



Aan de gemeenteraad

Den Haag, 18 januari 2018

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Van de straat'.

Inleiding

De rekenkamers van de vier grote steden (G4) hebben in 2017 besloten een onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke opvang. Aanleiding hiervoor was de afronding van het plan van aanpak in 2014, de introductie van de nieuwe Wmo en de actuele signalen over achterblijvende doorstroom en de toename van het aantal daklozen in Nederland, ondanks de intensievere inzet in de jaren 2006 tot 2014. De Rekenkamer Den Haag heeft haar onderzoek naar de uitvoering van de maatschappelijke opvang door de gemeente Den Haag afgerond. In het onderzoek is gekeken in hoeverre de gemeente passende hulp biedt aan daklozen die zich melden voor maatschappelijke opvang bij de gemeente. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag zijn op 18 januari 2018 gepubliceerd in het rapport 'Van de straat', een onderzoek naar de maatschappelijke opvang. Het onderzoeksrapport is te vinden op de website www.rekenkamerdenhaag.nl.

Nadat alle G4-rekenkamers het eigen onderzoek hebben gepubliceerd, wordt nagegaan of het mogelijk is te komen tot een publicatie met een overkoepelende boodschap, waarbij inzicht wordt gegeven in onderling vergelijkbare kengetallen, bevindingen en best practices.

Centrale onderzoeksvraag

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

Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de uitvoering van de maatschappelijke opvang in Den Haag komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Hoofdconclusie

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

Deelconclusies

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

2. De gemeente heeft onvoldoende zicht en grip op de keten van maatschappelijke opvang en de trajecten van de individuele cliënten en voert onvoldoende regie op de uitstroom en het creëren van uitstroommogelijkheden.
3. De financiering van de maatschappelijke opvang heeft een negatieve invloed op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering.
4. In het uitvoeringsproces komen belemmeringen voor die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning negatief beïnvloed.

In het onderzoeksrapport (bestuurlijk deel) is een uitgebreide toelichting op de deelconclusie opgenomen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doet de rekenkamer zeven aanbevelingen ter verbetering van de (doelmatigheid en doeltreffendheid) van de uitvoering van de maatschappelijke opvang, die in het dictum van het concept-raadsbesluit (zie hierna) zijn opgenomen.

Reactie college burgemeester en wethouders en nawoord

In zijn reactie op het concept rapport geeft het college aan zich niet te herkennen in de conclusie dat het huidige aanbod voor dakloze burgers onvoldoende is. Het college deelt wel de constatering dat er in het huidige aanbod ruimte voor verbetering is op integraliteit, inhoud en uitvoering van de geboden ondersteuning. Het college merkt daarbij op dat wij onvoldoende rekening hebben gehouden met het feit dat er voor daklozen een extra aanbod van ondersteuning is via de maatwerkarrangementen uit de Wmo. In ons onderzoek hebben wij echter alle voorzieningen die worden verstrekt aan daklozen betrokken, inclusief de ondersteuning via maatwerkarrangementen. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het resultaat dit aanbod onvoldoende is. Veel daklozen die zich in Den Haag melden voor hulp krijgen in eerste instantie toegang tot de nachtopvang. Dit is een noodvoorziening waar de gemeente mensen met zeer uiteenlopende en ernstige problemen gezamenlijk opvangt. Doordat mensen binnen de nachtopvang met verschillende problemen elkaar negatief beïnvloeden en de gemiddelde verblijfsduur lang is, gaan daklozen in de nachtopvang er, ondanks de begeleiding én maatwerkarrangementen, op achteruit. Twee derde van de daklozen verlaat de nachtopvang zonder dat zij bij hun problemen passende ondersteuning hebben gekregen. Een groot deel van hen komt op een later moment weer terug; de recidive is hoog.¹

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

Activiteit	Wordt de raad geïnformeerd?	Planning
De 'kritische beoordeling van uitvoering, functies en takenpakket en de financiering' van het CCP bij de overgang van de GGD naar de gemeente.	Onbekend	Eind 2017
Uitkomsten lopend onderzoek naar de lacunes en overlap tussen Mwa en het gesubsidieerde aanbod MO voor cliënten in doorstroomvoorzieningen.	Onbekend	Onbekend

¹ Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.

