

Een (t)huis in Groningen

Leidraad ontwikkeling Maatschappelijke opvang 2021-2023

Een (t)huis voor iedere inwoner van de provincie Groningen, dat is een van de ambities van de Groninger gemeenten voor de komende jaren (2021-2023). We willen voorkomen dat onze inwoners hun huis verliezen. Soms is dit onvermijdelijk. Dan willen we inwoners zo snel mogelijk een stabiele vorm van huisvesting bieden. En als het nodig is, tijdelijke en passende noodopvang bieden.

Aanleiding

In Groningen zien we dat het aantal dak- en thuislozen vanaf 2015 stabiel is. Deze stabiliteit komt mede door grotere inzet op preventie en interventie vanuit de crisis- en nachtopvang. Het lukt ons tot nu toe niet om het volume van het gebruik van Maatschappelijke opvang substantieel terug te dringen naar een lager niveau.

Grote druk op woningmarkt

We zien onder andere dat een grotere groep, veelal zelfredzame, mensen een beroep moet doen op opvang, omdat alternatieven voor onderdak ontbreken. Door de grote druk op de woningmarkt en de hoge prijzen voor woningen zijn mensen niet altijd in staat om snel een andere woning te vinden.

Belemmerende factoren

Daarnaast zien we dat de Maatschappelijke opvang te vaak en/of te lang wordt gebruikt door een aantal belemmerende factoren, zoals het verlies en ontbreken van een stabiel inkomen. We willen dit soort drempels oplossen, preventief, om te voorkomen dat inwoners door deze factoren in de Maatschappelijke opvang terecht komen. Een inschatting van opvangzorgaanbieders is dat bij een goede samenhangende preventie minimaal 2/3^{de} van de gebruikers van de Maatschappelijke opvang niet opgevangen had hoeven worden.

Integrale ondersteuning

Inwoners zijn, over het algemeen, het beste gebaat bij ondersteuning in hun eigen omgeving. Integrale ondersteuning, verbonden met het lokale (in)formele netwerk, geeft de beste garantie voor een duurzaam functioneren in de lokale samenleving.

Herijken Maatschappelijke opvang

In Groningen zetten we stappen om de Maatschappelijke opvang te herijken. Om dit te kunnen gaan doen, stelden we deze leidraad op. Vanuit onze gesprekken met partners binnen de driehoek gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties komen we tot drie speerpunten voor de herijking:

1. Een (t)huis voor iedere inwoner;
2. Middels preventie wordt uitval, resulterend in dak- en thuisloosheid, voorkomen;
3. Waar het onvermijdelijk is, wordt opvang geboden, als zijnde een keerpunt in iemands leven op weg naar herstel.

Werkagenda met twee sporen

Vervolgstap na het opstellen en vaststellen van de leidraad is het opstellen van een werkagenda met twee sporen om de drie speerpunten de komende jaren uit te gaan werken. We starten hiermee in het derde kwartaal van 2021.

Voorkomen

Het eerste spoor is gericht op preventie; het zoveel mogelijk voorkomen dat inwoners met overwegende extrinsieke problematiek gebruik moeten maken van Maatschappelijke opvang. Inzet zou moeten zijn dat inwoners zoveel mogelijk op eigen kracht, met gebruik van het lokale (in)formele netwerk, zelfstandig mee kunnen blijven doen aan de samenleving.

Opvangen

Het tweede spoor richt zich op de opvang van inwoners met een voornamelijk blijvende intrinsieke problematiek. Voor deze inwoners is specialistische Maatschappelijke opvang beschikbaar. Dit vraagt om maatwerk en voorzieningen die aansluiten op vraag c.q. behoefte. In de samenwerking binnen de driehoek gemeente, zorgaanbieders en woningcorporaties worden afspraken gemaakt over mogelijke terugkeer naar de eigen woonplek of wordt gezocht naar een passend alternatief.

Uitgangspunten werkagenda

Spoor 1: PREVENTIE

We willen voorkomen dat inwoners in de Maatschappelijke opvang terecht komen. De inzet van Maatschappelijke opvang is, zowel bij jeugdigen als bij volwassenen, niet nodig als het gaat om enkelvoudige merendeels extrinsieke problematiek. Bijvoorbeeld het hebben van schulden, geen geschikte huisvesting of een ingrijpende levensgebeurtenis. Dit vraagt een sterke preventieve aanpak. Het vereist integraal samenwerken, binnen de eigen organisatie van gemeente, aanbieder en corporatie maar ook in de onderlinge samenwerking.

