevante partijen in actietafels. Deze vorm van intensieve afstemming wordt door de betrokkenen gewaardeerd. Er is beter inzicht in praktische knelpunten en er worden initiatieven opgepakt om de onderlinge processen te verbeteren.

Naast de actietafels zijn in beperkte mate initiatieven ontplooid om nieuwe woonvormen mogelijk te maken. Er is een kleine pilot Housing First gehouden. Deze heeft nog geen opvolging gekregen. Daarnaast is een startarrangement ontwikkeld om direct zorg en huisvesting te ontvangen en zo de instroom in de nacht- en crisisopvang te beperken. Door gebrek aan beschikbare huisvesting wordt hier nog geen gebruik van gemaakt.

7-3-1 inleiding

De gemeente heeft in 'Aanpak voor de doorontwikkeling van de dak- en thuislozenketen' acties benoemd voor het bevorderen van de doorstroom. De resultaten hiervan worden in deze paragraaf behandeld. Een deel van de doelstellingen en maatregelen heeft vooral betrekking op versnelde uitstroom naar zelfstandige woonruimte. Deze worden in hoofdstuk 8 van dit rapport behandeld (uitstroom).

²⁷¹ Interview ambtenaar.

²⁷² Interview ambtenaar.

7-3-2 doelstellingen en maatregelen herijking doorstroom

doelstelling versnelde doorstroom

De aanpak van de doorstroom richt zich vooral op de knelpunten rond huisvesting. Aanpak van deze knelpunten moet leiden tot een versnelde doorstroom naar woonzorgvoorzieningen. Voor het realiseren van deze doorstroom zijn kortetermijndoelen opgesteld die voor 1 september 2017 gerealiseerd dienden te zijn:²⁷³

- “voor 1 september 2017 dienen 60 tot 120 volwassenen uit de nachtopvang binnen zes weken na indicatiestelling door te stromen naar een passende woonzorgvoorziening.
- voor 1 september 2017 dienen 20 tot 30 jongeren uit de crisisopvang binnen zes weken na indicatiestelling door te stromen naar een passende woonzorgvoorziening.”

Het is onduidelijk in hoeverre de gemeente erin geslaagd is voor 1 september 2017 de doelstellingen te behalen. Dit heeft ten eerste te maken met de wijze waarop de doelstelling is geformuleerd. De doelstelling maakt niet duidelijk op welke groep daklozen de genoemde aantallen betrekking hebben. Er is immers ook sprake van reguliere plaatsing van daklozen bij de doorstroomvoorzieningen, waardoor onduidelijk is welke daklozen meegeteld moeten worden om te bepalen of de doelstelling is gerealiseerd. Daarnaast kan uit de gemeentelijke registratie en rapportage niet worden afgeleid hoeveel doorstroom precies heeft plaatsgevonden en of dit voor 1 september gerealiseerd is.

In de rapportage aan de raad worden alleen de resultaten van de besproken cliënten in de actietafels gepresenteerd.²⁷⁴ Daaruit blijkt dat de stand van zaken op 15 oktober 2017 de volgende is:

- er zijn 37 volwassenen besproken en doorgestroomd naar een voorziening dan wel een verblijf elders (doelstelling was 60-120 naar een voorziening).
- er zijn 19 jongeren doorgestroomd naar een voorziening/verblijf elders (doel was 20-30 jongeren naar een voorziening).

Niet alle dakloze volwassenen en jongeren zijn echter besproken in de actietafels. De precieze uitstroom is onbekend en bovendien maakt de rapportage niet duidelijk in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt.

ontwikkelen nieuwe woonzorgconcepten

Op beperkte schaal is geëxperimenteerd met innovatie in het aanbod aan woonzorgvoorzieningen. Er is een pilotproject Housing First uitgevoerd door het Leger des Heils in samenwerking met Woonstad. Het gaat hierbij om een kleine pilot voor vier mensen die chronisch dakloos waren. Allereerst is een huis geregeld en pas daarna volgde de rest van de hulp. Deze wijze van aanpak wordt met name geschikt gevonden voor cliënten die te kwetsbaar zijn om in een groep te verblijven. Nachtopvang is voor deze groep een belemmering voor snel herstel. Bovendien is Housing First volgens de betrokkenen een goedkopere vorm van opvang.²⁷⁵ De bij de

²⁷³ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers', 28 oktober 2016.

²⁷⁴ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis en aanpak personen met verward gedrag', 28 november 2017.

²⁷⁵ Interview zorgaanbieder.

pilot betrokken partijen geven aan dat uit de resultaten bleek dat Housing First mogelijk is en het platform HBD de meerwaarde heeft onderschreven. Tegelijkertijd constateren zij dat er nog geen duidelijke vervolgspraken zijn gemaakt en dat het ontbreekt aan een ‘trekker’ die de doorontwikkeling vorm gaat geven.

startarrangement

Om de instroom in de nacht- en crisisopvang te voorkomen en doorstroom te bevorderen is het startarrangement ontwikkeld. Het startarrangement is opgezet om daklozen direct te helpen met ondersteuning zodra zij zich melden bij CO of COJ. Met dit arrangement wordt de nachtopvang of crisisopvang omzeild en kan direct naar huisvesting worden doorgestroomd. Het is een standaardindicatie voor maximaal drie maanden waarin de gemeente en zorgaanbieder de noodzakelijke ondersteuning organiseren. Gedurende de looptijd van het startarrangement wordt aansluitend de reguliere indicatie afgegeven.²⁷⁶ In het arrangement is financiering opgenomen voor de huisvesting en om de basis op orde te krijgen. Het startarrangement wordt een goed instrument gevonden door zorgaanbieders. *“De toegevoegde waarde hiervan is dat er snel gestart kan worden met het leveren van zorg. Dit is een goede zaak, omdat verblijven in de nachtopvang niet bevorderlijk is voor het actief aanpakken van problemen. Veel cliënten zitten namelijk in een overlevingsmodus.”*

Het startarrangement is vanaf augustus 2017 beschikbaar, maar wordt nog nauwelijks gebruikt.²⁷⁷ De voorwaarde om een startarrangement af te kunnen geven is dat er eerst huisvesting beschikbaar moet zijn. Door het tekort aan plekken wordt het arrangement voor zowel volwassenen als jongeren lukt het niet het arrangement te gebruiken.

actietafels

Ook in de actietafels voor volwassenen en jongeren is aandacht voor de doorstroming. Op casusniveau worden cliënten besproken die naar verwachting snel kunnen uitstromen naar zelfstandig wonen met begeleiding. Betrokken partijen waarderen de invoering van de actietafels en de inspanningen die geleverd worden om de doorstroom en uitstroom vanuit de nacht- en crisisopvang te verbeteren. Partijen constateren dat er onderling meer kennis over en begrip van elkaars processen is ontstaan. Er is beter inzicht in praktische knelpunten en er worden initiatieven opgepakt om de onderlinge processen te verbeteren. Vooral op het gebied van uitstroom naar zelfstandig wonen wordt vooruitgang geconstateerd. *“Er is dankzij de actietafels eindelijk beweging ontstaan”, aldus één van de betrokken zorgaanbieders. “Doordat alle ketenpartners hier aan deelnemen, inclusief het KBR, is er een versnelde route mogelijk”, geeft een andere zorgaanbieder aan.*

²⁷⁶ Gemeente Rotterdam, ‘Een startarrangement voor dakloze Rotterdammers’, Informatieblad, juli 2017.

²⁷⁷ Interview ambtenaar.



8 uitstroom

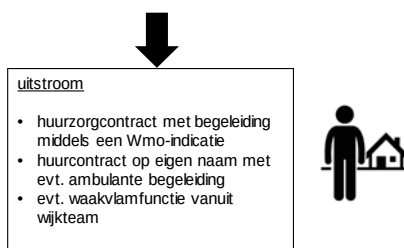
8-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Wordt er een adequate uitstroom naar zelfstandige woningen en woonvormen gerealiseerd?
- Zijn de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?