Uitvoeringsplan regionale beleidsvisie Beschermd wonen.	Ja	Begin 2018
Onderzoek door externen of een doelgroepaanpak wenselijk is voor personen met LVB problematiek.	Onbekend	Eerste helft van 2018
Kritische evaluatie van het financieringssysteem. Resultaten van de beoordeling van de financieringssystematiek worden meegenomen in de aanbestedingscyclus MWA en de aangekondigde herverdeling van Rijksmiddelen van de centrumgemeente naar alle gemeenten (gepland 2020).	Onbekend	Begin 2018
Onderzoek naar onderbrengen van (delen van) het gesubsidieerde aanbod van beschermd wonen onder de Mwa structuur (ter ondervanging van de door de rekenkamer genoemde problemen).	Onbekend	Onbekend
Aanpassen van ICT en vervangen van het CCP-cliëntvolgsysteem.	Onbekend	Onbekend
Gezamenlijk onderzoek OCW en SZW naar knelpunten en kansen in de integratie van hulp op basis van PW, SHV en WMO voor cliënten van de maatschappelijke opvang.	Onbekend	Onbekend

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

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

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

Aanbeveling 1

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

Het snel aanbieden van een basisvoorziening sluit het bieden van een volledig aanbod geenszins uit. Ook in de noodopvang kan ondersteuning en opvang gedifferentieerd worden naar problematiek, zij het op hoofdlijnen. Daarnaast is ook snelheid inderdaad geboden; waar het gaat om het bieden van maatwerk. De Wmo geeft

hiervoor een termijn van maximaal 8 weken. In de praktijk blijven mensen echter gemiddeld ruim drie keer langer in de noodopvang, onder meer met als gevolg dat hun situatie verslechtert omdat voor hun complexe problematiek onvoldoende ondersteuning wordt geboden. Uit eigen onderzoek van de gemeente uit 2015 blijkt dat ruim de helft van de cliënten in de maatschappelijke opvang complexe psychiatrische en/of verslavingsproblematiek heeft.² Uit datzelfde onderzoek blijkt ook dat tweederde van de mensen in de nachtopvang eerder gebruik maakte van maatschappelijke opvang: het percentage recidivisten is daarmee zeer hoog, wat er op wijst dat de geboden hulp voor een groot deel van de cliënten niet leidt tot een duurzame oplossing.

Aanbeveling 2

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

Ons onderzoek wijst uit dat de huidige kwaliteit van de ondersteuning niet leidt tot herstel; mensen in de noodopvang gaan er zelfs op achteruit. Dit geldt voor alle locaties, waarbij opgemerkt moet worden dat de situatie en voorzieningen in de overlooplocatie marginaal en ontoereikend zijn. Een van de redenen voor de achteruitgang van cliënten is dat zij geen stabiele verblijfplaats hebben. Een 24-uursopvang is een belangrijke, maar niet de enige, voorwaarde voor een op herstel gerichte noodopvang. In zijn reactie gaat het college niet in op de uitkomsten van ons onderzoek op dit punt en onderbouwt de keuze om geen 24-uurs opvang te bieden niet. De groep mensen met een licht verstandelijke beperking is slechts één van de te onderscheiden doelgroepen. Het voornemen van het college te zoeken naar een passende voorziening voor deze groep is daarmee positief, maar is geen ultieme oplossing van het door ons geconstateerde gebrek aan passende ondersteuning in de noodopvang. In de huidige situatie zitten mensen met uiteenlopende problematiek bij elkaar, bijvoorbeeld jongeren (18-23 jaar) bij mensen met ernstige psychiatrische problematiek of ernstige verslavingsproblematiek. Dit leidt tot een negatieve beïnvloeding van cliënten onderling.

Aanbeveling 3

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

² Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

Aanbeveling 4

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

Het college gaat niet inhoudelijk op deze aanbeveling in. Wij constateren dat de gemeente een belangrijk deel van haar verantwoordelijkheid in de ondersteuning van cliënten niet neemt. De gemeente is verantwoordelijk voor het bieden van (maatwerk) ondersteuning en zal dus zicht moeten houden op de geleverde ondersteuning door aanbieders, zowel bij aanvang als in latere fasen van het hulptraject. Zicht op cliënten na uitstroom is nodig omdat ook ná uitstroom cliënten kwetsbaar blijven. Dit blijkt onder meer uit het zeer hoge percentage recidivisten in de maatschappelijke opvang (zie eerder: tweederde van de cliënten in de nachtopvang verbleef eerder in de maatschappelijke opvang³).