Het rijk biedt op dit moment mogelijkheden om de maatschappelijke opvang te herijken; er wordt bijvoorbeeld gekeken in hoeverre problemen in wet- en regelgeving kunnen worden opgelost.

Waarom worden inwoners dakloos

De redenen van dakloos worden zijn divers. In het rapport 'Herstel begint met een huis' van de Raad Volksgezondheid & Samenleving (RVS) wordt aan de hand van vier routes geschetst hoe mensen dakloos worden. Dit onderscheid in routes helpt ons om uitgangspunten voor het voorkomen en verminderen van dakloosheid te stellen. De RVS benoemt een viertal clusters welke worden omschreven als de vier routes (zie figuur 1) naar dakloosheid:

1. Verlies van huisvesting na een ingrijpende gebeurtenis, zoals een relatiebreuk of baanverlies
2. Geen onderdak na het verlaten van een instelling
3. Huisuitzetting
4. Remigratie

Herstel begint met een huis

Hoe raken mensen dakloos?



1 Bron: Rapport Raad Volksgezondheid & Samenleving Rapport 'Herstel begint met een huis'

Inzicht in meest voorkomende oorzaken

De afgelopen jaren is er steeds meer inzicht in de meest voorkomende oorzaken die ten grondslag liggen aan de vier routes naar dakloosheid. Deze zijn ook bij onze verkennende gesprekken met partners benoemd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om weinig betaalbare woningen beschikbaar, gebrek aan inkomsten, schuldproblematiek, vastlopen in bureaucratie, escalaties huiselijke sfeer, gevoelens van onmacht en schaamte, verslaving, psychiatrische problematiek met onaangepast gedrag en overlast als gevolg, etc.

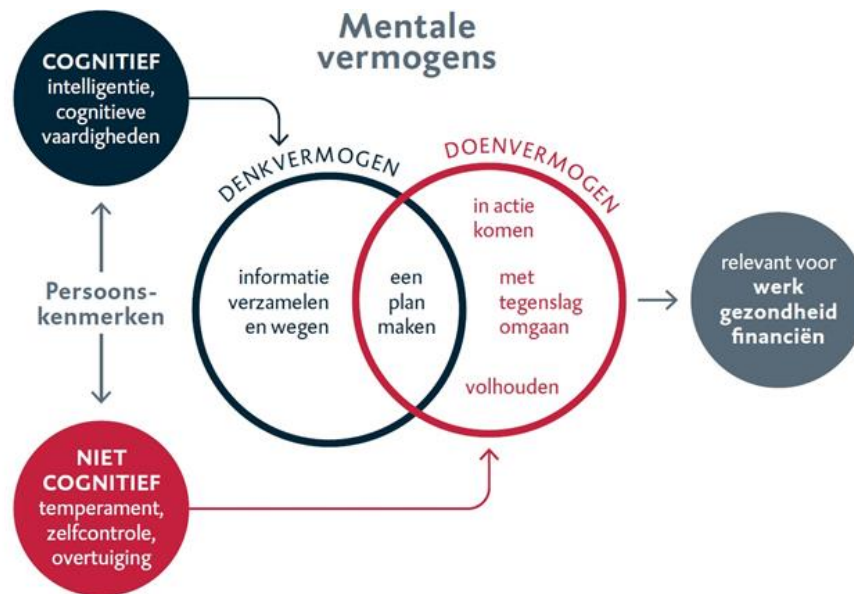
Het is belangrijk te onderkennen dat om deze belemmeringen te tackelen een gezamenlijke, meer op preventie gerichte aanpak nodig is, zowel binnen organisaties als in de onderlinge samenwerking (w.o. gemeenten, corporaties en zorgaanbieders). Centraal staan daarbij de noden en de mogelijkheden van de inwoner zelf, wat veelal vraagt om een persoonlijke en maatgerichte ondersteuning.

Preventiekansen

In onze gesprekken met de partners hebben we de meest voorkomende oorzaken en belemmeringen in de routes naar dakloosheid besproken. Veel van deze belemmeringen zouden tot minder stagnatie leiden als deze preventief worden opgelost. We zien preventiekansen die we binnen spoor 1 de komende jaren (2021-2023) willen omzetten tot concrete acties waarmee we onze werkagenda willen vullen. Mogelijke oplossingsrichtingen om deze preventiekansen te optimaliseren zien we bijvoorbeeld in meer maatwerk, de mens centraal stellen, het zorgen voor continuïteit in inkomen, de mate van redzaamheid meer integreren en bekendheid geven in het sociale domein, etc.