Meer specifiek beoordeelt de rekenkamer in dit hoofdstuk de uitstroom van cliënten vanuit de nachtopvang of een doorstroomvoorziening naar zelfstandige woonruimte. Onder uitstroom wordt het verblijf in een zelfstandige woonruimte verstaan, al dan niet met ambulante begeleiding vanuit een Wmo-arrangement. Het hoofdstuk beschrijft daarmee de laatste stap van de keten zoals deze in hoofdstuk 2 is gepresenteerd (zie figuur 8-1).

figuur 8-1: uitsnede ketenweergave uitstroom



Aan de orde komen welke maatregelen de gemeente heeft genomen om daklozen te voorzien van passende woonruimte (paragraaf 8-2) en passende hulp en ondersteuning bij het zelfstandig wonen (paragraaf 8-3). In de afzonderlijke paragrafen is aandacht voor eventuele belemmeringen die daarbij optreden. Ten slotte wordt getoetst in hoeverre de gemeente erin is geslaagd om de voorgenomen verbeteringen in de uitstroom te realiseren (paragraaf 8-4). Het gaat daarbij om genomen maatregelen en kortetermijndoelstellingen die voortvloeien uit de 'Aanpak voor de doorontwikkeling van de dak- en thuislozenketen'.²⁷⁸

Tabel 8-1 geeft weer welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm staan.

²⁷⁸ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Herijking nachtopvang en EU buitenslapers', 25 oktober 2016.

tabel 8-1: normen uitstroom

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
Wordt er een adequate uitstroom naar definitieve woningen en woonvormen gerealiseerd?	De gemeente heeft inzicht in het aanbod en de behoefte aan zelfstandige woningen en woonvormen.	8-2
	Er zijn acceptabele wachttijden voor zelfstandige woningen en woonvormen	8-2
	Er wordt passende ondersteuning geboden voor het verkrijgen van woonruimte	8-2
	Er wordt passende zorg geboden bij zelfstandig wonen voor het voorkomen van terugval	8-3
Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?	De gemeente heeft maatregelen genomen gericht op snelle uitstroom vanuit de nacht-/crisisopvang of doorstroomvoorzieningen naar zelfstandige woonruimte of woonvormen en deze hebben het gewenste resultaat.	8-4
	De gemeente heeft de voorgenomen doelen bereikt.	8-4

8-2 uitstroom naar zelfstandige woonruimte

De gemeente heeft afspraken gemaakt met corporaties over het beschikbaar stellen van voldoende zelfstandige woonruimte. Ook zijn afspraken gemaakt met corporaties en zorgaanbieders over de ondersteuning bij het verkrijgen van woonruimte. Sinds 2015 is er een speciale route voor uitstromers uit zorginstellingen: directe bemiddeling. Het gebruik van deze route is in 2017 sterk gegroeid (van 100 in 2015 naar 493 in 2017). Hoewel de wachttijd van geplaatsten via deze route aanvankelijk lang was, is deze in 2017 teruggelopen tot minder dan twee maanden. Ook het totaal aantal mensen dat vanuit een opvanginstelling of tijdelijke opvang een zelfstandige woonruimte aangeboden heeft gekregen, is toegenomen.

De betrokken partijen (gemeente, corporaties en zorgaanbieders) monitoren de behoefte aan woonruimte met behulp van een vraagraming. Het aantal woningen dat op basis van de hiervan beschikbaar is gesteld door corporaties is in 2017 (550) voldoende gebleken om aan de toegekende urgenties voor woonruimte met huurzorgcontract te voldoen (493).

Er zijn ook cliënten van opvanginstellingen die via een reguliere urgentie woonruimte zoeken. Voor de totale groep met urgentie is er nog wel sprake van schaarste. In januari 2017 stonden er 187 mensen op de wachtlijst.

Naast de beschikbaarheid van woonruimte zijn de aanwezigheid van een inkomen en budgetbeheer (vanwege aanwezige schulden) voorwaarden voor het uitstromen uit een zorginstelling. Inkomen en budgetbeheer worden door verschillende onderdelen van de gemeente verstrekt met elk eigen voorwaarden, aanvraagprocessen en doorlooptijden. Wachttijden en uitsluitingsgronden bij de Kredietbank Rotterdam leveren volgens zorgaanbieders knelpunten op bij het toekennen van budgetbeheer en daarmee het realiseren van tijdige uitstroom naar eigen woonruimte.

8-2-1 inleiding

Na verblijf in de nachtopvang of in een doorstroomvoorziening kunnen daklozen uitstromen naar een zelfstandige woonruimte. Een deel van de daklozen stroomt direct vanuit de nachtopvang door naar zelfstandige woonruimte, met begeleiding en ondersteuning via een Wmo-arrangement. Deze route is relatief nieuw. In het verleden was de gebruikelijke weg dat daklozen eerst in een doorstroomvoorziening verbleven voordat zij zelfstandig gingen wonen.

Over de grootte van de groep die direct vanuit de nachtopvang, met een extramuraal arrangement, zelfstandig kan gaan wonen, lopen de opvattingen uiteen. In het AEF-rapport wordt geschat dat 35% van de gebruikers van de nachtopvang direct in staat is om zelfstandig te wonen met begeleiding en ondersteuning via een Wmo-arrangement.²⁷⁹ Ook zorgaanbieders geven in de interviews aan dat veel daklozen dermate veel problematiek hebben dat zij eerst in een doorstroomvoorziening geplaatst moeten worden.

De stelling van zorgaanbieders dat het voor een deel van de daklozen nodig is eerst in een doorstroomvoorziening te verblijven is niet onomstreden. Tegenover de opvatting van zorgaanbieders staat de visie dat het juist belangrijk is dat mensen die dakloos zijn geraakt weer zo snel mogelijk een eigen plek hebben. Het bij elkaar zetten van mensen in een woonvorm vertraagt hun herstelproces en kan leiden tot verdere marginalisatie en sociale uitsluiting. Bovendien kan het in de geïnstitutionaliseerde setting van een woonvoorziening of begeleid wonen lastiger zijn de eigen mogelijkheden van mensen te beoordelen.²⁸⁰ Ook in het advies van de commissie Dannenberg (zie hoofdstuk 2) wordt specifiek verwezen naar wonen in de wijk, in zelfstandige woonruimte, als vertrekpunt.²⁸¹ Housing First is in het advies het uitgangspunt voor alle kwetsbare mensen.

De rekenkamer heeft in verdiepend onderzoek bij cliënten in de nachtopvang beoordeeld wat hun behoeften zijn aan zorg, begeleiding en wonen en hoe dit zich verhoudt tot hun actuele inzet op deze terreinen. Hieruit blijkt dat in een deel van de gevallen ervoor is gekozen mensen in een doorstroomvoorziening of woonvorm te plaatsen, terwijl naar inschatting van de betrokken arts-onderzoeker de benodigde zorg goed ambulant is te organiseren en het ook de wens van de betrokken cliënten is zelfstandig te wonen. Het ging hierbij om vijf van de 29 dossiers (15%). Hieruit maakt de rekenkamer op dat de groep die vanuit de nachtopvang direct kan uitstromen naar zelfstandige woonruimte groter is dan het huidige percentage dat een extramuraal arrangement heeft (tenminste 60%, zie hoofdstuk 3-6). Randvoorwaarde daarbij is uiteraard wel dat zij de benodigde hulp en zorg ontvangen en er (betaalbare) woonruimte aanwezig is.

8-2-2 ondersteuning bij het verkrijgen van woonruimte

Een belangrijke voorwaarde voor de uitstroom naar zelfstandig wonen vanuit de nacht-/crisisopvang of een doorstroomvoorziening is de beschikbaarheid van passende en betaalbare woningen en woonvormen. De woningcorporaties hebben met

²⁷⁹ Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.

²⁸⁰ Everdingen C. van, 'Daklozenzorg in Den Haag, De keten is zoek!', december 2017.