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

³ Nachtopvang in Den Haag, Onderzoek, Strategie & Projecten, gemeente Den Haag, juli 2015.

Aanbeveling 5

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

Reactie college

In zijn reactie geeft het college aan reeds overleg te voeren met corporaties en zorginstellingen, waaruit de afspraak is gekomen om 230 extra woonplekken beschikbaar te stellen voor kwetsbare doelgroepen. De uitdaging om meer te doen in het realiseren van huisvesting(-svormen) voor kwetsbare groepen is volgens het college opgenomen in de regionale beleidsvisie ('Beschermd wonen en maatschappelijke opvang'⁴) en zal worden opgenomen in het op te stellen uitvoeringsplan.

Nawoord rekenkamer

Het is positief dat het college overleg voert over het beschikbaar stellen van extra woonplekken voor kwetsbare doelgroepen. Dat betreft echter een bredere groep woningzoekenden dan alleen mensen die uitstromen uit de maatschappelijke opvang, waarvoor nog geen uitgewerkte afspraken zijn gemaakt. Het college gaat niet inhoudelijk in op onze aanbeveling om de benodigde kennis en informatie te verzamelen en op basis daarvan te sturen op doorontwikkeling van de maatschappelijke opvang. Op het tweede punt in de aanbeveling, het toezien op de toeleiding van cliënten naar voorzieningen, gaat het college niet in. Wij concluderen dat de gemeente onvoldoende zicht heeft op zowel de keten als geheel als op de individuele trajecten. Het gevolg hiervan is dat de trajectregie voor cliënten gefragmenteerd is en dat de gemeente onvoldoende kennis heeft over en grip op de effectiviteit (en de doelmatigheid) van de trajecten en onvoldoende de regie voert op de kwaliteit en het aanbod van voorzieningen. Er is een groot gebrek aan beschikbare voorzieningen in en na het traject van maatschappelijke opvang met als gevolg dat veel cliënten uitvallen, dat wil zeggen; uitstromen met een onbekende bestemming. Ook wanneer de gemeente niet als uitvoerder van ondersteuning wil of kan optreden, is een actieve regievoering door de gemeente, als verantwoordelijke voor de maatschappelijke opvang, noodzakelijk om de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering te kunnen vergroten.

Aanbeveling 6

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

Reactie college

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

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

Nawoord rekenkamer

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

Aanbeveling 7

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

Reactie college

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

Nawoord rekenkamer

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

Raadsbesluit

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op:

- Artikel 185, tweede lid, Gemeentewet;
- De aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Van de straat, onderzoek naar de maatschappelijke opvang';
- De reactie van het college van burgemeester en wethouders op het rapport van de rekenkamer waarin niet is aangegeven in hoeverre en wanneer de raad geïnformeerd zal worden over de vermelde onderzoeken en verbeteringen.

Besluit het college het volgende op te dragen:

1. Volg de Wmo door na de eerste melding een onderzoek naar de hulpvraag uit te voeren waarin actief afstemming wordt gezocht met partijen die bij moeten dragen aan het benodigde herstel van de cliënt.
2. Continueer het aanbieden van een noodvoorziening (nacht- en dagopvang) direct na de melding, maar maak deze doelgroepspecifiek.
3. Herzie het systeem van aanbodgerichte subsidiëring en onderzoek de mogelijkheden voor bekostiging op een wijze die vraaggestuurd is en innovatie en doelmatigheid stimuleert.
4. Laat het CCP naast toeleiding en monitoring ook regie voeren over individuele trajecten nadat een maatwerkvoorziening is geboden.
5. Voer als gemeente actief de regie op het samen met keten- en maatschappelijke partners ontwikkelen van uitstroommogelijkheden en de toeleiding van cliënten naar deze voorzieningen.
6. Genereer bruikbare informatie over de (omvang) van de doelgroep, de ontwikkelingen binnen de doelgroep en individuele casussen en wachttijden teneinde grip te krijgen op de keten en rapporteer hierover periodiek aan de raad.
7. Onderzoek op welke wijze voorkomen kan worden dat de eigen bijdrage een belemmering vormt voor het aanvaarden van extra begeleiding en doorstroming uit de noodopvang.
8. Binnen 6 maanden een plan van aanpak aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen waarin de bovenstaande punten zijn uitgewerkt.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter