

Onderwerp Rapport 'Naar een herijking van de Maatschappelijke Opvang'

Steller J.A.A. van der Meijs

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 49 19 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4966217

Datum 15-04-2015 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Voor u ligt het rapport 'Samen werken aan duurzaam herstel, naar een herijking van de Maatschappelijke Opvang in Groningen'. We bieden u dit rapport ter informatie aan en geven u een eerste inzicht in het vervolg.

Aanleiding

In onze rol als centrumgemeente heeft het college, in navolging van een besluit van het Bestuurlijk OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) in de regio Groningen, besloten om een onderzoek uit te voeren naar de activiteiten in het domein van de Maatschappelijke Opvang.

De vraagstelling voor dit onderzoek was om een objectieve doorlichting uit te voeren van de Maatschappelijke Opvang (MO) in de Groningse regio en op basis van de bevindingen hieruit, in nauwe samenwerking met betrokken organisaties, gemeenten en hun (voormalige) cliënten, een herijkt toekomstperspectief te ontwikkelen.

Belangrijk in de werksessies was de bijdrage van de (voormalige) cliënten, zijnde de ervaringsdeskundigen. In de laatste werksessie heeft een (voormalige) cliënt in een afsluitende rondvraag de hoop uitgesproken dat het beter wordt voor de mensen waar het om gaat en de focus wordt gehouden op de specifieke doelgroep.

In deze brief gaan we eerst in op het rapport. Vervolgens benoemen we de acties die wij inzetten.



Ons beleid voor Maatschappelijke opvang hebben we vastgelegd in de nota Regionaal Kompas 'Onder Dak' 2014-2017. Hiertoe behoort de problematiek van dak- en thuisloosheid in de breedste zin, verslavingszorg en Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz). Het gaat om mensen met ernstige beperkingen in hun zelfredzaamheid en in hun sociale netwerk. Ze kampen met armoede, werkloosheid, verslaving en gedrags- en relatieproblemen. Onze inzet is om zo veel mogelijk te voorkomen dat mensen in deze situatie geraken of verder afglijden. Daarnaast bevorderen we herstel of stabilisatie. In ons coalitie akkoord hebben we aangegeven in te willen zetten op preventie in het sociaal domein, dat geldt zeker ook voor deze doelgroep. Uit het rapport blijkt dat hierop verbeteringen mogelijk zijn, daar komen we verderop in deze brief op terug.

Rapport

Het voorliggende rapport geeft een helder beeld over het beleid en de uitvoering van de Maatschappelijke Opvang in de Groningse regio, leidend tot adviezen met en verschillende verbeteracties voor de korte en de lange termijn. Het overall beeld uit de doorlichting is dat er met veel energie en betrokkenheid wordt gewerkt om dak- en thuislozen te ondersteunen, maar dat het voorsnog ontbreekt aan voldoende samenhang in de wijze waarop de betreffende personen benaderd worden. Er is daarbij onvoldoende sprake van een sluitende aanpak gericht op duurzaam herstel in de vorm van stabilisatie, rehabilitatie en daar waar mogelijk participatie.

Wij vinden dat het rapport goede handvatten biedt tot verbetering van de Maatschappelijk Opvang en dat het nu tijd is de aanbevelingen om te zetten in acties. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de Maatschappelijke Opvang zijn gebaat bij een heldere onderverdeling van de rollen van de betrokken partijen, zijnde instellingen, gemeenten en de centrumgemeente. Wij hebben als centrumgemeente onvoldoende gestuurd, waarbij de focus teveel lag op activiteiten en niet op de resultaten in de zelfredzaamheid van de cliënt. Uit de werksessies van het onderzoek met instellingen, gemeenten en ervaringsdeskundigen blijkt dat de noodzaak om de cliënt (veel) centraler te stellen bij de opvang en de stappen die nodig zijn om een weg terug te maken om weer zelfredzaam te zijn worden gedeeld.

Vervolgproces

Op dit moment vormt het Programma Regionaal Kompas 'Actief Onder Dak' 2014-2017 voor alle gemeenten in de provincie Groningen de basis voor de uitvoering van de Maatschappelijke Opvang. In dit programma is met elkaar afgesproken hoe we de inwoners met veel problemen ondersteunen. Elk jaar wordt met 23 gemeenten uit het programma Regionaal Kompas een uitvoeringsplan gemaakt.



Het huidige programma Regionaal Kompas 'Actief Onder Dak' en het hierop gebaseerde uitvoeringsplan 2015 willen we op grond van de verbetervoorstellen uit het rapport herzien. We realiseren ons dat we dat in een zorgvuldig proces moeten organiseren. Daarom nemen we daar het komende jaar ook de tijd voor en komen we daar begin 2016 bij uw raad op terug. Neemt niet weg dat er ook actiepunten zijn die op de korte termijn al ingezet kunnen worden.

Zowel als het gaat om het herzien van het Regionaal Kompas, als de acties die we al op korte termijn kunnen inzetten, bouwen we verder op de positieve en constructieve samenwerking met de instellingen, gemeenten en ervaringsdeskundigen.

Actiepunten die we op de korte termijn al kunnen inzetten:

Centrumgemeente en samenwerking gemeenten

Preventie

Op grond van de verbetervoorstellen uit het rapport willen we als centrumgemeente (nieuwe) afspraken maken over de verschillende ondersteuningstaken in de keten van Maatschappelijk Opvang.

De preventie is met signalering een basistaak in het kader van de Wmo 2015 voor elke gemeente. Indien een gemeente hier onvoldoende invulling aan geeft dan heeft dit consequenties voor de Maatschappelijke Opvang.

Het is dan ook van belang dat elke gemeente inzet pleegt op signalering en preventie om de instroom in de fysieke opvang zoveel mogelijk te beperken. We willen daarom als centrumgemeente concrete initiatieven van gemeenten op basis van cofinanciering gaan ondersteunen.

Formaliseren afspraken

Vanaf 1 januari 2015 werken de gemeenten in de provincie Groningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) samen in de uitvoering van een aantal nieuwe taken, zijnde Beschermd Wonen, inloop GGZ en de begeleiding maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Deze regionale samenwerking is vervat in een lichte juridische vorm, zijnde een Centrumregeling. U heeft in uw vergadering van 18 februari jl. ingestemd met deze regeling.

In het rapport wordt aangedrongen op een scherpere taakverdeling tussen de 23 gemeenten en de centrumgemeente. Verder komt naar voren dat de verbinding tussen Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen van belang is.



Wij willen deze verbinding ook in de onderlinge samenwerking beter duiden en doen de samenwerkende gemeenten het voorstel om 'Opvang' (de Wmo 2015 spreekt niet meer over Maatschappelijke Opvang) in de huidige Centrumregeling op te nemen. Dit sluit ook aan op de bedoeling van de wetgever.

Afspraken tussen centrumgemeente en gemeenten worden in de regeling in algemene zin en specifiek middels een 'Dienstverleningshandvest' opgenomen.

Acties:

- *Als centrumgemeente maken we in 2015 afspraken met individuele gemeenten over de verschillende ondersteuningstaken in de keten van de Maatschappelijke Opvang, waaronder signalering en preventie;*
- *(Maatschappelijke) Opvang onderdeel maken van de Centrumregeling Beschermd Wonen per 1 januari 2016.*

Resultaatgerichte sturing

In de subsidiering van de instellingen Maatschappelijke Opvang zijn de op te leveren resultaten in het programma van eisen veelal gedefinieerd in termen van activiteiten en niet in termen van prestaties. Wij gaan de doelstellingen scherper formuleren en sluiten daarbij ook aan op de gemeentelijke Inkoopstrategie vanaf 2016. Dit betekent ook een herijking van de periodieke daklozenmonitor zodat in rapportages informatie beschikbaar komt over de aangescherpte doelstellingen en de herijkte werkwijze.

Acties:

- *Resultaatgerichte sturing bevorderen middels aanpassing van het Programma van Eisen t.b.v. de instellingen MO voor 2016;*
- *Herijking van de periodieke Daklozenmonitor naar aangescherpte doelstellingen en de aangepaste werkwijze.*

Centrale toegang

In de werksessies van het onderzoek is vaker door instellingen Maatschappelijke Opvang de wens geuit om een centrale toegang tot ondersteuningstrajecten te realiseren voor Dak- en Thuislozen. Wethouder Schroor heeft in januari 2015, voorafgaand aan een voetbalwedstrijd van FC Groningen, een verkennend overleg gevoerd met een aantal instellingen aangaande zijn toekomstbeelden van de Maatschappelijke Opvang in Groningen.

De strekking van de discussie hieromtrent is door de betrokken instellingen opgevat als uitnodiging om de spreekwoordelijke handschoen op te pakken. ZIENN, Het Kopland, Leger des Heils, WerkPro, Open Hof en LIMOR hebben tijdens een recentelijke bijeenkomst besloten om de centrale toegang samen te ontwikkelen; vanuit de 'inhoud vormgegeven' en voor de hele doelgroep MO in de provincie.

Instellingen geven aan dat er naar gestreefd wordt de plannen voor de zomervakantie klaar te hebben. De instellingen willen deze plannen samen met de gemeente doorvoeren. Aangegeven is dat hiervoor nog een uitnodiging volgt.

Acties:

- *Samen met de instellingen MO een centrale toegang ontwikkelen, waarvoor de plannen voor de zomervakantie klaar zijn.*

Informatievoorziening

Het ontbreekt aan een integraal overzicht van de mogelijkheden voor ondersteuning in het kader van Maatschappelijke Opvang, dat gemakkelijk vindbaar is voor personen die daar behoefte aan hebben.

Actie:

- *In overleg met instellingen en gemeenten na de zomer komen tot een basisbron met relevante informatie over de Maatschappelijke Opvang en daarbij zo mogelijk aansluiting zoeken bij andere ontwikkelingen.*

De cliënt centraal en de inzet van ervaringsdeskundigen

We willen dat samen met de cliënt invulling wordt gegeven aan een stappenplan. Tijdens de werksessies is ook deelgenomen door cliënten van de verschillende instellingen. Een kwart van de deelnemers was daardoor een cliënt c.q. een ervaringsdeskundige. De input van deze groep blijkt een welkome aanvulling op de deskundigheid van de instellingen. We zullen van de inzet van deze groep gebruik blijven maken.

Actie:

- *In het Programma van Eisen 2016 t.b.v. de instellingen wordt nadrukkelijker de betrokkenheid van de cliënt vereist;*
- *In 2015 een groep ervaringsdeskundigen mobiliseren om ons te adviseren en zo mogelijk als buddy/vertrouwenspersoon voor cliënten te fungeren.*

Wij hopen u met dit overzicht naar tevredenheid te hebben geïnformeerd. We denken met de aanbevelingen uit het rapport en de acties die nu direct worden ingezet invulling te kunnen geven aan een verbeterde ondersteuning van dak- en thuislozen in de regio Groningen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink

Andersson Elffers Felix



**Samen werken
aan duurzaam herstel**

**Naar een herijking van de
Maatschappelijke Opvang in Groningen**

Datum

24 maart 2015

Opdrachtgever

Gemeente Groningen

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

GG73/Definitief eindrapport

Andersson Efficers Felix

www.aef.nl

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Behoeftte aan herijking van Maatschappelijke Opvang	8
1.2 Vraagstelling gericht op het verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid	8
1.3 Scope gericht op specifieke groep van sociaal kwetsbare personen	9
1.4 Feitelijk aantal dak- en thuislozen neemt toe	10
1.5 Maatschappelijke Opvang is in breder perspectief te beschouwen	10
1.6 Vigerend beleidskader als vertrekpunt	11
1.7 Uitvoering in twee fasen met uiteenlopende aanpak	12
1.8 Van inhoudelijke analyse naar aanbevelingen voor vervolg	12
2 Huidige stand van zaken	13
2.1 Ondersteuning op maat, maar versnipperd	13
2.2 Potentieel van strategische samenwerking onvoldoende benut	14
2.3 Sturing te sterk gericht op consolidatie	15
2.3.1 Regierol van centrumgemeente onvoldoende benut	15
2.3.2 Financiële sturing op basis van verouderde principes	16
2.4 Beperken van versnippering als belangrijkste uitdaging	17
2.5 Actuele ontwikkelingen vergroten urgentie om aan de slag te gaan	18
3 Visie voor de lange termijn	19
3.1 Streven naar duurzaam herstel als vertrekpunt	19
3.2 Aanbieden van maatwerk gericht op benutten van eigen kracht	19
3.3 Versterken van samenhang in ondersteuningsketen	20
3.3.1 Vergroten aandacht voor preventie	20
3.3.2 Verbeteren van toeleiding	21
3.3.3 Inrichten van centrale toegang en registratie	22
3.3.4 Vernieuwen van aanbod van fysieke opvang	22
3.3.5 Inzetten op vaste persoonlijke begeleiding	23
3.3.6 Streven naar samenhangende specialistische ondersteuning	23
3.3.7 Borgen van continuïteit in vervolgondersteuning	24
3.4 Werken op basis van eenduidige rolverdeling	24
3.5 Vergroten van rolvastheid in sturing door centrumgemeente	25
3.5.1 Verbeteren sturing op maatschappelijke effecten	25
3.5.2 Vertalen van te leveren prestaties naar financiële sturing	27
4 Prioriteiten voor de korte termijn	29
4.1 Strategische verbeteringen en vernieuwingen	29
4.2 Quick wins	31
5 Vervolgproces	32

Bijlage 1 - Deelnemers aan herijkingsproces	34
Bijlage 2 - Begrippenkader	36
Bijlage 3 - Aanpalende domeinen	38
Bijlage 4 - Specificatie van financiële stromen	39
Bijlage 5 - Voorbeelden van prestatie-indicatoren	43
Bijlage 6 - Uitwerking prioriteiten korte termijn	44
Bijlage 7 - Praktische handvatten voor uitwerking	47

Managementsamenvatting

Er is behoefte aan een herijking van de Maatschappelijke Opvang

In haar rol als centrumgemeente heeft de gemeente Groningen, in navolging van een besluit van het Bestuurlijk Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in de regio Groningen, besloten om een onderzoek uit te voeren naar de activiteiten in het domein van de Maatschappelijke Opvang. De vraagstelling voor dit onderzoek was om een objectieve inhoudelijke en financiële doorlichting uit te voeren van de Maatschappelijke Opvang in de Groningse regio en op basis van de bevindingen uit deze doorlichting in samenwerking met betrokken organisaties een herijkt toekomstperspectief te ontwikkelen.