²⁸¹ Commissie Toekomst Beschermd Wonen, 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen', november 2015.

de gemeente afspraken gemaakt over de huisvesting van bijzondere doelgroepen (mensen met psychosociale problemen). Vastgelegd is dat de woningcorporaties jaarlijks 550 woningen beschikbaar stellen voor een passende huisvesting voor mensen met psychosociale problemen die met nazorg uitstromen naar zelfstandig wonen. Daklozen en uitstromers uit doorstroomvoorzieningen behoren tot deze doelgroep. De vier grote woningcorporaties nemen naar rato van hun woningvoorraad de afspraak voor hun rekening.²⁸² De afspraken over de bijdrage per corporatie gelden vanaf 2017. Voor 2018 zijn deze specifiek vastgelegd in de prestatieafspraken die met iedere corporatie worden afgesloten.

vraaggraming

De 550 woningen zijn gebaseerd op een vraaggraming waarvoor zorgaanbieders en woningcorporaties gegevens aanleveren. In deze vraaggraming is rekening gehouden met uitstroomgegevens uit het verleden, wachtlijstgegevens en een versnelling in de uitstroom ten opzichte van voorgaande jaren. Indien blijkt dat de uitstroom uit de opvang via directe bemiddeling toeneemt, dan wordt de prognose aangepast en aan corporaties gemeld dat zij rekening moeten houden met een groter aantal benodigde woningen.²⁸³ Met de afspraken over de 550 woningen ligt het aantal plaatsingen op een hoger niveau dan voorheen. Eén van de betrokken woningcorporaties geeft aan dat de afspraken een verdubbeling betekenen ten opzichte van het verleden.²⁸⁴

zicht op het aanbod

In het programma 'Eerder Thuis' wordt gesteld dat inzicht "in het aantal beschikbare en betaalbare huurwoningen" voor bijzondere doelgroepen zal worden verkregen door monitoring vanuit het platform HBD.²⁸⁵ Het Convenant HBD uit 2015 stelt als taak van het platform: "de daadwerkelijke match tussen vraag en aanbod (productie) [*van huisvesting voor bijzondere doelgroep*] en de stedelijke verdeling daarvan monitoren en daarover rapporteren aan alle betrokken partijen".²⁸⁶ Uiteindelijk is wel een vraaggraming opgesteld. De rekenkamer heeft geen overzicht aangetroffen van het aanbod van woningen voor de bijzondere doelgroepen.

uitstroom via 1-route regeling

Aanvullend op de afspraak over het aantal woningen voor de doelgroep hebben woningcorporaties en zorgaanbieders afspraken gemaakt over de wijze waarop bijzondere doelgroepen gebruik kunnen maken van corporatiewoningen. Sinds januari 2015 is afgesproken dat cliënten die uitstromen vanuit een zorginstelling gebruik kunnen maken van de '1-route regeling'.²⁸⁷ Voor aanvragen via de 1-route regeling geldt een afhandelingstermijn van vijf werkdagen.

²⁸² Havensteder, Vestia, Woonstad en Woonbron nemen naar rato 500 woningen voor hun rekening. De resterende vijftig woningen worden verdeeld over de overige woningcorporaties waar de gemeente prestatieafspraken mee maakt (bron: prestatieafspraken 2018 van de vier genoemde corporaties).

²⁸³ E-mail ambtenaar.

²⁸⁴ Interview woningcorporatie.

²⁸⁵ Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma (O)GGZ Eerder Thuis', 2015.

²⁸⁶ Zorgaanbieders, woningcorporaties en gemeente Rotterdam, 'Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015', 2015.

²⁸⁷ SUWR, 'Jaarverslag 2016', juni 2017.

Binnen deze route zijn er twee varianten.

- De eerste groep stroomt zonder hulpverleningstraject uit naar zelfstandige woonruimte. De zorginstelling heeft bij deze groep geconstateerd dat verdere zorg (extramuraal) niet nodig is. De cliënt kan zelf gaan zoeken binnen Woonnet Rijnmond met zijn of haar urgentie. Toetsing van de urgentie vindt plaats door de Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR). Als de potentiële huurder bereid is breed te accepteren, vergroot dat de kans op snelle plaatsing.
- De tweede groep heeft nog wel begeleiding nodig. Zij krijgen ambulante begeleiding die is gekoppeld aan een bepaald arrangement. Zij behoren tot de groep die een speciale route volgt: *directe bemiddeling*. Via de directe bemiddeling worden uitstromers uit de opvang of een instelling op een specifieke wachtlijst geplaatst. Corporaties dienen binnen twee maanden een woning aan te bieden. De corporatie voert hierbij een check op de persoon uit en kijkt naar het risicoprofiel van de cliënt (onder andere het overlastverleden) en de leefbaarheid in de buurt. Bij huurders met overlastrisico wordt bijvoorbeeld beoordeeld of de betreffende flat of portiek niet al veel moeilijke huurders heeft. De woning wordt toegewezen; cliënten kunnen niet zelf zoeken. Van deze route kunnen alleen cliënten gebruikmaken die nog ambulante begeleiding ontvangen vanuit een arrangement.

huurzorgcontract

Als er via directe bemiddeling een geschikte woning is gevonden, vindt de verhuring vervolgens plaats op voorwaarde van een huurzorgcontract. Een huurzorgcontract is een contract voor één jaar. De zorgaanbieder betaalt de huur en de zorgaanbieder tekent voor het leveren van woonbegeleiding. De cliënt tekent er voor dat hij of zij deze woonbegeleiding (en de toegang tot de woning door de begeleider) zal accepteren. Aan het eind van dit jaar treden de corporatie en zorgaanbieder in overleg over het omzetten in een gewoon huurcontract, op naam van cliënt. Het contract wordt dan 'omgeklapt'.

afspraken over uitstroom in de andere G4-gemeenten

In Den Haag zijn tussen aanbieders en woningbouwcorporaties convenantafspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van aantallen woningen. Jaarlijks worden 202 woonplekken beschikbaar gesteld voor cliënten van maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg, klinische verslavingszorg, forensische zorg en Housing First. Daarvan zijn er jaarlijks 49 woningen beschikbaar voor cliënten uit de maatschappelijke opvang. In Den Haag loopt er sinds eind 2011 een Housing First project.²⁸⁸

In Amsterdam heeft de gemeente met de corporaties afgesproken dat er in 2017 1.850 woningen beschikbaar komen voor kwetsbare groepen, waarvan 700 voor maatschappelijke opvang- en beschermd wonen-clieñten. Van de 700 woningen zijn er 300 gereserveerd voor Housing First.²⁸⁹

8-2-3 plaatsing en wachttijden

In 2015 maakte een klein deel van de mensen met urgentie via de 1-route regeling gebruik van de directe bemiddeling (100).²⁹⁰ Het gaat hierbij om een bredere categorie

²⁸⁸ Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Wachten op opvang, Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht', december 2017.

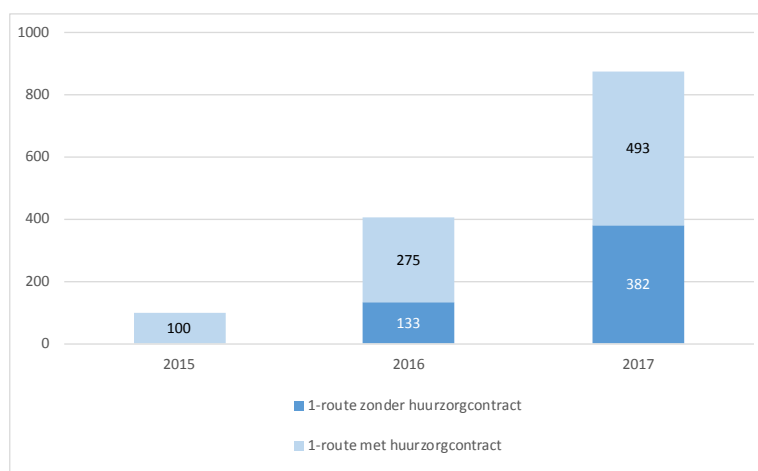
²⁸⁹ Rekenkamer Den Haag, 'Van de straat, Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag', januari 2018.

²⁹⁰ SUWR, 'Jaarverslag 2015', juni 2016.

dan mensen die vanuit de nachtopvang of doorstroomvoorzieningen uitstromen. Ook gezinnen en slachtoffers van huiselijk geweld behoren tot deze urgentiecategorie. In 2016 is het aantal urgenties met een huurzorgcontract toegenomen (275).²⁹¹ In 2017 is het aantal toegekende urgenties met een huurzorgcontract verder gestegen (493).²⁹² Van 2016 naar 2017 steeg ook het aantal urgenties zonder huurzorgcontract van 133 naar 382. De totale hoeveelheid verstrekte urgenties lag in 2017 daarmee op 875.

In figuur 8-2 is de stijging van het aantal urgenties via de 1-route te zien.

figuur 8-2: ontwikkeling urgenties vanuit opvanginstellingen en tijdelijke opvang



bron: jaarverslagen SUWR 2015 en 2016 en 'Monitor vraagruiming en urgentie HBD/Doorstroming', januari 2018.