Van kansen naar concrete acties

De preventiekansen die we zien gaan we uitwerken in concrete acties in de driehoek gemeente, aanbieder en woningcorporatie. En hebben hierin nadrukkelijk aandacht voor de inwoner: wat wil en kan hij of zij zelf? Wat heeft hij of zij nodig om zelf regie te nemen? En hoe kunnen ervaringsdeskundigen, het voorliggend veld en bijvoorbeeld de sociale teams hierin een rol spelen? Hoe vergroten we het *doe-vermogen* van de inwoner zelf? Onder andere het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen' toont aan dat bij inwoners die gebruik maken van de Maatschappelijke opvang, of die langdurig worden blootgesteld aan stress, het *doe-vermogen* voor een belangrijk deel ontbreekt. Terwijl dit van belang is bij het kunnen inzetten van cognitieve vaardigheden als het maken van een plan, in actie komen, omgaan met tegenslag en volhouden. (Figuur 2).



2 Bron: WRR Rapport 'Weten is nog geen doen'

Actieve samenwerking

Spoor 1 vereist een actieve samenwerking binnen de driehoek gemeente, aanbieder en woningcorporatie. Waarbij we ons gezamenlijk inzetten om tot een goede uitwerking te komen. We willen zoveel mogelijk lange en ingewikkelde processen voorkomen. De ene gemeente is de andere niet, een goede inventarisatie per gemeente voor verdere invulling van de werkagenda is daarom essentieel. Dat geeft inzicht in welke concrete acties er al lopen, wat prioriteit is en door wie dit kan worden opgepakt.

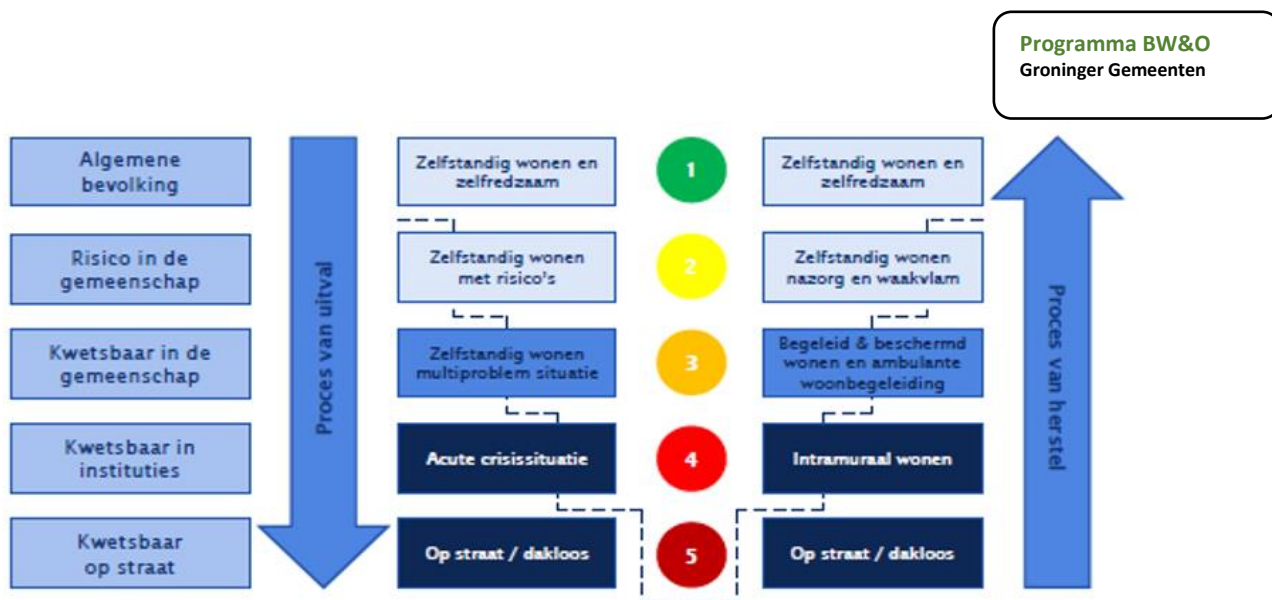
Er wordt veel inspanning gepleegd op het oplossen van belemmeringen; we zien dat diverse pilots, projecten en samenwerkingspartners bij partners tot mooie resultaten leiden.

De succesfactoren uit de projecten, pilots en samenwerkingsverbanden brengen we in kaart, zodat we weten waarom dit goed gaat en we deze lessen kunnen gebruiken bij de uitvoering van de actiepunten en het werken naar structurele oplossingen.