De scope is gericht op een specifieke groep van kwetsbare personen

Voor de herijking is als vertrekpunt genomen dat de Maatschappelijke Opvang zich richt op sociaal kwetsbare personen, die feitelijk, residentieel of potentieel dak- en/of thuisloos zijn en voldoen aan de volgende kenmerken:

- gelijktijdig problemen hebben op meerdere levensdomeinen, waarbij deze problemen elkaar veelal versterken en er risico's zijn op uitval uit de maatschappij;
- geen dan wel een beperkte bereidheid hebben om de problemen zelf te (willen) zien, te (willen) onderkennen en daarop actie te (willen) ondernemen;
- een niet (meer) in staat of aanwezig zijnde omgeving om voldoende hulp en ondersteuning te bieden, dan wel een omgeving die de bestaande problemen juist versterkt.

De activiteiten binnen de Maatschappelijke Opvang hangen sterk samen met aanpalende domeinen, zoals (O)GGZ, Beschermd wonen en het veiligheidsdomein. Maatschappelijke Opvang is vanuit dit perspectief veelal een tijdelijke fase binnen een langere en bredere ondersteuningsketen. De focus van de herijking ligt specifiek op het bieden van passende ondersteuning aan potentieel, residentieel en feitelijk dak- en thuislozen.

De huidige Maatschappelijke Opvang biedt ruimte voor verbetering

Het *overall* beeld uit de doorlichting is dat er met veel energie en betrokkenheid wordt gewerkt om dak- en thuislozen te ondersteunen, maar dat het vooralsnog ontbreekt aan voldoende samenhang in de wijze waarop de betreffende personen benaderd worden. Er is onvoldoende sprake van een sluitende aanpak gericht op duurzaam herstel in de vorm van stabilisatie, rehabilitatie en daar waar mogelijk participatie. Er is een aantal factoren dat hieraan bijdraagt:

- de ondersteuning van dak- en thuislozen wordt veelal ingevuld vanuit het perspectief van individuele maatschappelijke instellingen en is onderling onvoldoende afgestemd;
- de activiteiten op het gebied van preventie beperken zich tot losse initiatieven, die nog onvoldoende zijn ingebed in een structurele aanpak in stad en regio;
- de (complementaire) rollen van de maatschappelijke instellingen zijn onvoldoende expliciet, waardoor het onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden;
- de doelstellingen van de centrumgemeente zijn niet scherp gedefinieerd, waardoor de maatschappelijke instellingen onvoldoende weten wat er van hen verwacht wordt;
- de (financiële) sturing vanuit de centrumgemeente is gebaseerd op verouderde uitgangspunten en geeft niet de juiste inhoudelijke prikkels;
- de maatschappelijke effecten die gerealiseerd worden zijn onvoldoende inzichtelijk en hier wordt ook niet concreet op (bij)gestuurd.

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van te verbeteren, is er behoefte aan versterking in de samenhang in de ondersteuning van de dak- en thuislozen, gebaseerd op een breed gedeeld beeld van de na te streven doelen en de te hanteren aanpak.

In de toekomst dient het streven naar duurzaam herstel centraal te staan

In relatie tot het huidige regionale programma 'Actief Onder Dak' adviseren we op basis van de doorlichting om de lange termijn doelstellingen voor Maatschappelijke Opvang te concretiseren. De hoofddoelstelling dient erop gericht te zijn om personen die binnen het bereik van Maatschappelijke Opvang vallen, de gelegenheid te bieden om zoveel mogelijk op basis van de principes van eigen kracht weer zoveel mogelijk mee te gaan doen in de maatschappij.

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in drie subdoelstellingen:

- personen die dak- en/of thuisloos worden of zijn hebben toegang tot maatwerk-ondersteuning gericht op duurzaam herstel;
- nieuwe dak- en thuisloosheid ten gevolge van onder meer uithuiszetting, detentie en uitval uit zorginstellingen wordt zoveel mogelijk beperkt;
- voor een substantieel deel van de personen die dak- en/of thuisloos zijn, leidt de ondersteuning tot vermindering van overlastgevend gedrag.

De organisaties die een rol spelen in de Maatschappelijke Opvang zijn er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat de doelstellingen bereikt worden, waarbij elke individuele organisatie aanspreekbaar is op de bijdrage hieraan.

Duurzaam herstel vraagt om aanpassingen in de ondersteuningsketen

Om deze doelen te kunnen bereiken en samen te werken aan duurzaam herstel, is het nodig om de samenhang in de ondersteuningsketen te versterken. Hiervoor is een aantal inhoudelijke aanpassingen nodig ten opzichte van de huidige situatie:

- *Vergroten van aandacht voor preventie*, door onder meer de aanpak en samenwerking tussen lokale organisaties aan te pakken en vroegtijdig signaleren te intensiveren met behulp van een expertiseteam MO in stad en regio;
- *Verbeteren van toeleiding*, door de informatievoorziening te verbeteren en afspraken te maken over een 'warme overdracht' tussen gemeenten en centrumgemeente;
- *Inrichten van centrale toegang en registratie*, met een uniforme procedure voor toelating van dak- en thuislozen en één dekkend informatiesysteem met gegevens over de beschikbaarheid van opvangvoorzieningen en de aangemelde dak- en thuislozen;
- *Vernieuwen van aanbod van fysieke opvang*, door de complementariteit van het aanbod in stad en regio te versterken en (financiële) belemmeringen voor opvang van dak- en thuislozen in hun eigen netwerk;
- *Inzetten op vaste persoonlijke begeleiding*, door een pool van persoonlijke begeleiders te organiseren en een aanpak in de vorm van trajectbegeleiding met een vast gezicht verder uit te werken;
- *Streven naar samenhangende specialistische ondersteuning*, door onder meer de aansluiting tussen ondersteuningstrajecten van verschillende organisaties te verbeteren de samenhang van het aanbod te vergroten;
- *Borgen van continuïteit in vervolgondersteuning*, door bij uitstroom naar beschermd of zelfstandig wonen via een 'warme overdracht' naar gemeenten de ondersteuning op maat te continueren en de inzet van eigen kracht en betrokkenheid van eigen sociale netwerken te intensiveren, waarbij op afroep het centrale MO-expertteam mee kan kijken om verergering van problemen te voorkomen ('de cirkel rond').

Om de aanpassingen te realiseren is er behoefte aan versterking van de regie

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de Maatschappelijke Opvang zijn gebaat bij een heldere verdeling van de rollen van de betrokken partijen. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de uitvoering van de reguliere activiteiten ('going concern') en het veranderingsproces dat nodig is om de voorliggende visie te realiseren.

Voor de reguliere activiteiten is er behoefte aan het aanscherpen van de rolverdeling tussen de centrumgemeente, de gemeenten en de maatschappelijke instellingen. Daarnaast is het nodig dat de sturingscyclus (plan/do/check/act) volledig doorlopen wordt. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit een sterker accent op het monitoren en evalueren van bereikte resultaten.

Voor het veranderingsproces is er behoefte aan een 'expeditieleider'. Het ligt voor de hand dat deze rol wordt ingevuld door de centrumgemeente. Hierbij werken gemeenten in de regio op basis van gelijkwaardige verhoudingen samen met de maatschappelijke instellingen. Van de instellingen mag verwacht worden dat zij vanuit een ondernemende houding mede vorm geven aan dit proces en bijdragen aan de uitvoering hiervan.

Programmatische aanpak gericht op de prioriteiten helpt om snel meters te maken

Het is niet mogelijk om alle beschreven aanpassingen binnen de Maatschappelijke Opvang op de korte termijn (in aanloop naar en in 2016) te realiseren. Dit onder andere als gevolg van de beperking in de financiële middelen die beschikbaar zijn. Vanuit dit perspectief is er behoefte aan een balans tussen ambities en middelen. Deze balans is te vinden door prioriteiten te stellen en door vast te stellen welke aanpassingen met voorrang dienen te worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om de aanpassingen die opgeteld op alle onderdelen van het ondersteuningsproces bijdragen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Maatschappelijke Opvang te verbeteren. Uit de analyse komen zeven prioriteiten naar voren waar de betrokken organisaties in de aankomende periode mee aan de slag kunnen gaan (zie tabel).

Prioriteiten	Verantwoordelijke
<i>Strategische verbeteringen en vernieuwingen</i>	
1. Intensiveren van activiteiten gericht op preventie	Gemeenten
2. Realiseren van centraal toegangssysteem en -methodiek	Centrumgemeente
3. Herijken van aanbod van opvangvoorzieningen in stad en regio	Maatschappelijke instellingen
4. Organiseren van persoonlijke begeleiding door één vast gezicht	Maatschappelijke instellingen
5. Vernieuwen van sturingsmodel dat de centrumgemeente hanteert	Centrumgemeente
<i>Quick wins</i>	
6. Verbeteren van informatievoorziening over Maatschappelijke Opvang	Maatschappelijke instellingen
7. Vergroten van inzet van ervaringsdeskundigen	Maatschappelijke instellingen

Qua planning kan vooruitlopend op de formele politieke besluitvorming nu reeds een start gemaakt worden met het opzetten van het veranderingsproces en het voorbereiden van de eerste activiteiten. Dit om het bestaande momentum te behouden. Hiervoor dient onder meer een programmastructuur met betrokkenheid van alle belanghebbenden te worden ingericht met een (plateaumatige) werkplanning. Hierbij is het van belang om het programma in te bedden in een bredere context.

1 Inleiding

1.1 Behoeftte aan herijking van Maatschappelijke Opvang

In haar rol als centrumgemeente heeft de gemeente Groningen, in navolging van een besluit van het Bestuurlijk Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in de regio Groningen, besloten om een onderzoek uit te voeren naar de activiteiten in het domein van de Maatschappelijke Opvang. Dit besluit is genomen tegen de achtergrond dat de invulling van deze activiteiten niet meer past bij de actuele visie op maatschappelijke ondersteuning. De ontwikkelingen in het kader van de transformatie van het sociaal domein maken dat ook de activiteiten in het kader van de Maatschappelijke Opvang vanuit een herijkt perspectief dienen te worden bezien. In het verlengde hiervan is de constatering dat er de laatste jaren weinig beleidsmatige aandacht is geweest voor de Maatschappelijke Opvang, als gevolg waarvan het heeft ontbroken aan concrete keuzes in het beleid en de uitvoering. Tot slot is sprake van een vermindering van het beschikbare budget. Zo zijn vanaf 2014 de eigen middelen van de gemeente Groningen uit het budget voor Maatschappelijke Opvang gehaald en dienen de activiteiten volledig vanuit dit budget te worden gefinancierd. Ook hierdoor bestaat de noodzaak om kritisch naar de huidige activiteiten te kijken.

De centrumgemeente heeft aan Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om haar bij de herijking te ondersteunen door het uitvoeren van een onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in de voorliggende rapportage. Deze resultaten hebben de vorm van een advies van AEF aan het Bestuurlijk OOGO en in het bijzonder de centrumgemeente over mogelijke aanpassingen in de Maatschappelijke Opvang. Dit advies is in nauwe samenspraak met de betrokken maatschappelijke instellingen tot stand gekomen.¹

1.2 Vraagstelling gericht op het verbeteren van doeltreffendheid en doelmatigheid

De vraagstelling voor de herijking was om een objectieve doorlichting uit te voeren van de Maatschappelijke Opvang in de Groningse regio en op basis van deze doorlichting in samenwerking met betrokkenen een nieuw toekomstperspectief te ontwikkelen.

Daar waar het gaat om de doorlichting is in het Bestuurlijk OOGO afgesproken dat deze zich zou richten op de organisaties die van de centrumgemeente een subsidie ontvangen. Hierbij is aanvullend de afspraak gemaakt dat de doorlichting bestaat uit zowel een inhoudelijke als een financiële analyse:

- Bij de inhoudelijke doorlichting gaat het om de vraag of de activiteiten doeltreffend worden uitgevoerd. Leiden deze activiteiten tot de gewenste (maatschappelijke) effecten?
- De financiële doorlichting betreft de vraag of de activiteiten doelmatig worden uitgevoerd. Zijn de kosten van de activiteiten gegeven de geformuleerde doelen zo laag mogelijk?