De directe bemiddelingsprocedure kende in 2015 en 2016 nog een lange doorlooptijd. Gemiddeld was de bemiddelingsduur zes maanden. De beschikbare hoeveelheid passende woningen vanuit de corporaties bleef achter bij de verwachting.²⁹³ Zorgaanbieders kozen mede daarom vaak voor de route zonder huurzorgcontract, omdat die route sneller liep dan de directe bemiddeling.²⁹⁴

In 2017 zijn gesprekken tussen corporaties, zorgaanbieders en de gemeente gevoerd met als doel de instroom van aanvragen en de uitstroom van cliënten beter op elkaar aan te laten sluiten. Dit heeft geresulteerd in actietafels waarin regelmatig afstemming plaatsvindt. In figuur 8-2 is te zien dat zowel het totaal aantal urgenties als het aantal urgenties met huurzorgcontract is toegenomen. Ook is de gemiddelde doorlooptijd tussen het moment van toekenning van de urgentie tot plaatsing in een woning teruggebracht naar minder dan twee maanden (1,8 maand december 2017).²⁹⁵

²⁹¹ SUWR, 'Jaarverslag 2016', juni 2017.

²⁹² SUWR, Maaskoepel, gemeente Rotterdam, 'Monitor vraagruiming en urgentie HBD/doorstroming', januari 2018.

²⁹³ SUWR, 'Jaarverslag 2016', juni 2017.

²⁹⁴ Interviews zorgaanbieders.

²⁹⁵ SUWR, Maaskoepel, gemeente Rotterdam, 'Monitor vraagruiming en urgentie HBD/doorstroming', januari 2018. Het gemiddelde van 1,8 is overigens gebaseerd op afronding naar beneden van het aantal maanden dat een woningzoekende wacht (bijvoorbeeld bij wachttijd van 1 tot 2 maanden wordt een gemiddelde van 1 gehanteerd). Dit heeft een drukkende effect op de berekende gemiddelde wachttijd.

Betrokkenen geven in de interviews aan dat de extra inspanning van partijen op de uitstroom nodig was. “De regievoering heeft een tijd ontbroken en er was geen zicht op de behoefte aan uitstroom. Nu wordt er gewerkt met ramingen en hebben partijen meer grip gekregen op het aantal cliënten dat naar verwachting gaat uitstromen. Daarmee loopt het gehele proces beter”, aldus een geïnterviewde.

van urgentie naar wonen

In 2017 zijn als gezegd 875 urgenties toegewezen aan mensen vanuit een opvanginstelling of tijdelijke opvang. Van de mensen met een dergelijke urgentie betrokken er 758 in 2017 daadwerkelijk een huurwoning.²⁹⁶ Minstens 117 mensen hadden eind 2017 dus wel een urgentie, maar nog geen woning. Het grotere aantal urgenties dan verhuringen wordt waarschijnlijk veroorzaakt door schaarste in het woningaanbod. Een tweede aanwijzing voor deze schaarste is het bestaan van een wachtlijst voor directe bemiddeling met de genoemde urgentie. Hierop stonden 187 mensen in januari 2018. De schaarste komt ten slotte ook naar voren uit de bevinding dat er weinig startarrangementen worden afgegeven (zie paragraaf 7-3-2 van dit rapport). De meest genoemde reden daarvoor is dat er te weinig woningen zijn en te weinig ruimte in doorstroomvoorzieningen is.

8-2-4 ondersteuning uitkering, bijzondere bijstand en budgetbeheer

Voordat iemand kan worden aangemeld voor urgentie moet er een inkomen zijn en budgetbeheer geregeld zijn. Bij deze doelgroep bestaat het inkomen uit een uitkering. De uitkering wordt geregeld gedurende het verblijf in de opvang.

uitkering

Het aanvragen van een uitkering voor volwassen daklozen *vanaf 27 jaar* loopt via een specifieke route. Het Team Participatie Bijzondere Doelgroepen verzorgt het aanvraagproces. Na het vraagverhelderingsgesprek vindt de bijstandsintake plaats. In afwijking van het reguliere proces wordt gewerkt met een papieren aanvraag, zijn er geen inspanningsverplichtingen en wordt geen zoektermijn gehanteerd. Wel dienen cliënten de afspraken uit het ondersteuningsplan na te komen. Verder heeft iedere dakloze een eigen klantmanager die het dossier in beheer houdt tot het moment dat iemand verhuist naar een doorstroomvoorziening of naar zelfstandige woonruimte. Op dat moment stopt de bemoeienis van het Team Participatie en wordt de cliënt overgedragen aan Werk en Inkomen.²⁹⁷

Voorwaarde voor toegang tot de specifieke route is dat een cliënt is toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Voor bankslapers geldt deze route niet.

Daklozen tot 27 jaar dienen hun aanvraag te doen bij het Jongerenloket volgens het reguliere proces. Dit betekent dat jongvolwassen daklozen van 23 tot 27 met twee loketten te maken hebben. Eerst dienen zij zich te melden bij CO voor een onderkomen en dan bij het Jongerenloket voor een inkomen.²⁹⁸ In de praktijk worden voor deze doelgroep geen inspanningsverplichtingen gehanteerd. Uiteindelijk kunnen zij na twaalf weken een uitkering krijgen en daarmee een inkomen. Tijdens deze

²⁹⁶ SUWR, Maaskoepel, gemeente Rotterdam, 'Monitor Vraagruiming en Urgentie HBD/ Doorstroming', 18 januari 2018.

²⁹⁷ Interview ambtenaar.

²⁹⁸ Interview ambtenaar.

periode zal een zorgaanbieder of corporatie nog geen plek of woonruimte aanbieden, omdat dit het risico oplevert dat de cliënt de huurkosten niet kan betalen.

bijzondere bijstand

Op het moment van uitstromen komt het vaak voor dat er te weinig middelen zijn om de verhuizing en inrichting van de woning mogelijk te maken. In dat geval kan een beroep worden gedaan op bijzondere bijstand voor de verhuis- en inrichtingskosten. Voor de afhandeling van de aanvraag geldt een termijn van acht weken. Omdat dit te lang duurt (het toekennen van de urgentie gebeurde in 2017 gemiddeld in minder dan twee maanden) is in 2017 een pilot uitgevoerd voor versnelde aanvraag. Hierbij beoordeelt de klantmanager van het Team Participatie binnen vijf werkdagen of de aanvraag compleet is. Daarna vindt binnen tien werkdagen de beoordeling en afhandeling plaats. Met deze werkwijze is een versnelling in het aanvraagproces voor de bijzondere bijstand aangebracht.²⁹⁹

budgetbeheer

Naast een gebrek aan eigen inkomen hebben potentiële uitstromers vaak schulden. Voor het krijgen van een urgentie voor zelfstandige woonruimte is het een eis dat tenminste budgetbeheer bij de Kredietbank Rotterdam (KBR) is gestart. KBR beheert dan de inkomsten van de voormalig dakloze, betaalt alle rekeningen en maakt een reservering voor schuldeisers.³⁰⁰

De potentiële uitstromers kunnen op twee manieren worden aangemeld bij KBR: via actietafels waarin zij zijn besproken of direct via zorgaanbieders. Voordat met de schulddienstverlening kan worden gestart is wel eerst een uitkering noodzakelijk. Dit kan in sommige gevallen vertraging opleveren.³⁰¹

Het KBR heeft een team dat speciaal is gericht op daklozen. Deze behandelen ongeveer vijftien cliënten per week. Wel blijkt de helft van de aanvragen te worden teruggestuurd naar de zorgaanbieders, omdat de schuldenoverzichten niet compleet zijn. Verder wordt aangegeven dat de werkdruk bij het team hoog is. Dit heeft tot gevolg dat de wachttijden relatief lang zijn.³⁰²

Zorgaanbieders geven in de interviews aan dat zij ervaren dat KBR 'vol zit'. "Het is extreem moeilijk om bij het KBR binnen te komen", aldus één van de zorgaanbieders. Naast het niet compleet zijn van het dossier en tekort aan medewerkers, wordt ook gewezen op de uitsluitingsgronden die gelden. Iemand die in een eerder traject zijn verplichtingen niet is nagekomen wordt voor één tot drie jaar uitgesloten van een nieuwe schuldbemiddeling. Dit komt regelmatig voor.

²⁹⁹ Interview ambtenaar.

³⁰⁰ Interview ambtenaar.

³⁰¹ Interview ambtenaar.

³⁰² Interview ambtenaar.