We willen ook leren van de activiteiten van het ondersteuningsteam wat inmiddels is gestart en zich inzet om de kwaliteit van de ketensamenwerking te verbeteren.

Versterken eigen kracht van de inwoner en zijn netwerk

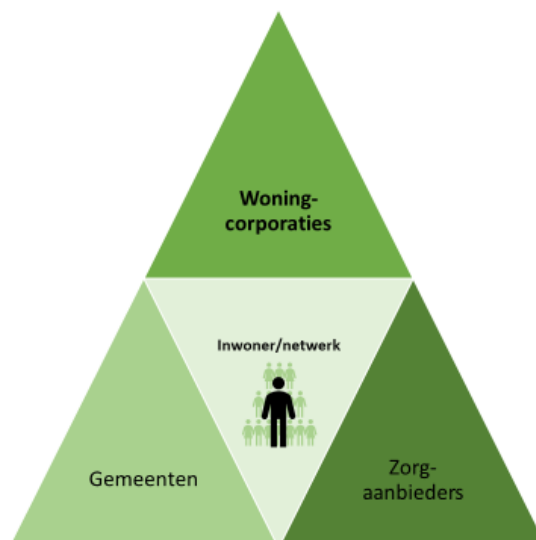
Essentieel is een actieve betrokkenheid van alle partijen binnen de driehoek gemeenten, zorgaanbieders en woningcorporaties (figuur 4). Een samenwerking die moet leiden tot het doorbreken van het proces naar uitval, het versterken van de eigen kracht van de inwoner en zijn netwerk en daarmee het stimuleren van het proces van herstel (figuur 3). Het is belangrijk dat wordt aangesloten bij wat al goed gaat. Door acties te adresseren en in kaart te brengen welke inspanningen op welk terrein worden verricht en hier vanuit de centrumgemeente actief op te monitoren en, waar gewenst, ondersteuning te bieden, verwachten we dat in 2023 de meeste belemmeringen verleden tijd zijn.



3 Matrix van uitval en herstel

Verbinding met relevante programma's

We leggen voor de uitwerking van de acties verbinding met relevante programma's als het meerjarenprogramma Psychisch Kwetsbaar, het Actieprogramma Jongeren, decentralisatie Beschermd Wonen, de Transformatieagenda Jeugd. En we kijken onder andere ook naar de geleerde lessen uit programma's als Bijstand op Maat.



4 Door actief samen te werken binnen de driehoek gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders vergroten we de eigen kracht van inwoner en zijn netwerk. We stellen de mens centraal.

Spoor 2: Vernieuwing Maatschappelijke opvang

Op dit moment zijn er diverse vormen van opvang in Groningen, zoals bijvoorbeeld crisis-, nacht-, dag-, jongeren- en algemene opvang. We willen deze vormen van opvang tegen het licht houden met betrekking tot de huidige vraag en inhoudelijke functie; ook in relatie tot elkaar.

Passende opvang is maatwerk

Door tegelijk in te zetten op preventie, creëren we ruimte voor verbeteringen. De inzichten over wat 'goed is' voor gebruikers van Maatschappelijke opvang veranderen. Het betrekken van ervaringsdeskundigen speelt in deze verandering een belangrijke rol. Meer en meer wordt duidelijk dat niet één oplossing standaard toepasbaar is op iedereen die zich meldt voor Maatschappelijke opvang. Het bieden van passende opvang is mensenwerk en daarmee maatwerk. In het jaar 2020 is ons mede door de gevolgen van Covid-19 duidelijk geworden dat de maatschappelijke opvang vraagt om een herijking.

Uitgangspunten werkagenda

Het verbeteren en vernieuwen van de Maatschappelijke opvang willen we bereiken door de werkagenda samen met de samenwerkingspartners op te stellen en uit te voeren. We hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

- We segmenteren de doelgroep op basis van zelfredzaamheid en passen daar de zorg op aan;
- We hebben verschillende opvanglocaties, de mate van zelfstandigheid is daarbij de belangrijkste graadmeter in het toewijzen van een plek in een opvanglocatie;
- We geven inwoners met een langdurig opvangvraagstuk een plek binnen de 24-uursopvang, maar ook passanten kunnen gebruik maken van een plek waarbij zij langer dan 1 nacht gebruik kunnen maken van een kamer van de opvang;
- We vinden dat opvang een noodfaciliteit is, ingericht als keerpunt voor herstel met als doel huisvesting;
- We bieden mensen opvang zo kort als mogelijk en zo lang als nodig;
- We werken toe naar minder mensen per kamer, de beoordeling hiervan is maatwerk;
- We brengen, waar dit haalbaar en wenselijk is, in de 24-uurs opvang ook functies onder die zelfredzaamheid bevorderend werken en mensen kunnen helpen zich voor te bereiden op het weer zelfstandig wonen, zoals inkomensbeheer, hulpverleningspunt, etc.;
- We weten dat niemand voor zijn plezier in de Maatschappelijke opvang verblijft en dat bij veel mensen rust in het hoofd kan leiden tot verbetering van executieve functies (onder meer het vermogen om te plannen en organiseren en zaken op langere termijn te overzien). Door de opvang warm en vriendelijk in te richten, dragen we bij aan het verminderen van stress en het verhogen we de zelfredzaamheid.