Op basis van de uitkomsten van de doorlichting zijn voorstellen ontwikkeld om de doelmatigheid en doeltreffendheid binnen de Maatschappelijke Opvang te verbeteren, gericht op het achterliggende doel, namelijk het optimaal ondersteunen van burgers die (potentieel) dak- of thuisloos zijn in hun terugkeer naar de maatschappij. De voorstellen richten zich specifiek op de activiteiten van de maatschappelijke instellingen die nu vanuit de decentralisatie-uitkering van het Rijk een subsidie van de centrumgemeente ontvangen. Deze instellingen zijn dan ook intensief betrokken bij het opstellen van het

¹ Een overzicht van de betrokken partijen en organisaties is toegevoegd in bijlage 1

toekomstperspectief. Andere organisaties die wel een rol spelen in de Maatschappelijke Opvang, maar geen subsidie van Groningen ontvangen, zoals organisaties actief in de veiligheidsketen, zijn wel in beeld, maar hebben in deze herijking geen actieve rol gespeeld. Deze organisaties komen wel in beeld in de vervolgstappen.

De adviezen in deze rapportage hebben het karakter van richtinggevende keuzes om te bepalen hoe in de toekomst met de Maatschappelijke Opvang wordt omgegaan. Op basis van de bestuurlijke en politieke besluitvorming over deze keuzes dient een nadere uitwerking te worden gemaakt, waarbij ook de financiële consequenties in beeld te brengen zijn. Deze planning moet ertoe leiden dat de herijkte aanpak vanaf 1 januari 2016 stapsgewijs kan worden ingevoerd. Gezien de zorgvuldigheid die betracht dient te worden in de subsidierelatie met de maatschappelijke instellingen betekent dit dat de besluitvorming uiterlijk 1 juli 2015 rond dient te zijn.

1.3 Scope gericht op specifieke groep van sociaal kwetsbare personen

Voor de herijking is als vertrekpunt genomen dat de Maatschappelijke Opvang zich richt op sociaal kwetsbare personen, die feitelijk, residentieel of potentieel dak- en/of thuisloos zijn en voldoen aan de volgende kenmerken:

- gelijktijdig problemen hebben op meerdere levensdomeinen, waarbij deze problemen elkaar veelal versterken en er risico's zijn op uitval uit de maatschappij;
- geen dan wel een beperkte bereidheid hebben om de problemen zelf te (willen) zien, te (willen) onderkennen en daarop actie te (willen) ondernemen;
- een niet (meer) in staat of aanwezig zijnde omgeving om voldoende hulp en ondersteuning te bieden, dan wel een omgeving die de bestaande problemen juist versterkt.

In de onderstaande matrix van uitval en herstel bevinden de betreffende personen zich in het onderste deel. Ze zijn vaak onvoldoende of geheel niet in staat om te voorzien in hun eigen bestaansvoorwaarden en stellen in veel gevallen niet een hulpvraag waar de reguliere hulpverlening een antwoord op heeft. Dit geldt specifiek voor (zorgwekkende) zorgmijders, die geen hulpvraag stellen en vanuit het perspectief van de professionele hulpverleners niet de zorg krijgen die zij nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven.



Figuur 1.1. Matrix van uitval en herstel

De groep van personen die het hier betreft is geen vastomlijnde groep, niet alleen in de zin dat personen in en uit de Maatschappelijke Opvang stromen, maar ook in de betekenis dat de karakteristieken van de personen waar het om gaat in de loop van de tijd veranderen. Een belangrijke ontwikkeling is dat er sprake is van verzwaring van de problematiek.² Het lijkt steeds meer te gaan om personen met ernstige psychiatrische aandoeningen dan wel schuldenproblematiek.

Naast deze ontwikkeling in de zorgzwaarte is er ook sprake van een ontwikkeling in de kenmerken van de dak- en thuislozen. Het gaat hierbij onder andere om een toenemend aantal gezinnen met kinderen (de zogenaamde 'niet-OGGZ-groep') en asielzoekers. Deze groepen vallen niet binnen de scope van de Maatschappelijke Opvang zoals die voor dit onderzoek is gedefinieerd, maar worden door de maatschappelijke instellingen die in de OGGZ een rol spelen wel met aandacht gevolgd. Dit om in samenwerking met partijen die actief zijn binnen aanpalende domeinen een sluitend vangnet aan preventie, opvang en ondersteuning te vormen.

1.4 Feitelijk aantal dak- en thuislozen neemt toe

Op basis van de Daklozenmonitor 2003 – 2014 waren er in 2014 874 individuele personen die van de Maatschappelijke Opvang gebruik maakten (zie tabel)³. Ten opzichte van 2013 is dit aantal vrijwel stabiel gebleven. In de periode vanaf 2009 is het aantal dak- en thuislozen in Groningen licht toegenomen. Dit geldt met name voor het aantal residentieel dak- en thuislozen. De opvang in voorzieningen voor begeleid wonen is in dezelfde periode sterker aanzienlijk toegenomen, vooral door een stijgend aantal niet-doorstromende dak- en thuislozen.

Omschrijving	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Feitelijk dak- en thuislozen	665	653	715	702	667	675
Residentieel dak- en thuislozen	163	162	156	228	256	252
Totaal dak- en thuislozen	791	781	833	866	872	874

Tabel 1.1. Aantal dak- en thuislozen⁴

Het beeld dat door de cijfers uit de Daklozenmonitor wordt geschetst, wijkt op sommige punten af van de ervaringen van maatschappelijke instellingen. Een aantal instellingen ziet een duidelijke stijging van het aantal dak- en thuislozen, mede door een toenemend aantal (dreigende) huisuitzettingen. Circa een op de tien personen die uit hun huis gezet worden, komt binnen een jaar terecht in de Maatschappelijke Opvang.

1.5 Maatschappelijke Opvang is in breder perspectief te beschouwen

De personen die terechtkomen bij de Maatschappelijke Opvang zijn tijdelijk of langdurig niet in staat om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Deze personen zijn derhalve veelal ook aangewezen op begeleiding, hulp en ondersteuning binnen andere domeinen van de Wmo, ZVW en Wlz (voorheen AWBZ). Daarnaast is er in veel gevallen ook een relatie met de veiligheidsketen. Maatschappelijke Opvang is vanuit dit perspectief een

² Deze ontwikkelingen komen naar voren uit de gevoerde gesprekken tijdens doorlichting

³ Daklozenmonitor Groningen 2003-2014, Onderzoek en Statistiek Groningen, 2015

⁴ In de geregistreerde aantallen missen de dak- en thuislozen die niet geregistreerd worden, bijvoorbeeld doordat ze op eigen gelegenheid onderdak gevonden hebben

tijdelijke fase binnen een ondersteuningsketen. De activiteiten in het kader van de Maatschappelijke Opvang hangen dan ook sterk samen met de activiteiten op aanpalende domeinen (zie figuur en bijlage 3).



Figuur 1.2. Maatschappelijke Opvang in bredere context

In de Wmo 2015 zijn de voormalige prestatievelden Maatschappelijke Opvang, OGGZ en Beschermd Wonen vervallen en vervangen door algemenere doelen voor maatschappelijke ondersteuning. OGGZ-activiteiten worden voor een belangrijk deel ingezet om het verergeren en escaleren van problemen (soms leidend tot dak- en/of thuisloosheid) te beperken en te voorkomen. De activiteiten op het gebied van OGGZ worden momenteel dan ook deels gefinancierd vanuit de middelen die beschikbaar zijn voor de Maatschappelijke Opvang.

Parallel aan de herijking van de Maatschappelijke Opvang worden binnen de gemeente Groningen projecten en programma's uitgevoerd, die hiermee een nauwe relatie hebben. Het gaat hierbij onder andere om het programma 'Vernieuwing Sociaal Domein', waarbinnen gewerkt wordt aan de vorming van sociale wijkteams, en de ontwikkeling van InloopGGZ en Beschermd Wonen. Van belang is te bepalen in welke domeinen sprake is van afhankelijkheden en op deze afhankelijkheden effectief te sturen.

1.6 Vigerend beleidskader als vertrekpunt

Met ingang van de Wmo 2015 is de centrumgemeente eindverantwoordelijk voor de Maatschappelijke Opvang. Ook de specifieke taken die overgekomen zijn uit de AWBZ met betrekking tot 'begeleiding maatschappelijke opvang' zijn belegd bij de centrumgemeente.⁵

⁵ De uitvoerende taken en bevoegdheden omtrent Beschermd Wonen, Inloop-GGZ en Begeleiding Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang zijn opgedragen aan de centrumgemeente (Groningen). Centrumregeling Beschermd Wonen Groningen, 2015

De vigerende beleidskaders voor de herijking van de Maatschappelijke Opvang zijn het coalitieakkoord 'Voor de verandering' en het regionaal programma 'Actief Onder Dak'.

Het sleutelbegrip in het coalitieakkoord is samenwerken. Dit begrip houdt onder meer in dat maatschappelijke vraagstukken in gezamenlijkheid met – in dit geval – de betreffende maatschappelijke instellingen worden aangepakt, waarbij naar elkaar wordt geluisterd op basis van gelijkwaardigheid. De pijlers hiervoor vormen een gebiedsgerichte aanpak en een aanpak die gericht is op integraliteit. Beide moeten ervoor zorgen dat de verkokering in de wijze waarop met maatschappelijke vraagstukken wordt omgegaan verdwijnt en dat de kans wordt verkleind dat iemand tussen wal en schip belandt. De inspanningen van de gemeente en de samenwerkingsverbanden rondom maatschappelijke ondersteuning zijn erop gericht om een inclusieve samenleving en de *samenredzaamheid* te realiseren.

Het regionaal programma Actief Onder Dak is specifiek gericht op Maatschappelijke Opvang. Het programma is gebaseerd op de constatering dat de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) voor te veel doelgroepen wordt gebruikt. Het beeld hierbij is dat het voor de groepen die gebruik maken van OGGZ lastig is om vanuit dit vangnet duurzaam te herstellen en op eigen kracht terug te keren in de maatschappij. Het regionaal programma Actief onder Dak is erop gericht om passende ondersteuning in te zetten voor specifiek potentieel, residentieel en feitelijk daklozen. Het accent ligt hierbij op preventie en rehabilitatie.

1.7 Uitvoering in twee fasen met uiteenlopende aanpak

De herijking bestond uit twee fasen, waarbij in de eerste fase een objectieve doorlichting van de huidige situatie is uitgevoerd en in de tweede fase met direct betrokkenen is nagedacht over verbeteringen en vernieuwingen van de Maatschappelijke Opvang:

- in de eerste fase is vanuit een onafhankelijk perspectief een analyse gemaakt van de Maatschappelijke Opvang in Groningen. Aan deze analyse is invulling gegeven door de maatschappelijke instellingen die zich hiermee bezighouden een vragenlijst voor te leggen. Op basis van de antwoorden op de gestelde vragen is vervolgens per instelling een gesprek gevoerd. Dit gesprek was bedoeld om de inzichten te verdiepen en aan te scherpen. Ook is binnen de gemeente Groningen een aantal gesprekken gevoerd. In aanvulling hierop heeft een bijeenkomst plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van dak- en / of thuislozen om ook hun perspectief mee te kunnen nemen in de analyse;
- in de tweede fase is een viertal werksessies georganiseerd om op basis van de resultaten van de analyse na te denken over mogelijke verbeteringen en vernieuwingen. In aanvulling op vertegenwoordigers van de gemeente Groningen en de maatschappelijke instellingen waren hierbij ook (voormalig) dak- en thuislozen aanwezig. In de werksessies is door een gezamenlijke dialoog bepaald welke prioriteiten er zijn om de Maatschappelijke Opvang te verbeteren.

De beide fasen zijn begeleid door een stuurgroep en werkgroep vanuit de gemeente Groningen en de regiogemeenten.

1.8 Van inhoudelijke analyse naar aanbevelingen voor vervolg

De structuur van de voorliggende rapportage is als volgt. We starten in hoofdstuk twee met een beschrijving van de bevindingen uit de inhoudelijke en financiële doorlichting. Op basis van deze bevindingen schetsen we in hoofdstuk drie een visie op de toekomstige werkwijze binnen de Maatschappelijke Opvang. In hoofdstuk vier vertalen we deze toekomstvisie naar de activiteiten voor de komende periode. We ronden in hoofdstuk vijf ten slotte af met een beschrijving van het vervolgproces.

2 Huidige stand van zaken

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de doorlichting, de eerste fase van de herijking, verwoord. De nadruk ligt hierbij sterk op de aspecten waarop verbetering mogelijk is. Deze nadruk zou de indruk kunnen wekken dat het algehele oordeel over het functioneren van de Maatschappelijke Opvang negatief is. Deze indruk is niet terecht. Het algemene beeld uit de doorlichting is, dat er door de betrokken maatschappelijke instellingen met veel energie en betrokkenheid gewerkt wordt om dak- en thuislozen te ondersteunen. Er is hierbij sprake van een breed en veelzijdig aanbod van ondersteuning, dat het mogelijk maakt om maatwerk te leveren. Tegelijk is het, ook door instellingen onderschreven, beeld dat er ruimte is voor het verder vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten. In het vervolg ligt hierop de focus.