8-3 zorg en begeleiding na uitstroom

De zorg en begeleiding na uitstroom naar zelfstandige woonruimte richt zich vooral op het voorkomen van terugval. De belangrijkste maatregelen die de gemeente hiervoor genomen heeft zijn het huurzorgcontract en de waakvlamarrangementen. In 2017 zijn er 493 urgenties toegekend met een zorgcontract. Daarnaast zijn er 93 waakvlamarrangementen verstrekt. Betrokkenen wijzen erop dat er weinig geschikte locaties in de wijk zijn voor ontmoeting en dagbesteding waar ex-daklozen terecht kunnen. Er is geen actueel inzicht in de mate waarin met de inspanningen terugval wordt voorkomen en of daarmee voldoende resultaat wordt geboekt.

8-3-1 inleiding

Uitval en terugval naar dakloosheid komt onder de doelgroep regelmatig voor. Een illustratie daarvan is een analyse van de gemeente van cliënten die in de periode medio 2014 tot en met begin februari 2015 zijn uitgestroomd. Van de 329 mensen die in die periode zijn uitgestroomd uit de maatschappelijke opvang hebben er zich in dezelfde periode alweer 38 (12%) gemeld bij de gemeentelijke loketten voor maatschappelijk opvang.³⁰³ Dit is een indicatie dat er inspanningen nodig zijn om te voorkomen dat de groep die eenmaal over een zelfstandige woning beschikt ook weer terugvalt.

8-3-2 terugvalpreventie

Eén van de maatregelen om de terugval beperken is het huurzorgcontract dat gedurende een jaar geldt. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 8-2-3 zijn er 493 urgenties voor dergelijk huurzorgcontracten afgegeven. Na een jaar kan het contract worden omgeklapt naar een normale overeenkomst met de cliënt, die dan huurder wordt. Volgens één van de betrokken corporaties is deze periode van een jaar ook nodig. Niettemin komt het soms voor dat het omklappen niet gebeurt. “Mensen blijken het zelfstandig wonen niet altijd al goed aan te kunnen. De indruk bestaat dat het loslaten soms wat te snel gaat”.³⁰⁴

Een andere maatregel is het Wmo-waakvlamarrangement dat in 2017 is ingevoerd. Dit is bedoeld om zorgaanbieders de mogelijkheid te bieden over een langere periode een oogje in het zeil te kunnen houden. Het is een arrangement met een lage intensiteit op het resultaatgebied “sociaal en persoonlijk functioneren”. De zorgaanbieder heeft dan de verplichting terugval bij hun cliënt te voorkomen. Het arrangement is in 2017 tot eind oktober 93 keer verstrekt.³⁰⁵ Of het waakvlamarrangement goed werkt is gezien de recente invoering nog niet te beoordelen. Wel vreest één van de betrokken corporaties dat het uiteindelijk te weinig uren zijn en er te weinig achter de voordeur wordt gekeken of het daadwerkelijk goed gaat.

8-3-3 opvang in de wijk

Voor veel ex-daklozen die zelfstandig wonen geldt dat zij een klein netwerk hebben. Onder deze groep is regelmatig behoefte aan ontmoeting en dagbesteding. Verschillende betrokkenen wijzen erop het aanbod aan geschikte locaties waar ex-daklozen terecht kunnen, per wijk verschilt. Een aantal wijken heeft weinig of geen passend aanbod. Ook de Brede Raad 010 wijst daarop in het adviesrapport ‘Signalen in

³⁰³ Gemeente Rotterdam, ‘Stroombeeld februari 2015’, ongedateerd.

³⁰⁴ Interview woningcorporatie.

³⁰⁵ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voortgangsrapportage Eerder Thuis en aanpak personen met verward gedrag’, november 2017.

de (O)GGZ, Het moet niet gekker worden!’ (december 2016). Geconstateerd wordt dat er vaak geen aanbod is voor mensen met ggz-problematiek in de Huizen van de Wijk. Ook wordt gewezen op de noodzaak van verschillend aanbod en ruime openingstijden.

8-4 doorontwikkeling

De gemeente heeft een kwantitatieve doelstelling geformuleerd om in korte tijd meer uitstroom vanuit de nachtopvang te realiseren. Er is in een korte periode uitstroom uit de nachtopvang gerealiseerd, maar de beoogde doelstelling is niet gerealiseerd.

De gemeente heeft zich voor de uitstroom gericht op afspraken met corporaties en zorgaanbieders. Dit heeft geleid tot stijging van het aantal huurzorgcontracten en tot het afgeven van waakvlamarrangementen.

Daarnaast is in actietafels samengewerkt op casusniveau aan versnelling van de uitstroom. Daarbij is ook aandacht besteed aan onderlinge afstemming tussen betrokken afdelingen van de gemeente en de doorlooptijd van de afhandelingstermijnen. Betrokkenen vinden dat dankzij de actietafels knelpunten sneller worden opgepakt.

8-4-1 inleiding

De gemeente heeft naar aanleiding van het rapport ‘Aanpak voor de doorontwikkeling van de dak- en thuislozenketen’ acties benoemd voor het bevorderen van de uitstroom naar zelfstandige woonruimte. Ook is een kortetermijndoelstelling opgenomen over het aantal volwassenen en jongeren dat versneld naar zelfstandige woonruimte dient uit te stromen.

8-4-2 doelstellingen en maatregelen herijking uitstroom

De aanpak van de uitstroom richt zich vooral op het borgen van duurzame uitstroom naar zelfstandige woonruimte. Dit moet leiden tot minder terugval en daarmee minder druk op de opvangketen. Naast maatregelen om deze duurzame uitstroom te realiseren is, zoals aangegeven, ook een kortetermijndoelstelling geformuleerd om de druk op de opvang te verlagen:³⁰⁶

- “voor 1 februari 2017 stromen 40 tot 60 volwassen daklozen, die momenteel gebruik maken van de nachtopvang, uit naar een passende woonruimte met passende zorg en ondersteuning.”

Vertegenwoordigers van zorgaanbieders, SUWR in de gemeente hebben via de actietafel uitstroom ingezet op versnelde uitstroom van daklozen uit de nachtopvang. Uit de eerder gepresenteerde cijfers uit paragraaf 8-2-3 is op te maken dat over geheel 2017 meer urgenties zijn verstrekt en de uitstroom is toegenomen. De kortetermijndoelstelling is echter niet gehaald. Uit de voortgangsrapportage is op te maken dat er per 1 maart 2017 dertig cliënten zijn uitgestroomd naar een eigen huis met urgentie.³⁰⁷

huurzorgcontracten en waakvlamarrangementen

De aandacht voor de uitstroom richt zich niet alleen op versnelling van het aantal uitstroom, maar ook op de duurzaamheid ervan. Door middel van huurzorgcontracten

³⁰⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers’, 28 oktober 2016.

³⁰⁷ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Toezeggingen met betrekking tot Eerder Thuis en aanpak nachtopvang’, 10 maart 2017.

moet de terugval van cliënten worden beperkt. Uit paragraaf 8-2 is op te maken dat er een duidelijke stijging van het aantal afgegeven huurzorgcontracten heeft plaatsgevonden. Van 2015 tot en met 2017 is sprake van een verviervoudiging van het aantal huurzorgcontracten. Een andere maatregel is het instellen van de waakvlamarrangementen. Het totaal aantal verstrekte arrangementen is nog relatief beperkt (93 keer eind oktober 2017). In hoeverre de huurzorgcontracten en waakvlamarrangementen het gewenste resultaat hebben, is op dit moment nog niet te beoordelen.

actietafels

De samenwerking tussen betrokken partijen in de actietafels wordt belangrijk gevonden. De signalen die betrokken partijen geven is dat het heeft bijgedragen aan versnelling van de uitstroom, verbetering van de afhandeling van bijzondere bijstand en vergroting van aangedragen cliënten aangedragen bij KBR.³⁰⁸ “Er is meer zicht op de uitstroom en welke informatie nodig is om besluiten te kunnen nemen. Stagnaties worden veel sneller en effectiever opgepakt. Je hebt een gezicht bij de persoon van de andere organisatie en je kan direct afspraken maken. Voorheen ging het proces niet zo snel, omdat de communicatie via de e-mail verliep.”³⁰⁹ Wel wordt gewezen op het verschil in behandeling tussen mensen die wel en die niet tijdens de actietafels worden besproken. De groep die tijdens de actietafels wordt besproken, krijgt meer ondersteuning bij het uitstroomproces.

³⁰⁸ Interviews ambtenaren, zorgaanbieders en woningcorporatie.

³⁰⁹ Interview ambtenaar.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de opvang van daklozen in Rotterdam is uitgevoerd in de periode juni 2017 tot en met februari 2018. Het rapport is gebaseerd op:

- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente, zorgaanbieders, hulpverleners, medewerkers van woningcorporaties en medewerkers van reclassering Nederland;
- twee interviews met jongvolwassen daklozen die in 2017 zijn gesproken in het kader van een rekenkameronderzoek naar jeugdwerkloosheid;
- een drietal focusgroepen die zijn gehouden in het kader van een rekenkameronderzoek naar wijkteams;
- documentstudie;
- een cliëntonderzoek dat in opdracht van de rekenkamer werd uitgevoerd door twee arts-onderzoekers.

afbakening

Dit onderzoek richt zich op de Rotterdamse nacht- en crisisopvang voor daklozen van 18 jaar en ouder, de doorstroom vanuit die opvang naar arrangementen voor (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding en de uitstroom naar zelfstandig wonen (met een huurcontract op eigen naam, al dan niet met ambulante begeleiding). De opvang bij huiselijk geweld, de opvang van dakloze gezinnen met kinderen, de opvang vanuit de thuissituatie bij acute psychische nood en crisisopvang van slachtoffers van mensenhandel vallen buiten de scope van dit onderzoek. Bovendien beperkt het onderzoek zich tot de opvang van daklozen die daar recht op hebben vanuit de Wmo 2015. Vragen rond de voorzieningen en/of terugbegeleiding van ongedocumenteerden, uitgeprocedeerde asielzoekers (bed, bad en brood) en dakloze EU-migranten komen in dit onderzoek niet aan de orde. Dat geldt ook voor de groep dreigend daklozen in de stad. Wel is bestudeerd in hoeverre de gemeente deze groep in beeld heeft. Dreigend daklozen worden namelijk (nog) niet opgevangen, maar de gemeente voert wel preventief beleid om te voorkomen dat deze groep instroomt.

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden en e-mailcontact gehad met professionals die betrokken zijn bij de beeldvorming en het ontwerp van de ketenaanpak in Rotterdam, uitvoerend ambtenaren, zorgaanbieders en hulpverleners van welzijnsorganisaties, medewerkers van woningcorporaties en medewerkers van Reclassering Nederland. Er zijn in totaal 22 interviews gehouden, waarbij is gesproken met 30 verschillende personen.

Tevens heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van twee interviews met jongvolwassen daklozen die in 2017 zijn gesproken in het kader van een rekenkameronderzoek naar jeugdwerkloosheid.

focusgroepen

Om inzicht te verkrijgen in het functioneren van de wijkteams op het gebied van vroegsignalering en tijdig ingrijpen bij (dreigende) dakloosheid heeft de rekenkamer

gebruik gemaakt van de verslagen van een drietal focusgroepen die in 2017 georganiseerd zijn in het kader van een rekenkameronderzoek naar wijkteams. In totaal hebben 21 wijkteammedewerkers en 5 wijkteamleiders deelgenomen aan groepsgesprekken.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer (wetenschappelijke) literatuur, beleidsstukken, collegebrieven, verslagen van themasessies en managementinformatie. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal en (stroom)cijfers bestudeerd die inzicht geven in de resultaten van de doorontwikkeling.

cliëntonderzoek

Een belangrijke kwalitatieve aanvulling en verdieping op de bovengenoemde aanpak vormt het cliëntonderzoek, dat eind 2017 in opdracht van de rekenkamer is verricht door arts-onderzoekers Coline van Everdingen (Van Everdingen Zorgconsult) en Peter Bob Peerenboom (Tangram Zorgadviseurs). Het doel van het cliëntonderzoek was het in beeld brengen van het cliëntperspectief en het toetsen van de vraagverheldering en planvorming teneinde inzicht te kunnen geven in de volgende drie vragen:

- Hoe beleven daklozen in Rotterdam de opvang, de geboden zorg/begeleiding en het (uitzicht op) nieuwe huisvesting?
- Wat zijn hun behoeften qua zorg, begeleiding en wonen?
- Hoe verhoudt de actuele inzet van zorg, begeleiding en wonen zich tot de behoeften?

In het kader van het cliëntonderzoek zijn interviews uitgevoerd en is met schriftelijke toestemming van de deelnemers dossierstudie verricht bij 22 volwassen en 7 jongvolwassen nachtopvanggebruikers. In aanvulling daarop zijn 6 vraagverhelderingsgesprekken bijgewoond bij Centraal Onthaal en diverse opvanglocaties en zijn er 4 intake-observaties uitgevoerd bij het Jongerenloket.

interviews

De arts-onderzoeker heeft bij het afnemen van de interviews onder cliënten in de nachtopvang gewerkt met dezelfde aanpak en instrumenten die eerder bij onderzoek onder daklozen in andere steden zijn gebruikt. Vooraf heeft de rekenkamer in samenspraak met de aanbieders drie voorzieningen geselecteerd waar de interviews zouden worden afgenomen, te weten De Plataan, De Hille en De Meerpaal. Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de doelgroep en hun problematiek heeft de arts-onderzoeker met de teams op locatie overlegd wie te benaderen. Het onderzoek werd van tevoren aangekondigd met posters en uitleg. Daarnaast heeft de arts-onderzoeker tijdens haar bezoeken aan de voorzieningen, de groepen en individuele nachtopvanggebruikers geïnformeerd over het doel en de aanpak van het onderzoek. Daarbij werd de vrijwilligheid van deelname en de vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking benadrukt.

Als cliënten toestemden om deel te nemen aan het onderzoek, volgde een interview op een tijd en plaats die voor hen paste. Aan het begin van het gesprek heeft de arts-onderzoeker de tijd genomen om contact te leggen. De vragen “Wat is er gebeurd? Wat is belangrijk voor jou? Wat heb jij nodig?” liepen als een rode draad door ieder gesprek. In alle interviews zijn een algemene anamnese en een biografische anamnese afgenomen.

Met behulp van de InterRAI Community Mental Health (CMH) vragenlijst is de toestand bij iedereen systematisch in kaart gebracht. InterRAI is een brede, integrale methodiek om systematisch de problemen en zorgbehoeften in kaart te brengen van mensen met complexe problemen.³¹⁰ De CMH-vragenlijst is ontwikkeld voor gegevensverzameling op alle levensdomeinen rond mensen met psychische problemen en verslaving. De vragen beperken zich niet tot de psychische klachten, gebruik, cognitie en gedrag, maar zijn er tevens op gericht om de lichamelijke gezondheid, de voedingstoestand, het gebruik van ondersteuning en zorg, het algemene functioneren, het maatschappelijk functioneren en de sociale omgang in kaart te brengen. De vragenlijsten kennen een ingebouwde signalering voor het risico dat mensen zichzelf of anderen iets aandoen.³¹¹

Als dat niet al recent was gebeurd en afname voor de deelnemer niet te belastend was, werd de Screener voor Intelligentie en Licht verstandelijke beperking (SCIL) afgenomen. Bij aanwijzingen voor geheugenproblemen is tevens een 5-woordentest of de volledige Montreal Cognitive Assessment (MoCA) afgenomen. De SCIL en MoCA zijn gevalideerde korte screeners voor lichte verstandelijke beperkingen respectievelijk cognitieve problemen.

Tot slot is iedereen gevraagd om 7 vragen in te vullen over de ervaren kwaliteit van leven en de beleving van de kwaliteit van de zorg. In het kader van de analyse heeft de arts-onderzoeker met de verzamelde informatie de Camberwell Assessment of Needs (CAN) gescoord conform de zorgmonitor handleiding voor EPA Zuid-Limburg. De CAN is een familie beoordelingsinstrumenten om de zorgbehoeften te beoordelen. Met de gebruikte versie wordt de zorginzet versus de zorgbehoefte op 27 klantitems en 2 mantelzorgitems gescoord. Per item wordt beoordeeld of er een probleem is, of er zorg is en wat de outcome van de zorg is. Het perspectief van de cliënt en het oordeel van de professional zijn in de afweging betrokken. De beoordeling heeft betrekking op de toestand in de laatste 3 maanden.