Van uitgangspunt naar concrete actie

De nieuwe uitgangspunten gebruiken we om de werkagenda in te vullen. Als dit is ingericht, richten we ons op andere vormen zoals dagopvang, dagbesteding en begeleiding opvang. We gaan de komende jaren (2021-2023) met de samenwerkingspartners aan de slag om de uitgangspunten om te zetten in concrete acties. We kijken hierbij naar de effectiviteit, waarbij we ook onderzoeken of het mogelijk is om te werken met een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse om iedere keuze te verantwoorden.

We gaan bij de uitwerking van deze werkagenda uit van de doelgroep rechthebbenden; zelfredzaam en minder of niet zelfredzaam (met bijkomstige problemen op gebied van psychiatrie en verslaving).

In het straatbeeld zien we echter ook de doelgroep niet-rechthebbenden, zoals de arbeidsmigranten, de niet-rechthebbenden in Groningen en de ongedocumenteerden. Voor deze doelgroep volgt Groningen, m.b.t. het beschikbaar stellen van opvang, het landelijk beleid. Dit blijven we hanteren, maar staan daarbij wel open voor uitzonderingen en maatwerk wanneer dit nodig en mogelijk is.

Verbinding, afstemming, samenwerking

Net als bij spoor 1 zoeken we bij spoor 2 verbinding, afstemming en samenwerking met relevante programma's. *Bijvoorbeeld* de winterregeling, waarin buitenslapers bij een bepaalde minimumtemperatuur naar binnen worden gehaald, om ze bescherming en beschutting te bieden tegen gezondheidsrisico's. Afstemming met Zorg en Veiligheid is hierin van belang. Wanneer de winterregeling van kracht is, heeft dit invloed op de capaciteit in de opvang en op bijvoorbeeld extra inzet van veiligheids- en zorgpartners om outreachend actief mensen naar binnen te geleiden.

Impact en implementatie

Voor de genoemde veranderingen is mogelijk extra financiering nodig om voor te bereiden en vervolgens te exploiteren. Als de acties vanuit spoor 1 goed landen, verwachten we dat er iets minder capaciteit nodig is in de opvang en kunnen de kosten ook deels worden opgevangen. Voor de extra acties en projecten verwachten we dat het aansluit bij landelijke trend. Als het beleid verandert, verwachten we dat de rijksbijdrage daarop wordt aangepast. Dit volgen we op de voet. Voor de transformatie willen we het financiële overschot vanuit 2020/2021 gaan inzetten als innovatie-/vernieuwingsfonds om deze veranderingen te financieren. We zullen dit naar verwachting duurzaam budgetneutraal kunnen organiseren. De verdere implementatie en uitrol van de acties beleggen we in het programma Beschermd Wonen & Opvang.

Spoor 1 en 2 continu in verbinding

We brengen gedurende het hele proces spoor 1 en spoor 2 continu met elkaar in verbinding om de resultaten te monitoren, evalueren en bij te sturen waar dit nodig is. We doen dit omdat we sterke samenhang zien tussen beide sporen; wanneer preventie in spoor 1 leidt tot bijvoorbeeld minder opvangvragen, heeft dit invloed op de inspanningen die in spoor 2 moeten worden verricht.

Goede samenwerking partijen

Omdat met name de acties vanuit spoor 1 nog verder moeten uitgewerkt en per gemeente inzet nodig zal zijn, is het voorstel om hiervoor een ondersteuner/procesbegeleider aan te stellen, die dit samen met de betrokkenen gaat oppakken en invullen. Op deze manier creëren we inzicht in alle inspanningen die al zijn en worden verricht en wat hiervan de resultaten zijn. We dragen bij aan een goede samenwerking tussen betrokken partijen. We willen dat deze inzet zo praktisch als mogelijk plaats vindt. Het programma wil de kosten hiervoor centraal opnemen (dit heeft verder geen budgettaire consequenties voor de gemeenten).