In de onderstaande beschrijving van de huidige stand van zaken maken we een onderscheid tussen bevindingen die betrekking hebben op de omgang met dak- en thuislozen, de samenwerking in de ondersteuningsketen en de sturing door de centrumgemeente.

2.1 Ondersteuning op maat, maar versnipperd

- **De benadering van dak- en thuislozen is persoonlijk en de hen geboden ondersteuning is op maat.**

In de omgang met dak- en thuislozen wordt onderkend dat een ieder een eigen, unieke hulpvraag heeft. Vanuit een open, betrokken en ondersteunende houding streven de maatschappelijke instellingen ernaar om het beste naar boven te brengen in de burgers die zich bij hen melden. Hierbij wordt binnen de bestaande mogelijkheden zoveel mogelijk maatwerk geleverd.

- **Het aanbod aan ondersteuning is onoverzichtelijk, waardoor het voor dak- en thuislozen lastig is om binnen de Maatschappelijke Opvang de weg te vinden.**
Het aanbod aan ondersteuning dat in de Groningse regio aan dak- en thuislozen wordt aangeboden, is heterogeen van aard. In de huidige praktijk is het voor burgers die van dit aanbod gebruik willen maken echter lastig om een overzicht te krijgen van de geboden mogelijkheden. Los van de moeilijke vindbaarheid van de betreffende voorzieningen is het niet eenvoudig om te bepalen wat de onderscheidende kracht van de verschillende maatschappelijke instellingen is en wie bij welke problematiek het beste ondersteuning kan verlenen. De kracht van de diversiteit wordt hierdoor onvoldoende benut, mede ook omdat er geen sprake is van een centrale toegang.
- **Er is weinig samenhang in de ondersteuning aan dak- en thuislozen, doordat deze wordt aangeboden vanuit het perspectief van individuele instellingen.**
De ondersteuning die aan dak- en thuislozen wordt aangeboden, sluit niet voldoende op elkaar aan. Elke maatschappelijke instelling vult de ondersteuning vanuit het eigen perspectief in en legt hierbij onvoldoende de verbinding met de ondersteuning die andere organisaties aanbieden of in het verleden al geboden hebben. De instellingen krijgen ook niet de prikkels om deze verbinding actief te leggen. Het effect hiervan is dat de ondersteuning suboptimaal wordt ingevuld.
- **De uitgangspunten van het regionaal programma komen veelal terug in de aanpak van de ondersteuning, maar de opvangfaciliteiten sluiten hier nog onvoldoende op aan.**
In het regionaal programma 'Actief onder Dak' ligt het accent sterk op preventie en rehabilitatie. Dit accent komt terug in de werkwijze van de maatschappelijke instellingen, waarbij de eigen, unieke vraag en de eigen mogelijkheden van een burger centraal staan.

De fysieke opvangfaciliteiten zijn echter nog onvoldoende toegerust om in lijn met de accenten in het regionaal programma te kunnen opereren. Het aanbod aan voorzieningen is veelal grootschalig en concentreert zich vooral in de stad. Het beschikbare aanbod buiten de stad is niet toereikend voor de toenemende behoefte aan kleinschalige voorzieningen, gericht op specifieke groepen van dak- en thuislozen, deels ook buiten de stad.

- **De aanpak op het gebied van preventie beperkt zich tot een beperkt aantal losse initiatieven, waarbij het ontbreekt aan een overkoepelend kader.**

De aandacht voor preventie door onder meer vroegsignalering is relatief beperkt. Er is wel een aantal losse initiatieven, maar het ontbreekt aan een gestructureerde aanpak. Meer aandacht voor preventie voorkomt dat burgers (verder) afglijden in de richting van uitval uit de maatschappij met alle gevolgen van dien. Hierdoor is zowel maatschappelijk als ook financieel winst te behalen.

- **De ondersteuning van dak- en thuislozen op het vlak van financiële begeleiding is onvoldoende ingevuld.**

Een van de oorzaken voor dak- en/of thuisloosheid is financieel van aard. Het ontbreken van inkomen en het aangaan van schulden maakt dak- en thuislozen kwetsbaar en kan leiden tot escalatie van problemen. Juist op dit specifieke punt is de ondersteuning binnen de Maatschappelijke Opvang niet integraal ingevuld en bovenal niet toereikend voor de vraag, wat maakt dat het lastig is om de situatie van dak- en thuislozen te stabiliseren, laat staan deze te verbeteren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ondersteunen bij schuldsanering en het verkrijgen van een uitkering.

- **De meerwaarde van de inzet van voormalig dak- en thuislozen en opgeleide ervaringsdeskundigen wordt nog onvoldoende benut.**

In de ondersteuning van dak- en thuislozen wordt nog maar relatief beperkt gebruik gemaakt van 'ervaringsdeskundigen'. Het gaat hierbij om personen met een verleden als dak- en/of thuisloze en personen die zijn opgeleid als ervaringsdeskundige. Zij vormen veelal een toegankelijk en laagdrempelig aanspreekpunt voor een dak- en/of thuisloze en zijn in staat om de rol van vertrouwenspersoon / buddy in te vullen in aanvulling op de professionele ondersteuning vanuit de maatschappelijke instellingen.

2.2 Potentieel van strategische samenwerking onvoldoende benut

- **De instellingen voelen onvoldoende een verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk invullen van de ondersteuning aan dak- en thuislozen.**

Op het niveau van individuele dak- en thuislozen hebben de medewerkers van de maatschappelijke instellingen uitgebreid contact met elkaar. De onderlinge verhoudingen zijn goed en de communicatielijnen zijn kort.

Op strategisch niveau is de samenwerking echter beperkt. Op directieniveau hebben de maatschappelijke instellingen relatief weinig onderling contact. Er is dan ook geen gezamenlijke strategische agenda om de ondersteuning van dak- en thuislozen te verbeteren. Dit maakt dat de maatschappelijke instellingen sterk opereren vanuit de belangen en de doelen van hun eigen organisatie. Er is nog weinig zicht op de complementaire rol en activiteiten ten zichte van de overige instellingen die actief zijn binnen de Maatschappelijke Opvang.

- **Het ontbreekt aan een consequente lijn in de ondersteuning op basis van eenduidige uitgangspunten en een gezamenlijk begrippenkader.**

Het ontbreekt de instellingen aan een gezamenlijke taal, waardoor begrippen door elkaar en naast elkaar gebruikt worden, zonder dat deze duidelijk gedefinieerd zijn. Voor een begrip als 'begeleiding' is bijvoorbeeld niet inzichtelijk waar dit begint en eindigt. Tot slot is er geen gezamenlijke opvatting over de uitgangspunten die gelden voor de ondersteuning die aangeboden wordt, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het gebruik van 'dwang en drang'. Over dit onderwerp wordt verschillend gedacht, wat maakt dat er geen consequente lijn van opereren is tussen de maatschappelijke instellingen.

- **De onderlinge uitwisseling van informatie en expertise is tussen de organisaties die actief zijn in de Maatschappelijke Opvang onvoldoende georganiseerd.**

De uitwisseling van informatie vindt ad hoc plaats, veelal gerelateerd aan individuele casussen. Er zijn geen structurele afspraken over het vastleggen en uitwisselen van informatie over individuele dak- en thuislozen, waardoor elke instelling steeds weer opnieuw begint op het moment dat een nieuwe persoon zich bij hen meldt. Ook is er maar beperkt sprake van de uitwisseling van kennis en ervaring tussen instellingen, zodat deze van elkaar kunnen leren, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het herkennen van specifieke problematieken.

2.3 Sturing te sterk gericht op consolidatie

Daar waar het gaat om de sturing is een uitsplitsing gemaakt tussen de inhoudelijke en de financiële sturing, waarbij tevens in beeld is gebracht hoe beiden zich tot elkaar verhouden. Een specificatie van de financiële stromen rond de Maatschappelijke Opvang is opgenomen in bijlage 4.

2.3.1 Regierol van centrumgemeente onvoldoende benut

- **De sturing door de centrumgemeente laat maatschappelijke instellingen de ruimte om hun activiteiten naar eigen inzicht in te vullen.**

De centrumgemeente en maatschappelijke instellingen weten elkaar gemakkelijk te vinden. De maatschappelijke instellingen kunnen goed uit de voeten met de wijze van sturing door de centrumgemeente, aangezien deze zich beperkt tot de hoofdlijnen van beleid. Hierbij ervaren ze dat de centrumgemeente oog en oor heeft voor de uitdagingen waar zij voor staan en bereid is mee te denken over hoe hiermee om te gaan. Ook is het beeld dat de centrumgemeente open staat voor nieuwe initiatieven en veelal bereid is om deze binnen de geldende (financiële) kaders te ondersteunen. Hierdoor wordt de centrumgemeente door de maatschappelijke instellingen als toegankelijk en meewerkend ervaren.

- **De centrumgemeente heeft geen heldere doelstellingen geformuleerd en voert geen actieve regie op het functioneren van de (gezamenlijke) maatschappelijke instellingen.**

In het regionaal programma zijn door de centrumgemeente geen concrete doelstellingen opgenomen, die richting bieden aan de activiteiten van de maatschappelijke instellingen. In het vervolg hierop ontbreekt het aan een duidelijke regierol op de samenwerking binnen het domein van de Maatschappelijke Opvang en de raakvlakken met andere domeinen, zoals Beschermd Wonen. De keerzijde van de ruimte die de centrumgemeente aan de maatschappelijke instelling biedt, is dat er geen sprake is van een gecoördineerde aanpak in de richting van een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Het huidige regionaal programma biedt hiervoor zonder aanvullende regie te weinig aanknopingspunten.

- **De sturingscyclus wordt door de centrumgemeente niet 'rondgemaakt', doordat het ontbreekt aan het monitoren van gerealiseerde maatschappelijke effecten.**
In de sturingscyclus (*plan/do/check/act*) is de aandacht onvoldoende gericht op het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten die gerealiseerd worden. In de periodieke daklozenmonitor wordt wel gerapporteerd over het aantal dak- en thuislozen en de ontwikkeling hierin, maar nog onvoldoende over de bereikte maatschappelijke effecten. Hierdoor blijven leerervaringen over wat de inspanningen uiteindelijk opleveren onbenut en vindt onvoldoende bijsturing van het gevoerde beleid plaats.
- **De vernieuwing binnen de Maatschappelijke Opvang vindt plaats op afstand van de reguliere activiteiten en wordt veelal projectmatig aangepakt.**
De initiatieven gericht op innovaties in de ondersteuning van dak- en thuislozen staan op afstand van de reguliere activiteiten. Ze komen er in de vorm van projecten als het ware extra bij, zonder dat sprake is van een duidelijke verbinding met het 'normale' werk van de maatschappelijke instellingen. Hierdoor zijn deze initiatieven niet goed ingebed in het grotere geheel. Daarnaast lopen ze het risico dat ze ook beëindigd moeten worden op het moment dat de projectmatige financiering stopt. De aandacht voor de vernieuwing 'in de lijn' is daarmee beperkt.
- **De Maatschappelijke Opvang is binnen de gemeente Groningen slechts beperkt verbonden met het omliggende sociaal domein.**
Binnen de gemeente Groningen is de Maatschappelijke Opvang slechts beperkt verbonden met andere (regionale) aandachtsgebieden binnen het sociaal domein. Hierdoor worden kansen om krachten te bundelen nog te weinig benut. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de samenwerking met de in ontwikkeling zijnde sociale wijkteams of het samen optrekken met de initiatieven rond Beschermd Wonen. Met uitzondering van een aantal losse initiatieven is de samenwerking tussen de verschillende geledingen van de gemeente onvoldoende. Meer interne samenhang bevordert de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten.
- **Groningen maakt te weinig onderscheid tussen haar regionale en lokale verantwoordelijkheid.**
Binnen het domein van de Maatschappelijke Opvang heeft Groningen een dubbelrol: enerzijds is dit de rol van centrumgemeente met een regionale verantwoordelijkheid en anderzijds gaat het om de rol van gemeente (zoals ook de overige gemeenten in de regio). Doordat deze rollen onvoldoende van elkaar gescheiden worden, is het niet altijd duidelijk vanuit welk perspectief de gemeente opereert en welke belangen zij dient.

2.3.2 Financiële sturing op basis van verouderde principes

- **De financiële stromen zijn stabiel en bieden maatschappelijke instellingen zekerheid en continuïteit ten aanzien van de beschikbare middelen.**
De fluctuatie in de subsidiestroom aan instellingen is de afgelopen jaren beperkt geweest, wat heeft gezorgd voor stabiliteit en continuïteit in de uitvoering van activiteiten. De eisen die de centrumgemeente aan de subsidies stelt, zijn zodanig dat de maatschappelijke instellingen hier relatief eenvoudig aan kunnen voldoen. De vernieuwing binnen het domein van de Maatschappelijke Opvang is bekostigd door (beperkte) projectmatige subsidie, die gegeven werd naast de reguliere subsidies.
- **Het ontbreekt aan een samenhangend beeld van de inzet van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de Maatschappelijke Opvang.**
De middelen die vanuit het Rijk aan de centrumgemeente beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van Maatschappelijke Opvang worden besteed via drie financiële stromen:

- via maatschappelijke instellingen aan activiteiten voor Maatschappelijke Opvang;
- via maatschappelijke instellingen aan activiteiten op het gebied van OGGZ;
- via de regiogemeenten aan lokale activiteiten gericht op Maatschappelijke Opvang.

De samenhang tussen de activiteiten die via deze drie financiële stromen bekostigd worden, is niet duidelijk. Dit betekent dat het lastig is om te bepalen of de opgetelde activiteiten leiden tot het realiseren van de doelstellingen. Vooral voor de middelen die via de gemeenten in de regio worden besteed, is onvoldoende duidelijk wat deze opleveren. Ondanks dat elke gemeente jaarlijks een uitvoeringsplan maakt, is onduidelijk of de middelen daadwerkelijk ten goede komen aan de kwetsbare sociale groep van burgers waar het om gaat. Ook is onduidelijk wat, in termen van maatschappelijke effecten, de resultaten zijn die worden gerealiseerd.

- **Het is onduidelijk waaraan de financiële middelen die de centrumgemeente beschikbaar stelt wel en niet te besteden zijn.**

Het is niet helder waaraan de gelden die beschikbaar zijn voor de maatschappelijke instellingen kunnen worden besteed. Naast de afwezigheid van concrete doelen ontbreekt het ook aan een afbakening van het werkterrein van de Maatschappelijke Opvang. Een van de vragen is bijvoorbeeld of deze gelden ook beschikbaar zijn voor preventie. Is dit een activiteit binnen de Maatschappelijke Opvang of is dit een reguliere activiteit van gemeenten in het kader van de Wmo?

- **De financiële sturing door de centrumgemeente richt zich te veel op het uitvoeren van activiteiten en is te weinig gericht op het leveren van prestaties.**

De financiële sturing vindt nog plaats op basis van principes die niet meer passen bij de uitgangspunten van het regionaal programma 'Actief onder Dak'. De door instellingen op te leveren resultaten zijn veelal gedefinieerd in termen van activiteiten en niet in termen van prestaties. Dit leidt tot een statisch geheel, waarin aan de maatschappelijke instellingen een prikkel gegeven wordt om 'goed te doen wat ze altijd al deden'. Hierbij speelt ook dat aanpassingen in de inhoudelijke sturing pas met een vertraging worden vertaald naar de financiële sturing.

2.4 Beperken van versnippering als belangrijkste uitdaging

Het *overall* beeld uit de doorlichting is dat er met veel energie en betrokkenheid wordt gewerkt om dak- en thuislozen te ondersteunen, maar dat het vooralsnog ontbreekt aan voldoende samenhang in de wijze waarop de betreffende personen benaderd worden. Er is onvoldoende sprake van een sluitende aanpak gericht op duurzaam herstel in de vorm van stabilisatie, rehabilitatie en daar waar mogelijk participatie. Er is een aantal factoren dat hieraan bijdraagt:

- de ondersteuning van dak- en thuislozen wordt veelal ingevuld vanuit het perspectief van individuele maatschappelijke instellingen en is onderling onvoldoende afgestemd;
- de activiteiten op het gebied van preventie beperken zich tot losse initiatieven, die nog onvoldoende zijn ingebed in een structurele aanpak in stad en regio;
- de (complementaire) rollen van de maatschappelijke instellingen zijn onvoldoende expliciet, waardoor het onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden;
- de doelstellingen van de centrumgemeente zijn niet scherp gedefinieerd, waardoor de maatschappelijke instellingen onvoldoende weten wat er van hen verwacht wordt;
- de (financiële) sturing vanuit de centrumgemeente is gebaseerd op verouderde uitgangspunten en geeft niet de juiste inhoudelijke prikkels;
- de maatschappelijke effecten die gerealiseerd worden zijn onvoldoende inzichtelijk en hier wordt ook niet concreet op (bij)gestuurd.

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Maatschappelijke Opvang te verbeteren is er behoefte aan een meer geïntegreerde ondersteuning van de dak- en thuislozen, gebaseerd op een helder gezamenlijk beeld van de na te streven doelen.

2.5 Actuele ontwikkelingen vergroten urgentie om aan de slag te gaan

De samenhang in de ondersteuning van de dak- en thuislozen is te vergroten gegeven een aantal belangrijke ontwikkelingen die zich rond de Maatschappelijke Opvang voordoen (zie tabel). Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de uitdagingen voor alle betrokken partijen eerder groter dan kleiner worden. Dit betekent ook dat de urgentie om aan de slag te gaan met vernieuwing en verbetering van de ondersteuning aan dak- en thuislozen groot is.

Belangrijkste ontwikkelingen op terrein van de Maatschappelijke Opvang

- Toename van beroep op Maatschappelijke Opvang door:
 - de groei in de zorgzwaarte van de huidige groep van dak- en thuislozen, doordat deze personen vaker met meervoudige problematieken te maken hebben
 - het ontstaan van nieuwe groepen van dak- en thuislozen, zoals gezinnen, zwerfjongeren, slachtoffers van mensenhandel, straatprostituees, vreemdelingen zonder verblijfsvergunning, et cetera
 - het gedrag van verzekeraars ten aanzien van het vergoeden van ondersteuning, waardoor mensen tussen wal en schip raken en de situatie escaleert richting dak- en/of thuisloosheid
 - Groei van behoefte aan ondersteuning op het vlak van financiën, gericht op schuldhulpverlening en inkomensvoorziening
 - Transformatie binnen het sociaal domein, die binnen gemeenten leiden tot een gebiedsgerichte aanpak gericht op het leveren van maatwerk op basis van nieuwe paradigma's
 - Afname van de beschikbare financiële middelen door het verdwijnen van de eigen middelen van de gemeente Groningen uit het budget voor Maatschappelijke Opvang en het volledig moeten financieren van de activiteiten uit dit budget
-

3 Visie voor de lange termijn

3.1 Streven naar duurzaam herstel als vertrekpunt

In relatie tot het huidige regionaal programma 'Actief Onder Dak' adviseren we om de lange termijn doelstellingen voor Maatschappelijke Opvang te concretiseren. De hoofddoelstelling dient erop gericht te zijn om personen die binnen het bereik van Maatschappelijke Opvang vallen, de gelegenheid te bieden om zoveel mogelijk op basis van de principes van eigen kracht weer zoveel mogelijk mee te gaan doen in de maatschappij.

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in drie subdoelstellingen:

- personen die dak- en/of thuisloos worden of zijn hebben toegang tot maatwerk ondersteuning gericht op duurzaam herstel;
- nieuwe dak- en thuisloosheid ten gevolge van onder meer uithuiszetting, detentie en uitval uit zorginstellingen wordt zoveel mogelijk beperkt;
- voor een substantieel deel van de personen die dak- en/of thuisloos zijn, leidt de ondersteuning tot vermindering van overlastgevend gedrag.

De organisaties die een rol spelen in de Maatschappelijke Opvang zijn er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat de doelstellingen bereikt worden, waarbij elke individuele organisatie aanspreekbaar is op de bijdrage hieraan.

Voor het bereiken van deze doelstellingen gelden verder de volgende uitgangspunten:

- er wordt een onderscheid gemaakt tussen feitelijk, residentieel en potentieel dak- en thuislozen. Per categorie is sprake van een op maat gesneden aanpak, passend bij de specifieke behoeften;
- voor het realiseren van de doelstellingen wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij overige activiteiten van de gemeenten in de regio Groningen binnen het sociaal domein, zoals de sociale (wijk)teams, Inloop GGZ en Beschermd Wonen;
- de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd binnen de bestaande financiële kaders. Dit betekent dat sprake zal zijn van een gefaseerde aanpak, waarin in stappen toegewerkt zal worden naar het realiseren van de doelstellingen.

In bijlage 5 van deze rapportage is een eerste, globale beschrijving opgenomen van de prestatie-indicatoren die gebruikt kunnen worden om de voortgang op het realiseren van de doelstellingen te monitoren. Na concretisering dienen deze prestatie-indicatoren onderdeel te gaan uitmaken van de bestaande Daklozenmonitor van de gemeente Groningen.

3.2 Aanbieden van maatwerk gericht op benutten van eigen kracht

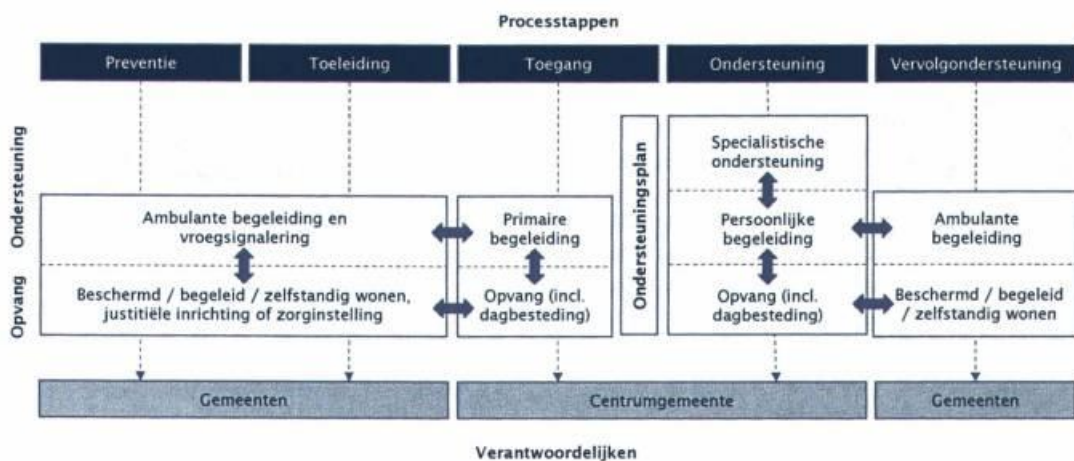
De aanpak die gehanteerd wordt om de doelstellingen te bereiken, gaat uit van het aanbieden van maatwerk ondersteuning, waarbij de eigen kracht en het eigen sociaal netwerk van dak- en thuislozen zoveel mogelijk wordt benut. Dit betekent dat:

- feitelijk en residentieel dak- en thuislozen te allen tijde toegang hebben tot fysieke opvang om te voorzien in hun basisbehoeften, in de vorm van opvang (incl. dagbesteding) en primaire begeleiding. Deze voorziening is voor de betreffende personen laagdrempelig toegankelijk en gemakkelijk te vinden;
- na stabilisatie van een dak- en/of thuisloze een helder uitgewerkt traject in gang wordt gezet dat is gericht op duurzaam herstel. Voor dit duurzame herstel wordt uitgegaan van een wederkerige relatie met de betreffende persoon. Dit betekent dat binnen de aanwezige mogelijkheden een actieve houding wordt gevraagd. De verwachtingen hieromtrent zijn over en weer duidelijk geformuleerd;

- de ondersteuning van een dak- en/of thuisloze zoveel mogelijk plaatsvindt in de gemeente waar deze vandaan komt, waarbij gebruik wordt gemaakt van het daar beschikbare eigen sociale netwerk. Dit met uitzondering van de situaties waarin dit vanuit het perspectief van de benodigde ondersteuning niet wenselijk is;
- in de ondersteuning van een dak- en/of thuisloze sprake is van continuïteit, dat wil zeggen dat de verschillende elementen van de ondersteuning naadloos op elkaar aansluiten, dat hierbij sprake is van een 'warme' overdracht en dat 'een vast gezicht' fungeert als aanspreekpunt en coördinator van de ondersteuning;
- in de ondersteuning van een dak- en/of thuisloze zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van voormalig dak- en thuislozen en opgeleide ervaringsdeskundigen. Vanuit hun kennis en ervaring hebben zij de positie om dak- en thuislozen op basis van een vertrouwelijke relatie bij te staan.

3.3 Versterken van samenhang in ondersteuningsketen

Om de continuïteit in de ondersteuning van dak- en thuislozen te borgen, dienen de activiteiten binnen de Maatschappelijke Opvang meer te worden gezien in termen van een procesketen. Dit (versimpelde) denkmodel is behulpzaam om de raakvlakken tussen deze activiteiten scherp in beeld te krijgen. In de onderstaande figuur is de ondersteuningsketen voor de Maatschappelijke Opvang op hoofdlijnen weergegeven.⁶ Feitelijk, residentieel en potentieel dak- en thuislozen verschillen van elkaar daar waar het gaat om de focus in de processtappen.



Figuur 3.1. Overzicht van ondersteuningsketen

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de activiteiten in de ondersteuningsketen en geven we aan welke vernieuwingen en verbeteringen de prioriteit hebben om door te voeren ten opzichte van de huidige situatie. In bijlage 7 is een opsomming van concrete handvatten opgenomen om de aanpassingen in de praktijk vorm te geven.