Uiteindelijk zijn op deze wijze 7 jongeren geïnterviewd uit de Plataan, 9 volwassenen uit De Hille en 11 volwassenen uit De Meerpaal. Verder zijn 2 bankslapers geïnterviewd in De Pauluskerk en in de bibliotheek; zij zijn in overleg met de Pauluskerk en het Leger des Heils Veldwerk geïnformeerd en benaderd. De meeste interviews duurden 1,5 tot 2 uur. Als dank voor hun deelname, ontvingen de respondenten na afloop een cadeaubon ter waarde van € 7,50.

intake-observaties

Bij de observaties van intake en vraagverheldering is op een vergelijkbare wijze gewerkt. Ook daar heeft de arts-onderzoeker de deelnemers vooraf over het onderzoek geïnformeerd en toestemming gevraagd. Bij de gespreksobservaties is volgens een aangepast MAAS-protocol gewerkt.³¹² Het originele protocol bevat onder meer gedetailleerde richtlijnen voor de beoordeling van de communicatie van artsen en wordt binnen alle huisartsenopleidingen en in de gehele eerste lijn op grote schaal

³¹⁰ InterRAI is een internationaal samenwerkingsverband van onderzoekers voor het opstellen van continue en vergelijkbare instrumenten voor het inschatten (en verbeteren) van de levenskwaliteit van residenten in formele zorgsettings. "RAI" staat voor Resident Assessment Instrument.

³¹¹ Voor meer informatie over InterRAI zie www.interrai.org en www.nedrai.org.

³¹² "MAAS" staat voor Maastrichtse Anamnese en Advies Scorelijst

gebruikt. Na afloop van het gesprek heeft de arts-onderzoeker aan de deelnemer en de intaker afzonderlijk gevraagd hoe ze het gesprek hebben ervaren en wat hun (zorg)punten zijn. Hierbij is gebruikt gemaakt van een aantal vragen uit de Consumer Quality Index (CQi) GGZ versie 1.3 (stichting benchmark GGZ). 7 van de 10 deelnemers gaven schriftelijk toestemming om informatie bij de gemeente op te vragen.

Ondanks de constructieve houding van de gemeente, bleek het lastig te zijn om observaties te plannen. Het aantal observaties is daardoor beperkt tot 6 vraagverhelderingsgesprekken met volwassenen, 3 intakegesprekken met jongeren en 1 spontaan loketbezoek van een jongere. Het is helaas niet gelukt om de vraagverheldering bij te wonen van cliënten die in de nachtopvang zijn geïnterviewd.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juni 2017 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

- In hoeverre realiseert de gemeente in opzet en in de praktijk een adequate toegang voor (dreigend) dak- en thuislozen tot de nacht- en crisisopvang en adequate doorstroom naar vormen van wonen en zorg en begeleiding die daarbij nodig zijn?
- en is gewijzigd in:
- In hoeverre neemt de gemeente adequate maatregelen om dakloosheid te voorkomen en realiseert zij in opzet en in praktijk een adequate toegang voor daklozen tot de nacht- en crisisopvang, een adequate doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding en een adequate uitstroom naar definitieve woningen/woonvormen?

Er zijn drie deelvragen toegevoegd

- Heeft de gemeente voldoende inzicht in de aard, omvang en samenstelling van de doelgroep van de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen daarin en wat is het beeld (1)?
- Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dakloosheid te voorkomen en welk resultaat wordt hiermee bereikt (2)?
- Wordt er een adequate uitstroom naar zelfstandige woningen en woonvormen gerealiseerd (5)?

De deelvraag

- Welke instroom wordt er met de gekozen inrichting voor nacht- en crisisopvang bereikt, en welke eventuele belemmeringen spelen daarbij een rol?

is vervangen door:

- Is de instroom in de keten maatschappelijke opvang adequaat georganiseerd (3)?

De deelvraag

- Welke doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar vormen van wonen, zorg en begeleiding wordt gerealiseerd, en welke eventuele belemmeringen spelen daarbij een rol?

is vervangen door:

- Wordt er een adequate doorstroom vanuit de nacht- en crisisopvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding gerealiseerd (4)?

Ten slotte zijn de normen ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 12 juni 2017 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 12 maart 2018 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 3 april voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. De op 24 april 2018 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 literatuurlijst

Gemeentelijke documenten

- College van Burgemeester en Wethouders, meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019 'Samen werken aan financiële zelfredzaamheid', ongedateerd.
- Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg. Thema nachtopvang. Doorontwikkeling van de pilot Methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', 2017.
- Gemeente Rotterdam, Wmo-kader Rotterdam 2015 'Rotterdamers voor elkaar', 16 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Stroombeeld februari 2015', februari 2015.
- Gemeente Rotterdam, Actieprogramma (O)GGZ Rotterdam 'Eerder thuis', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet CO', 2015.
- Gemeente Rotterdam, afdeling Jongerenloket, memo 'Indiceren extramurale zorg vanuit Wmo-adviseur Vraagwijzer', 5 januari 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Geen afbouw tijdelijke uitbreiding nachtopvang', 28 januari 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', 28 januari 2016.
- Gemeente Rotterdam 'Een aantal cijfers rondom nachtopvang', 18 mei 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'informatieblad Team 2 – Kredietbank Rotterdam. Info voor begeleiders van klanten in zorg MO', september 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Indicatieprotocol gemeente Rotterdam', 2016.
- Gemeente Rotterdam en Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Eindrapport & beleidsaanbevelingen. Pilot 'Screening en Zorgtoeleiding voor gedetineerde Rotterdamers met (licht) verstandelijke beperkingen', 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking Leger des Heils', februari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Toezeggingen met betrekking tot Eerder Thuis en aanpak nachtopvang', 10 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking CVD', 29 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Verslag themasessie preventie dakloosheid na intramurale setting', 5 april 2017.
- Gemeente Rotterdam, Memo 'Plan van aanpak maatregelen sturen en monitoren budgetten Wmo-arrangementen', 1 juni 2017.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Wij in de Wijk', COJ, augustus 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Volwassenen Informatieblad', oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Dashboard 2017', 9 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht opvangketens', mei 2017, augustus 2017, september en december 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht t/m december 2017', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Inwerkmapp COV', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Aanmeld- & Wmo Proces Team Toegang & Indicatie', 2017.
- Gemeente Rotterdam, Maand- en jaaroverzichten nachtopvang 2012-2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Daklozenenquêtes 2011/2012, 2014/2015 en 2016/2017'.
- Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', ongedateerd.

- Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag 2015, Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 'Elke jongere telt', ongedateerd.
- Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, brief aan de raad, 'Tijdelijke uitbreiding nachtopvang en afdoening motie MO2014-1753 Niemand slaapt op straat', december 2014.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers (16bb8041)', oktober 2016.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, brief 'Voortgang schulddienstverlening en uitvoeringsplan samenhang schulddienstverlening', 28 maart 2017.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsbericht Eerder Thuis', 21 juni 2017.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid N. Berndsen (D66) over Regelgeving verlaging bijstand wegens woonsituatie', 12 september 2017.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voortgangsrapportage Eerder Thuis & aanpak personen met verward gedrag', november 2017.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Voortgangsbrief schulddienstverlening', 28 november 2017.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoeningsvoorstel toezegging 17bb7175 betreffende analyse instroom COJ', december 2017.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid J. Bokhove (Groenlinks) over ten onrechte weigering mystery guests bij nachtopvang', 23 januari 2018.
- www.rotterdam.nl/loket/centraal-onthaal-voor-volwassenen, geraadpleegd op 2-2-2018.
- www.rotterdam.nl/locaties/centraal-onthaal-jongeren/, geraadpleegd op 20-2-2018.
- www.rotterdam.nl/wonen-leven/vind-uw-zorgaanbieder, februari 2018.
- Zorgaanbieders, woningcorporaties en gemeente Rotterdam, 'Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015', 2015.

Overige gebruikte documenten

- Andersson Elffers Felix (AEF), Rapport 'doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2016.
- Brede Raad 010, 'Advies Signalen in de (O)GGZ', 12 september 2016; Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2017.
- CBS Statline. 'Daklozen: persoonskenmerken', 23 december 2016. Verkregen op 8 november 2017.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dakloos: vaker jong en niet-westers. Verkregen op 8 november 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Aantal daklozen in zes jaar met driekwart toegenomen. Verkregen op 8 november 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/>.
- Commissie Toekomst Beschermd Wonen, 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen', november 2015.
- Delespaul Ph. en de consensusgroep EPA, 'Consensus over de definitie van mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA) en hun aantal in Nederland', in tijdschrift voor psychiatrie, 2013, 55 (6), pp. 427-438.
- Ecorys, Business case Wijkteams Rotterdam 2016. Eindrapport. Rotterdam, 26 mei 2016.