3.3.1 Vergroten aandacht voor preventie

Preventie is erop gericht om door middel van vroegsignalering, kennisdeling en activatie te voorkomen dat mensen dak- en/of thuisloos raken. Op dit moment lopen er wel (losse)

⁶ Een beschrijving van de te onderscheiden processtappen is weergegeven in een begrippenkader (zie bijlage 2)

initiatieven om hieraan bij te dragen, maar ontbreekt het nog aan een gestructureerde aanpak. Vanuit de Wmo-taken van de gemeenten zijn deze als eerste aan zet om met deze aanpak aan de slag te gaan. Hierbij werken zij samen met tal van organisaties binnen het domein van maatschappelijke ontwikkeling. De rol van de centrumgemeente beperkt zich tot het coördineren van de initiatieven van de gemeenten, het uitwisselen van expertise tussen de gemeenten en het borgen van de relatie met de toegang tot de Maatschappelijke Opvang. Gezien het belang van effectieve preventie voor het beperken van de instroom in de fysieke opvang kan de centrumgemeente concrete initiatieven van gemeenten op basis van cofinanciering financieel ondersteunen. Aanvullend zorgt de centrumgemeente voor een regionaalteam met expertise op het gebied van Maatschappelijke Opvang om gemeenten in de regio te ondersteunen en een interventieteam om de sociale wijkteams in de stad Groningen te ondersteunen. Beide teams kunnen mogelijk bestaan uit dezelfde personen. Dit is nader te onderzoeken.

Doelstelling	Minimaliseren van nieuwe dak- en thuisloosheid ten gevolge van onder meer huisuitzetting, detentie en uitval uit zorginstellingen
Aanpassingen ten opzichte van huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Intensiveren van vroegtijdig signaleren van problemen die kunnen leiden tot dak- en thuisloosheid door het intensiveren van de samenwerking tussen organisaties op gemeentelijk niveau • Inrichten van centraal expertteam MO met expertise op het gebied van dak- en thuisloosheid om de gemeenten in de regio bij te staan en te adviseren • Borgen van 'warme' overdracht OGGZ-netwerk en vangnet binnen de gemeente Groningen door onder meer inzet van een interventieteam om de sociale wijkteams te ondersteunen met specifieke MO-expertise • Aanscherpen van rolverdeling en samenwerking tussen gemeenten en centrumgemeente ten aanzien van preventie • Verbeteren van communicatie over gemeentelijke meldpunten in richting van organisaties met vindplaatsfunctie voor dak- en thuislozen • Per gemeente verbeteren aanpak en samenwerking tussen lokale organisaties waar potentieel dak- en thuislozen verblijven om signalen eerder en beter op te vangen en zo escalatie van problemen te voorkomen
Verantwoordelijkheid	Gemeenten (reguliere Wmo-taak) en centrumgemeente (financiering specifieke activiteiten OGGZ, MO-expertise in expertteam en interventieteam MO)
Betrokken partijen	Sociale wijkteams, maatschappelijke instellingen, Veiligheidshuis, woningbouwcorporaties, sociale diensten, nutsbedrijven, zorginstellingen, justitiële instellingen, et cetera

3.3.2 Verbeteren van toeleiding

Daar waar het gaat om de toeleiding zijn meer inspanningen nodig om feitelijk dak- en thuislozen terecht te laten komen bij de maatschappelijke instellingen waar opvangplaatsen beschikbaar zijn. Het aanbod van deze instellingen is vooralsnog ondoorzichtig, waardoor het lastig is te bepalen waarvoor je waar moet zijn als dak- en/of thuisloze. Er is behoefte aan een verbetering van de informatievoorziening, niet alleen in de richting van feitelijk dak- en thuislozen, maar ook in die van organisaties die de rol hebben van vindplaats.

Doelstelling	Op het juiste moment toeleiden van (potentieel) dak- en thuislozen naar voorzieningen voor opvang en begeleiding
Aanpassingen t.o.v. huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van informatievoorziening over mogelijkheden voor opvang en begeleiding in de richting van: <ul style="list-style-type: none"> ○ (potentieel) dak- en thuislozen ○ vindplaatsen, zoals maatschappelijke instellingen en gemeenten

	<ul style="list-style-type: none"> Maken van afspraken tussen gemeenten en centrumgemeente over moment van doorverwijzen en 'warme' overdracht (om 'pingpongen' te voorkomen)
Verantwoordelijkheid	Gemeenten (reguliere Wmo-taak)
Betrokken partijen	Maatschappelijke instellingen, Veiligheidshuis, nutsbedrijven, sociale diensten, woningbouwcorporaties, zorginstellingen, justitiële organisaties, et cetera.

3.3.3 Inrichten van centrale toegang en registratie

In de Maatschappelijke Opvang is vooralsnog geen sprake van een centraal systeem en uniforme methodiek om te bepalen welke personen in aanmerking komen voor een ondersteuningstraject gericht op duurzaam herstel. Hierdoor is er weinig zicht op de populatie aan dak- en thuislozen die gebruik maken van de aangeboden voorzieningen. Daarnaast weten dak- en thuislozen ook niet goed waar ze terecht kunnen. Om hierin verbetering aan te brengen en vooral ook de ondersteuning te verbeteren, is er behoefte aan een centrale toegang. Hier wordt op basis van een individueel ondersteuningsplan bepaald wie voor welke ondersteuning in aanmerking komt en van welke voorzieningen gebruik kan maken. De toegang werkt voor de gehele Groningse regio op een uniforme wijze.

Een belangrijk onderdeel van de toegang is een centrale registratie van dak- en thuislozen. De vastlegging en het gebruik van de hiervan vast te leggen gegevens dienen te voldoen aan de geldende privacyregelgeving.

Doelstelling	Vergroten van regie op toelating van dak- en thuislozen tot ondersteuningstrajecten (fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning) gericht op duurzaam herstel
Aanpassingen ten opzichte van huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> Inrichten van instellingsonafhankelijk centraal toegangssysteem om te bepalen of dak- en thuislozen toegelaten worden Ontwikkelen van uniforme procedure in stad en regio voor toelating van dak- en thuislozen tot ondersteuningstrajecten Inzetten van ervaringsdeskundigen als ombudsman om toe te zien op het proces van toegang en toelating Opzetten van één dekkend informatiesysteem met gegevens over de beschikbaarheid van opvangvoorzieningen en aangemelde dak- en thuislozen om het proces van toelating te ondersteunen Organiseren van alternatieve ondersteuning voor personen die niet toegelaten worden (in samenwerking met gemeenten)
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Maatschappelijke instellingen, Veiligheidshuis en organisaties in veiligheidsketen

3.3.4 Vernieuwen van aanbod van fysieke opvang

Voor de fysieke opvang (dag-, nacht, winter-, crisis- en herstelopvang en dagbesteding) kan het aanbod aan voorzieningen beter af worden gestemd op de behoeften van de dak- en thuislozen om bij te kunnen dragen aan het beoogde duurzaam herstel. Doordat de samenstelling en kenmerken van de betreffende groep verandert, dienen ook de opvangvoorzieningen aangepast te worden. De trend hierbij is een beweging van grootschalige opvang in de stad Groningen naar relatief kleinschalige opvang in de stad en de regio. In deze (langjarige) ontwikkeling moet worden gestreefd naar een versterking van het complementaire aanbod van voorzieningen, waardoor meer maatwerkoplossingen mogelijk zijn zonder dat de kosten aanzienlijk toenemen. Tot slot is het van belang om de belemmeringen op te heffen die de opvang van dak- en thuislozen in het eigen sociaal netwerk in de huidige situatie belemmeren.

Doelstelling	Aanbieden van maatwerk opvangvoorzieningen om dak- en thuislozen die hiervoor in hun eigen sociaal netwerk geen mogelijkheden hebben, te voorzien in hun basisbehoeften en bij te kunnen dragen aan het beoogde duurzaam herstel
Aanpassingen ten opzichte van huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van aansluiting van beschikbare opvangvoorzieningen op (nieuwe) behoeften van dak- en thuislozen • Versterken van complementariteit van aanbod van voorzieningen voor opvang in stad en regio • Wegnemen van (financiële) belemmeringen die de opvang van dak- en thuislozen door hun eigen sociale netwerk in de weg staan
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Gemeenten, maatschappelijke instellingen gericht op dag-, nacht-, winter-, crisis- en herstelopvang, woningcorporaties, sociale diensten

3.3.5 Inzetten op vaste persoonlijke begeleiding

In de persoonlijke begeleiding van dak- en thuislozen is behoefte aan één begeleider die een betreffende persoon in het gehele traject van de Maatschappelijke Opvang bijstaat. Nu is er per instelling nog sprake van een (of zelfs meer) begeleiders. Hierdoor is het voor een dak- en/of thuisloze lastig om een band op te bouwen met deze begeleider(s) en is er sprake van veel dubbelwerk (meerdere intakes, ondersteuningsplannen, et cetera). De vaste begeleider dient een persoon te begeleiden door het volledige ondersteuningstraject, ongeacht de maatschappelijke instellingen die in dit traject een rol spelen. De begeleider opereert dan ook onafhankelijk van de instelling die voorziet in de fysieke opvang.

Doelstelling	Begeleiden van dak- en thuislozen door een vast gezicht in volledig traject, gericht op duurzaam herstel (incl. eerste fase van vervolgondersteuning)
Aanpassingen ten opzichte van huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseren van pool van persoonlijke begeleiders • Uitwerken van aanpak om invulling te geven aan persoonlijke ondersteuning in de vorm van trajectbegeleiding
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Maatschappelijke instellingen

3.3.6 Streven naar samenhangende specialistische ondersteuning

Voor de specialistische ondersteuning is de uitdaging om de samenwerking tussen de gespecialiseerde instellingen te intensiveren. Het doel hiervan is om te komen tot een meer samenhangend aanbod van behandelingen, bijvoorbeeld gericht op het toenemende aantal meervoudige problematieken. Daarnaast is meer eenheid te creëren in de uitgangspunten die de maatschappelijke instellingen hanteren, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het toepassen van dwang en drang. Hier zijn overigens ook de opvanginstellingen bij te betrekken.

Doelstelling	Aanbieden van maatwerk ondersteuningstrajecten op gebied van psychische zorg, psychiatrische zorg, somatische zorg, verslavingszorg, financiële ondersteuning, et cetera
Aanpassingen t.o.v. huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van aansluiting tussen ondersteuningstrajecten van verschillende instellingen en andere organisaties • Vergroten van samenhangend aanbod van ondersteuningstrajecten voor meervoudige problematieken • Organiseren van specialistische financiële ondersteuning om inkomenspositie in stand te houden / te verbeteren dan wel schuldenproblematiek op te lossen

- Vergroten van flexibiliteit in aanbod van niet-planbare zorg voor crisissituaties bij personen met ernstige psychiatrische aandoeningen (24/7)

Verantwoordelijkheid Centrumgemeente

Betrokken partijen Maatschappelijke instellingen

3.3.7 Borgen van continuïteit in vervolgondersteuning

Na afloop van een traject dient vervolgondersteuning te worden ingezet om verergering van problemen te voorkomen bij terugval van een voormalig dak- en/of thuisloze. Hiervoor is het van belang dat er sprake is van continuïteit in de ondersteuning van de persoonlijk begeleider. Daarnaast is er behoefte aan het beter benutten van het eigen sociale netwerk. Hieraan kunnen de sociale wijkteams in de gemeente waar een voormalig dak- en/of thuisloze verblijft een belangrijke bijdrage leveren.

Doelstelling Beperken van terugval van voormalig dak- en thuislozen na afronden van traject gericht op duurzaam herstel

Aanpassingen ten opzicht van huidige situatie

- Organiseren van continuïteit dan wel (uiteindelijk) 'warme' overdracht van persoonlijk begeleider naar de betreffende gemeente bij uitstroom naar beschermd dan wel zelfstandig wonen
- Intensiveren van inzet van eigen kracht en betrokkenheid van eigen sociale netwerken om ondersteuning te verlenen
- Inrichten van centraal expertteam MO met expertise op het gebied van dak- en thuisloosheid om gemeenten bij te staan en te adviseren (zie ook preventie; 'de cirkel rond')

Verantwoordelijkheid Gemeenten (reguliere Wmo-taak)

Betrokken partijen Maatschappelijke instellingen

3.4 Werken op basis van eenduidige rolverdeling

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de Maatschappelijke Opvang zijn gebaat bij een heldere verdeling van de rollen van de betrokken partijen. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de uitvoering van de reguliere activiteiten ('*going concern*') en het veranderingsproces dat nodig is om de voorliggende visie te realiseren.

De rolverdeling voor de reguliere activiteiten is beschreven in de onderstaande tabel.

Organisatie	Rollen
Centrumgemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Voeren van regie over integraal ketenproces van Maatschappelijke Opvang • Verbinden van Maatschappelijke Opvang met andere domeinen en ketens, zoals Beschermd Wonen en veiligheidsketen • Invullen van processtappen toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning • Borgen van samenwerkingsrelaties met gemeenten (in kader van 'warme' overdracht) • Coördineren van de uitvoering van de gemeente overstijgende activiteiten • Beschikbaar stellen van een centraal expertteam MO voor advisering van gemeenten en interventieteam MO voor ondersteuning van sociale wijkteams binnen gemeente Groningen • Invullen van randvoorwaarden die nodig zijn om ketengericht samen te werken
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Invullen van processtappen preventie, toeleiding en vervolg-

	<p>ondersteuning in verbinding met sociale infrastructuur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Borgen van samenwerkingsrelatie met centrumgemeente (in kader van 'warme' overdracht)
Maatschappelijke instellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Als maatschappelijk ondernemer onder regie van centrumgemeente en gemeenten uitvoeren van processtappen in ondersteuningsketen • Onderhouden van samenwerkingsrelaties in ondersteuningsketen <p>Maatschappelijke Opvang en binnen aanpalende domeinen</p>

Daar waar het gaat om de transformatie die de komende periode nodig is, is sprake van een regierol voor de centrumgemeente. Als 'expeditieleider' draagt de centrumgemeente zorg voor het voeren van de regie over een transformatieprogramma dat gericht is op het realiseren van de aanpassingen zoals die beschreven zijn. Maatschappelijke instellingen hebben de rol om vanuit een proactieve, ondernemende houding mede vorm te geven aan dit programma en bij te dragen aan de uitvoering. In hoofdstuk vijf gaan we hier nader op in.

3.5 Vergroten van rolvastheid in sturing door centrumgemeente

In de sturing wordt een onderscheid gemaakt tussen de sturing op prestaties en financiën. Beide dienen logischerwijs wel in elkaars verlengde te liggen en elkaar te versterken.

In de onderstaande voorstellen voor verbetering en vernieuwing van de sturing op Maatschappelijke Opvang ligt het accent op de sturing door de centrumgemeente. De sturing die de gemeenten geven aan de processtappen waar zij verantwoordelijk voor zijn, is door hen naar eigen inzicht in te vullen, waarbij om de samenhang te borgen wel bestuurlijke afspraken worden gemaakt met de centrumgemeente.

3.5.1 Verbeteren sturing op maatschappelijke effecten

Centraal in de sturing op de maatschappelijke opvang staat het volledig doorlopen van de sturingscyclus (*plan, do, check, act*). Dit vindt plaats op twee niveaus:

- het niveau van het stelsel als geheel;
- het niveau van de (samenwerking van) instellingen.

Sturing op stelsel als geheel

Op het niveau van het stelsel stuurt de centrumgemeente op het functioneren van de Maatschappelijke Opvang als geheel. Het gaat hierbij om het gehele proces van preventie tot en met vervolgondersteuning, en de raakvlakken met andere domeinen, zoals Beschermd Wonen en OGGZ. Het vertrekpunt voor de sturing op dit niveau is het regionaal programma en het jaarlijks uitvoeringsprogramma. De verbeteringen en vernieuwingen die voortvloeien uit het huidige herijkingsproces worden hier, in afstemming met gemeenten en maatschappelijke instellingen, in verwerkt.

Ten opzichte van de huidige situatie wordt meer aandacht geschonken aan het centraal monitoren van de maatschappelijke effecten die bereikt worden. De beelden die hieruit naar voren komen zijn te benutten om de activiteiten daar waar nodig bij sturen, zodat de opgedane ervaringen beter benut worden.

Gezien de aan te scherpen rolverdeling van partijen binnen de Maatschappelijke Opvang is het noodzakelijk dat de overlegstructuur zoals die nu bestaat wordt herzien. Een van de vraagstellingen hierbij is of het OOGO, waarin slechts een beperkt aantal gemeenten vertegenwoordigd is, toereikend is om de regionale samenwerking in de Maatschappelijke

Opvang voldoende te borgen. Dit gezien de noodzaak om verbindingen met de sociale wijkteams binnen de gemeente te versterken.

Doelstelling	Versterken van de rol van de centrumgemeente als regievoerder op de activiteiten binnen de Maatschappelijke Opvang in alle fasen van de sturingscyclus
Aanpassingen ten opzichte van huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Intensiveren van de regierol van de centrumgemeente, zowel gericht op de reguliere activiteiten als op de transformatie (zie hoofdstuk vijf) • Aanscherpen van het onderscheid tussen de rollen van Groningen als centrumgemeente en als gemeente • Aanpassen van de Daklozenmonitor op basis van de aangescherpte doelstellingen en de herijkte werkwijze • Opnieuw inrichten van overlegstructuur, rechtdoend aan de rol van individuele partijen in de Maatschappelijke Opvang
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Gemeenten en maatschappelijke instellingen

Sturing op (samenwerking van) instellingen

Op het niveau van de (samenwerking van) instellingen stuurt de centrumgemeente op het functioneren van de eerder beschreven processtappen en de raakvlakken tussen deze stappen:

- voor preventie, toeleiding en vervolgondersteuning maakt de centrumgemeente afspraken met de gemeenten over hun activiteiten en de invulling van de raakvlakken met de 'feitelijke' maatschappelijke opvang ('warme' overdracht, informatievoorziening, et cetera). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze processtappen ligt bij de gemeenten;
- voor toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning stuurt de centrumgemeente de instellingen die hier een rol in vervullen aan. Deze aansturing is erop gericht om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de instellingen te laten en de onderlinge samenwerking tussen de instellingen te bevorderen:
 - voor de **toegang** geldt dat de centrumgemeente de regie voert en maatschappelijke instellingen verzoekt om deskundigen beschikbaar te stellen die instellingsonafhankelijk aan de slag gaan om binnen de gehele regio de toegangsprocedure op een uniforme manier uit te voeren;
 - voor de **fysieke toegang** werkt de centrumgemeente toe naar een situatie, waarin de maatschappelijke instellingen die opvangvoorzieningen aanbieden gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het aanbod in stad en regio;
 - voor de **persoonlijke begeleiding** en de **specialistische ondersteuning** dient nog nader inzichtelijk te worden gemaakt op welke wijze de rollen en verantwoordelijkheden tussen de maatschappelijke instellingen verdeeld worden, zodanig dat een dak- en/of thuisloze hiermee het meest gediend is.

Om deze sturing mogelijk te maken is behoefte aan meer zicht op de diensten die de verschillende maatschappelijke instellingen leveren en de sterkten die zij ten aanzien van deze diensten in huis hebben (Voor welke dienst moet je bij welke instelling zijn?).

Doelstelling	Verbeteren van de prestatiesturing door de centrumgemeente op het realiseren van de doelstellingen van de Maatschappelijke Opvang
Aanpassingen t.o.v. huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> • Maken van bestuurlijke afspraken met gemeenten over preventie, toeleiding en vervolgondersteuning uitgaande van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie • Expliciteren van de proposities van de maatschappelijke instellingen binnen het domein van Maatschappelijke Opvang • Aanscherpen van de prestatie-eisen die de centrumgemeente stelt aan de activiteiten van (samenwerkingsverbanden van) maatschappelijke instellingen • Verbeteren van de monitoring van prestaties die maatschappelijke instellingen leveren en het benutten hiervan om te leren
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Gemeenten en maatschappelijke instellingen

3.5.2 Vertalen van te leveren prestaties naar financiële sturing

De financiering van de activiteiten binnen het domein van de Maatschappelijke Opvang sluit aan op de algemene inkoopstrategie van de centrumgemeente. De financiële rol van de centrumgemeente verschilt per processtap:

- de financiering van activiteiten op het gebied van preventie, toeleiding en vervolgondersteuning gebeurt primair door de gemeenten. Dit omdat het hier gaat om reguliere Wmo-taken. Gezien het belang dat de centrumgemeente erbij heeft dat de preventie goed wordt ingevuld, stelt deze op basis van cofinanciering gelden beschikbaar voor specifiek hierop gerichte initiatieven. Het gaat hierbij om de MO-gelden die in de huidige situatie via de gemeenten in de regio besteed worden en die beschikbaar zijn voor OGGZ. De centrumgemeente draagt daarnaast zorg voor een centraal expertteam MO van specialisten op het vlak van Maatschappelijke Opvang, dat gemeenten kan bijstaan en adviseren;
- de financiering van toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning gebeurt door de centrumgemeente vanuit de MO-gelden. De financiering wordt ingevuld op basis van een mix van verschillende grondslagen:
 - beschikbaarheid: bekostiging van aangeboden voorzieningen;
 - prestaties: bekostiging op basis van bereikte resultaten;
 - innovatie: bekostiging op basis van vernieuwingsinitiatieven.

Het accent in deze mix van grondslagen verschilt per processtap. De financiering van de toegang sluit aan op die voor Beschermd Wonen. Beide dienen weer te zijn afgestemd op de integrale inkoopstrategie van de gemeente Groningen binnen het sociale domein.

In de financiële sturing is sprake van een combinatie van subsidiëring en inkoop:

- de toegang en fysieke opvang wordt gefinancierd via een subsidie. Dit omdat er behoefte is aan continuïteit in de beschikbaarheid van de opvangvoorzieningen, mede gezien de lange termijn investeringen die deze voorzieningen vergen;
- de persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning worden gefinancierd via (meerjarige) inkoopcontracten. Er is behoefte aan een flexibel en transparant aanbod, gericht op het bereiken van de nagestreefde maatschappelijke effecten. Hierbij is sprake van een reële combinatie van inspannings- en resultaatsverplichtingen.

De financiering van de persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning moet zodanig worden ingevuld dat de individuele behoeften en de keuzevrijheid van dak- en thuislozen zoveel mogelijk geborgd zijn. Hierbij kan mogelijk sprake zijn van een vorm van maatwerkbudget gericht op individuele trajectfinanciering.

Doelstelling	Aanscherpen van de financiële sturing door de centrumgemeente zodat deze beter in lijn is met de prestatiesturing en de achterliggende doelstellingen van de Maatschappelijke Opvang
Aanpassingen t.o.v. huidige situatie	<ul style="list-style-type: none">• Omzetten van stroom van MO-gelden van centrumgemeente in richting van gemeenten naar <i>cofinanciering van concrete projecten gericht op preventie</i>• Aanpassen van financieringsystematiek voor toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning, waarbij individuele trajectfinanciering op basis van een maatwerkbudget een optie is
Verantwoordelijkheid	Centrumgemeente
Betrokken partijen	Gemeenten en maatschappelijke instellingen

4 Prioriteiten voor de korte termijn

Het is niet mogelijk om alle beschreven aanpassingen binnen de Maatschappelijke Opvang op de korte termijn (in aanloop naar en in 2016) te realiseren. Dit onder andere als gevolg van de beperking in de financiële middelen die beschikbaar zijn. Vanuit dit perspectief is behoefte aan een balans tussen ambities en middelen. Deze balans is te vinden door prioriteiten te stellen en door vast te stellen welke aanpassingen met voorrang dienen te worden doorgevoerd. Het gaat hierbij om de aanpassingen die opgeteld op alle onderdelen van het ondersteuningsproces bijdragen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Maatschappelijke Opvang te verbeteren.

De prioriteiten die uit de analyse naar voren komen, zijn opgenomen in de onderstaande tabel, waarbij per prioriteit is aangegeven welke partijen hiermee aan de slag dienen te gaan.

Prioriteiten	Verantwoordelijke
<i>Strategische verbeteringen en vernieuwingen</i>	
1. Intensiveren van activiteiten gericht op preventie	Gemeenten
2. Realiseren van centraal toegangssysteem en -methodiek	Centrumgemeente
3. Herijken van aanbod van opvangvoorzieningen in stad en regio	Maatschappelijke instellingen
4. Organiseren van persoonlijke begeleiding door één vast gezicht	Maatschappelijke instellingen
5. Vernieuwen van sturingsmodel dat de centrumgemeente hanteert	Centrumgemeente
<i>Quick wins</i>	
6. Verbeteren van informatievoorziening over Maatschappelijke Opvang	Maatschappelijke instellingen
7. Vergroten van inzet van ervaringsdeskundigen	Maatschappelijke instellingen

Voor een uitgebreidere beschrijving van de prioriteiten verwijzen we naar bijlage 6 bij deze rapportage.

Deze prioriteiten zijn hieronder kort beschreven. Deze beschrijving dient als een eerste aanzet voor vervolginiciatieven. Deze vervolginiciatieven dienen te worden uitgewerkt in een concrete projectmatige aanpak. Onderdeel van deze aanpak is een nadere uitwerking van de rolverdeling tussen de centrumgemeente, de gemeenten, de maatschappelijke instellingen en daar waar van toepassing de aanpalende domeinen. Van belang hierbij is de initiatieven te integreren in de bredere transformatie van het sociaal domein.

De initiatieven dienen te worden gerealiseerd binnen de bestaande financiële kaders. Hierbij kan het wel zijn dat er sprake is van aanloopinvesteringen. Deze investeringen moeten worden gecompenseerd door toekomstige besparingen, doordat de efficiëntie en effectiviteit van de ondersteuning aan dak- en thuislozen toeneemt. Het financiële kader per initiatief dient in de nadere uitwerking te worden gespecificeerd en te worden verwerkt in een overkoepelende financiële visie.