- Everdingen, C. van, 'De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht', 15 september 2016.
- Everdingen, C. van, 'Daklozenzorg in Den Haag. De keten is zoek!', december 2017.
- GGD Amsterdam, 'Onderzoek Winteropvang 2016/17', mei 2017.
- Hilhorst, P. & Van der Lans, J., '3 D Lab Maatwerkbudget Rotterdam. Eindrapport', februari 2016.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J. & Van Gent, W., 'Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam'. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2015.
- Hwang, S. en T. Burns, 'Health interventions for people who are homeless', Lancet 2014, nummer 384, pagina 1541.
- Inspectie SZW, 'Jongeren buiten beeld', 7 mei 2015.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), 'De opvang verstopt', 2003
- Jeeninga, W., 'Zwerfjongeren - omvang, kenmerken en zorgbehoeften. Een literatuurstudie in het kader van het project Kennismakelaar', Tilburg, 2010.
- Maaskoepel, 'Regionaal Vangnet'. Verkregen op 4 december 2017 van <http://www.maaskoepel.nl/ondersteunen/regionaal-vangnet>; werkgroep LKB, 'Regionaal Vangnet Protocol', 30 november 2007.
- Meicirculaire 2017, integratie-uitkering sociaal domein 2017-2022.
- Ministerie van Volksgezondheid, welzijn en Sport, Kamerbrief, 'Voorgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang', december 2017.
- Public Result, 'Vraaggraming huisvesting bijzondere doelgroepen', augustus 2016.
- Rekenkamer Den Haag, Maatschappelijke opvang. De opzet voor een onderzoek naar de doorstroming in de ondersteuningsketen voor dak- en thuislozen, 24 mei 2017.
- Rekenkamer Den Haag, 'Van de straat, Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag', januari 2018.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Wachten op opvang, Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht', december 2017.
- SUWR, 'Jaarverslag 2015', juni 2016.
- SUWR, 'Jaarverslag 2016', juni 2017.
- SUWR, Maaskoepel, gemeente Rotterdam, 'Monitor vraaggraming en urgentie HBD/doorstroming', januari 2018.
- Trimbos-instituut, 'Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2011: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht', Trimbos-instituut, Utrecht, 2011.
- Trimbos Instituut, 'Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ', 2015.
- Trimbos Instituut, 'Praktijktest toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang', Utrecht, 2017.
- Tuynman, M. & Planije, M., 'Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid', evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014.' Utrecht: Trimbos-instituut, 2014.
- Tuynman, M. & Planije, M., 'Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang,' Utrecht: Trimbos-instituut, 2016.
- VNG, 'Handreiking landelijke toegang maatschappelijke opvang', 2014.
- Wewerinke, D., Shamma, S. al & Wolf, J., 'Housing First: principes en praktijken', Impuls – Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, 2014.
- www.rijksoverheid.nl, 'Uitkomst nieuw verdeelmodel beschermd wonen 2016', december 2015.

- www.cvd.nl, geraadpleegd op 22-1-2018
- www.platform-investico.nl/artikel/geen-plek-meer-de-opvang-voor-daklozen-zonder-stoornis-verslaving/
- www.groene.nl/artikel/zelfredzaam-zonder-dak.

bijlage 3 afkortingen

ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
ADL	Algemene dagelijkse levensverrichtingen
AEF	Andersson Elffers Felix
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
B&O	afdeling Beleid en Opdrachtgeverschap
BRP	Basisregistratie Personen
BSN	Burgerservicenummer
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CAN	Camberwell Assessment of Needs
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CMH	Community Mental Health
CO	Centraal Onthaal
COJ	Centraal Onthaal Jongeren
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
COV	Centraal Onthaal Volwassenen
CQi	Consumer Quality Index
CVD	Centrum Voor Dienstverlening
DigiD	Digitale Identiteit
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen, uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
EPA	Ernstige Psychische Aandoeningen
FACT	Flexible Assertive Community Treatment
G4	Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HBD	Huisvesting Bijzondere Doelgroepen
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IFZO	Informatiesysteem Forensische Zorg
InterRAI	Internationaal samenwerkingsverband van onderzoekers voor het opstellen van continue en vergelijkbare instrumenten voor het inschatten (en verbeteren) van de levenskwaliteit van residenten in formele zorgsettings. “RAI” staat voor Resident Assessment Instrument
JoLo	Jongerenloket
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KBR	Kredietbank Rotterdam
LdH	Leger des Heils
LVB	Lichte Verstandelijke Beperking
MAAS	Maastrichtse Anamnese en Advies Scorelijst
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
MoCA	Montreal Cognitive Assessment
MOW	Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk
MPH	Meldpunt Preventie Huisuitzettingen
OBI	Onderzoek en Business Intelligence

(O)GGZ	(Openbare) Geestelijke Gezondheidszorg
OP	OndersteuningsPlan
PI	Penitentiaire Inrichting
P&SZ	Participatie & Stedelijke Zorg
Rokx	Rotterdamse Keten index
RVS	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SCIL	Screener voor Intelligentie en Licht verstandelijke beperking
SO	Stadsontwikkeling
SUWR	Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond
SVB	Sociale Verzekeringsbank
USER	Urban Social Exclusion Research
UVO	Uitvoeringsoverleg
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPS	Vindplaats Schulden
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W&I	Werk en Inkomen
WIPV	Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid
Wlz	Wet Langdurige Zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZIB	Zeer Intensieve Behandelgroep
ZRM	Zelfredzaamheid-matrix
Zvw	Zorgverzekeringswet

bijlage 4 actoren in keten opvang daklozen

De categorie preventie betreft partners die zicht hebben op de ontwikkelingen op straat, in de wijken en achter de voordeur en die verantwoordelijk zijn voor het tijdig interveniëren als mensen dakloos dreigen te worden.

De toegang is belegd bij Centraal Onthaal en Centraal Onthaal Jongeren, die respectievelijk vallen onder de gemeentelijke afdelingen Participatie en Stedelijke Zorg en het Jongerenloket. De categorie toegang omvat echter ook de toegang tot de Wmo-arrangementen en toeleiding (jongerenketen). Daarom zijn ook de vraagverhelderaars van de zorgaanbieders, toeleiders en Stichting MEE (begeleiding bij intake) betrokken in deze fase.

De categorie opvang betreft instellingen die nacht- en crisisopvang en basisbegeleiding aanbieden, maar ook instellingen en voorzieningen die in deze fase betrokken worden om de 'basis' op orde te brengen, zoals W&I, het KBR en schulddienstverlening. Wanneer cliënten niet in staat blijken om zelfstandig te wonen, stromen zij vanuit de nacht- en crisisopvang door naar een doorstroomvoorziening (intramuraal) bij een van de zorgaanbieders.

Onder de categorie uitstroom vallen alle organisaties die betrokken zijn bij de uitstroom van cliënten naar een passende woonvoorziening (extramuraal) of zelfstandige woning, al dan niet met (ambulante) begeleiding. Corporaties zijn in deze fase belangrijk, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het aanbod van passende woonruimte.

tabel A: ketenpartners opvang daklozen (volwassenen en jongeren)					
voorzieningen/instellingen	preventie	toegang	opvang	doorstroom	uitstroom
gemeente (P&SZ, W&I, Jongerenloket)	X	X	X	X	X
Centraal Onthaal (volwassenen) (CO)		X			
Centraal Onthaal Jongeren (COJ)		X			
vraagwijzer	X				
wijkteams	X				X
gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD)	X			X	
Veldwerk buitenslapers	LdH De Ontmoeting	X			
dagopvang/inloop	X				
Advies- en Meldpunt Personen met verward gedrag	X				
Team Vangnet en Advies	X				
Vindplaats schulden	X				
nachtopvang (volwassenen)	LdH CVD			X X	

crisisnachtopvang (jongeren)	Enver		X	
	Pameijer		X	
crisisnoodopvang (jongeren)	CVD		X	
	LdH		X	
toeleiding (jongeren)	Youz			
	Antes			
politie		X		
justitie en penitentiaire inrichtingen		X		
(jeugd)reclassering		X		
Veiligheidshuis		X	X	
woningcorporaties		X		X
Meldpunt Preventie Huisuitzetting (MPH)		X		
Kredietbank Rotterdam (KBR)		X	X	X
Vindplaats Schulden		X		
schulddienstverlening		X	X	X
huisarts/straatdokter/ straatpsychiater/straat-advocaat		X	X	X
zorgaanbieders		X	X	X
CAK			X	X

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Leger des Heils
Christian Mueller, Shutterstock Inc
Sjonja, Nationale Beeldbank

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
mei 2018

ISBN/EAN
978-90-76655-97-0