4.1 Strategische verbeteringen en vernieuwingen

Prioriteit	Doelstelling	Op te leveren resultaat
1. Intensiveren van activiteiten gericht op preventie	Voorkomen van instroom van nieuwe dak- en thuislozen in Maatschappelijke Opvang door de initiatieven gericht	Een set van bestuurlijke afspraken tussen individuele gemeenten en centrumgemeente over initiatieven van gemeenten op het gebied van preventie en de (financiële) betrokkenheid van de centrumgemeente

	op preventie te intensiveren	hierbij, en over de wijze van gezamenlijke monitoring van de afspraken
2. Realiseren van centraal toegangssysteem en -methodiek	Realiseren van centrale toegang voor dak- en thuislozen om toegelaten te worden tot ondersteuningstrajecten in het kader van Maatschappelijke Opvang	Operationeel toegangssysteem dat bepaalt of nieuwe dak- en thuislozen die behoefte hebben aan ondersteuning, hiervoor ook in aanmerking komen. Het systeem werkt in de stad en de regio op basis van uniforme procedures die borgt dat gelijke gevallen op een gelijke manier behandeld worden. Het systeem wordt tegelijk ook ontwikkeld voor Beschermd Wonen dat gericht is op (bij benadering) dezelfde kwetsbare sociale groepen en maatschappelijke instellingen. Onderdeel van de toegang is een centraal informatiesysteem, waarin een registratie plaatsvindt van de activiteiten.
3. Herijken van aanbod van opvangvoorzieningen in stad en regio	Laten aansluiten van de opvangvoorzieningen in de stad en de regio op het streven naar duurzaam herstel en op de behoeften van de verschillende (nieuwe) groepen van dak- en thuislozen	Samenhangend aanbod van opvangvoorzieningen in de stad en de regio, dat in kwalitatieve en kwantitatieve zin geschikt is om de huidige en nieuwe groepen van dak- en thuislozen doeltreffend op te vangen
4. Organiseren van persoonlijke begeleiding door één vast gezicht	Opheffen van de versnipperde begeleiding van een dak- en/of thuisloze door het creëren van een vast aanspreekpunt	Elke dak- en/of thuisloze die gebruik maakt van de ondersteuning op het gebied van Maatschappelijke Opvang heeft één begeleider die voor hem / haar het vaste aanspreekpunt is in het gehele traject van ondersteuning. In nauwe samenspraak met de dak- en/of thuisloze borgt de begeleider de continuïteit in het volledige traject en de aansluiting tussen de verschillende specialistische ondersteuningstrajecten.
5. Vernieuwen van sturingsmodel dat de centrumgemeente hanteert	Geven van de inhoudelijke en financiële prikkels aan gemeenten en maatschappelijke instellingen die leiden tot het realiseren van de doelstellingen van de Maatschappelijke Opvang	<ul style="list-style-type: none"> • Operationeel samenwerkingsmodel gericht op individuele gemeenten in de regio, dat bewerkstelligt dat er meer aandacht komt voor preventie: <ul style="list-style-type: none"> ◦ inhoudelijk: heldere afspraken over rol van gemeenten (op basis van gelijkwaardige samenwerking) ◦ financieel: beschrijving van mogelijke financiële ondersteuning voor concrete initiatieven (inclusief randvoorwaarden) • Operationeel sturingsmodel gericht op maatschappelijke instellingen, dat prikkels geeft voor streven naar duurzaam herstel, gericht op toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning, eventueel in vorm van groeimodel: <ul style="list-style-type: none"> ◦ inhoudelijk: praktisch bruikbare set van prestatie-indicatoren voor aansturing van (combinatie van) instellingen (met daar waar gewenst onderscheid naar processtap)

-
- o financieel: beschrijving van financiële sturingscyclus die bereiken van inhoudelijke prestatie-indicatoren ondersteunt
-

4.2 Quick wins

Prioriteit	Doelstelling	Op te leveren resultaat
6. Verbeteren van informatievoorziening over Maatschappelijke Opvang	Het verbeteren van de informatievoorziening over het aanbod van ondersteuningsmogelijkheden in de richting van (potentieel) dak- en thuislozen, zodat zij sneller de hulp krijgen die zij nodig hebben	Een integraal overzicht van de mogelijkheden voor ondersteuning in het kader van Maatschappelijke Opvang, dat gemakkelijk vindbaar is voor personen die daar behoefte aan hebben
7. Vergroten van inzet van ervaringsdeskundigen	Vergroten van de rol van voormalig dak- en thuislozen en opgeleide ervaringsdeskundigen om op basis van hun eigen ervaring potentieel, feitelijk en residentieel dak- en thuislozen bij te staan en te ondersteunen	Er is een (centrale) pool van ervaringsdeskundigen beschikbaar die in staat is om potentieel, feitelijk en residentieel dak- en thuislozen in een rol van buddy / vertrouwenspersoon bij te staan

5 Vervolgproces

Het herijkingsproces laat zien dat er een urgentie is om aan de slag te gaan om de nu nog relatief versnipperde aanpak binnen de Maatschappelijke Opvang te beperken en daardoor de ondersteuning van dak- en thuislozen te verbeteren. Het proces heeft ook laten zien dat de partijen die hier een rol in kunnen spelen, deze urgentie onderkennen en graag bereid zijn om mee te werken aan de benodigde verbeteringen. Alle partijen zien hierbij in dat een betere onderlinge samenwerking kan helpen om betere ondersteuning te verlenen.

Transformatie op basis van programmatische aanpak

De aanpassingen die nodig zijn, zijn niet van het ene op het andere moment te realiseren. Ze vergen een transformatie van meerdere jaren. Het advies is om met deze transformatie programmatisch aan de slag te gaan. Hiermee bedoelen we dat er sprake is van een heldere structuur waarin de activiteiten en projecten die onderdeel uitmaken van de transformatie in samenhang worden aangestuurd. Dit zorgt ervoor dat alle initiatieven in een gelijke richting werken en dat de onderlinge raakvlakken hiertussen in beeld zijn. Tegelijk biedt een dergelijke structuur de mogelijkheid om flexibel te opereren en initiatieven daar waar nodig tussentijds bij te sturen.

Werken op basis van afgebakende opgaven

Het programma bestaat uit een aanpak, waarbij via een zogenaamde plateauplanning wordt gewerkt aan verbeteringen in de procesketen. Deze verbeteringen zijn op zichzelf staande, afgebakende opgaven, die ieder voor zich meerwaarde hebben voor de ondersteuning van dak- en thuislozen en zoveel mogelijk los van elkaar zijn te realiseren. De opgaven die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven, worden als eerste uitgevoerd. Per opgave wordt bezien welke partij(en) hierin het voortouw kan (kunnen) nemen en hoe de aansturing vanuit de centrumgemeente ingevuld wordt.

Regie door centrumgemeente

De regie op de programmatische aanpak dient te liggen bij de centrumgemeente. Deze is immers eindverantwoordelijk voor de Maatschappelijke Opvang. Bij het invullen van de regierol is het van belang dat de centrumgemeente rolvast opereert. Dit betekent onder meer een zuivere scheiding van de gemeentelijke rol. Daarnaast is het van belang dat de centrumgemeente de partijen die betrokken zijn, zoveel mogelijk in positie brengt en hun eigen verantwoordelijkheid laat oppakken. De programmatische aanpak bestaat in dit kader uit een interactief proces met een sterke betrokkenheid van gemeenten, maatschappelijke instellingen en ervaringsdeskundigen. In een programmaplan wordt verwoord hoe aan deze betrokkenheid invulling kan worden gegeven.

Directe betrokkenheid van ervaringsdeskundigen

Daar waar het gaat om de ervaringsdeskundigen is het advies om hen naast een rol in de uitvoering van initiatieven ook centraal bij het programma te betrekken. Dit kan in de vorm van een 'cliëntenraad' die opereert als een klankbord voor de centrumgemeente. Deze raad helpt om het perspectief van de personen waarom het binnen de Maatschappelijke Opvang gaat, continu centraal te stellen. De groep reeds bij de herijking betrokken (voormalig) dak- en thuislozen kan mogelijk een basis vormen voor de raad.

Inbedding in bredere context

Van belang is om het programma in te bedden in een bredere context. Voor Groningen is het hiervoor nodig om een directe verbinding te leggen met de overige activiteiten die vanuit de rol van centrumgemeente worden uitgevoerd, waarbij het gaat om Beschermd

Wonen en in mindere mate Inloop GGZ. Daarnaast is het op het niveau van de uit te voeren activiteiten en projecten van belang om hierbij ook de organisaties te betrekken die actief zijn binnen aanpalende domeinen, zoals de veiligheidsketen. Daar waar het gaat om de initiatieven op het gebied van preventie dienen de gemeenten de verbinding te leggen met de activiteiten van de sociale wijkteams. Vooral op het gebied van preventie is in de samenwerking met deze wijkteams veel te winnen.

Behoud van momentum

In aanvulling op de concrete opgaven kunnen een aantal activiteiten in gang worden gezet om het programma handen en voeten te geven. Dit om het bestaande momentum te behouden. Het gaat hierbij om:

- het inrichten van programmastructuur met betrokkenheid van alle belanghebbenden;
- het opstellen van een praktisch plan van aanpak en een werkplanning;
- het ontwerpen en invullen van de programmasturing;
- het leggen van verbindingen met aanpalende domeinen;
- het invullen van de monitoring op de voortgang van het programma;
- het organiseren van de communicatie rondom het programma.

Qua planning kan vooruitlopend op de formele politieke besluitvorming nu reeds een start gemaakt worden met het opzetten van het programma en het voorbereiden van de eerste activiteiten.

Bijlage 1 - Deelnemers aan herijkingsproces

Maatschappelijke instellingen

Namens de instellingen hebben naast onderstaande bestuurders en medewerkers ook cliënten en voormalig dak- en thuislozen actief bijgedragen aan het herijkingsproces. Omwille van hun privacy zijn de namen niet opgenomen in onderstaande lijst.

Organisatie	Naam	Functie
Beilen aanpak	Tijl Huygen	Psychiater
Beilen aanpak	Leo Rijff	Psychiater
GGD	Winifred Hilbers	Regiomanager
GGD	Henk Lanting	Beleidsadviseur OGGZ en ZvJG
GGD	Annette von Unruh	Stafmedewerker en adviseur OGGZ
Het Kopland	Alice Vellinga	Directeur-bestuurder
Het Kopland	Fred van Es	Verandermanager
Jabbok	Toine Simons	Bestuurder
Jabbok	Harry van Strien	Adviseur
Leger des Heils	Elzo Edens	Directeur
Leger des Heils	Sarien Horinga	Afdelingsmanager
Leger des Heils	Ria van Weelden	Manager primair proces
Lentis	Robert Mulder	Manager GGZ
Lentis	Job Mol	Manager algemene zaken volwassenenpsychiatrie
Limor	Fokko Jan van der Ploeg	Regiomanager
MJD	Anja Bos	Manager zorg & activering
MJD	Anja Aaldering	Bestuurder
MJD	Axel Kroeze	Sociaal werker
MJD	Linda Eising	OGGZ-medewerker
MJD	Theo Niemijer	Coördinator Vrijwillige Inzet en Activering
Open Hof	Gerhard ter Beek	Directeur
Open Hof	Lonneke Wedda	Vrijwilligerscoördinator
Terwille	Erik de Vos	Directeur
VNN	Anton Appelo	Divisiemanager Volwassenen Groningen
VNN	Heico Oosting	Teammanager
VNN	Roelof Barels	Bestuurder
WerkPro	Ingrid Bousema	Manager zorg & activering
WerkPro	Peter Rutgers	Directeur-bestuurder
Zienn	Kees van Anken	Directeur-bestuurder
Zienn	Martijn Draaisma	Hoofd regio Groningen Oost/Drenthe Zuid
Zienn	Lieuwe de Boer	Hoofd regio Groningen West/Kop van Drenthe
Zienn	Margriet Homminga	Manager opvang en ondersteuning

Projectgroep

Gemeente	Naam	Functie
Gemeente Groningen	Hans van der Meijs	Beleidsmedewerker MO
Gemeente Groningen	Jan Martini	Beleidsmedewerker MO
Gemeente Groningen	Rolien Groeneveld	Beleidsmedewerker Jeugd & Onderwijs
Gemeente Groningen	Frank Welp	Medewerker CMS
Gemeente Groningen	Frans Oldersma	Onderzoeker Onderzoek en Statistiek Groningen
Regio Groningen	Jan Pastoor	Beleidsmedewerker De Marne

Stuurgroep

Gemeente	Naam	Functie
Gemeente Groningen	Henriëtte van Essen	Manager Beleidsunit MO
Gemeente Groningen	Ali Flikkema	Manager Schakelunit MO
Gemeente Groningen	Koen Eekma	Manager Beleidsunit MO
Gemeente Groningen	Theo Struijs	Manager Beleidsunit MO

Overige gesprekspartners

Organisatie	Naam	Functie
Diversen	Ferry Willemse	Beleidsadvisering
Gemeente Groningen	Marian Boelema	Beschermd wonen
Gemeente Groningen	Esther ten Wolde	Beleid MO en sociaal domein
Het Kopland	Franca Sikkink	Medewerker Het Kopland
Hanze Hogeschool	Lies Korevaar	Lector rehabilitatie
Radboud University Medical Center	Judith Wolf	Hoogleraar maatschappelijke zorg
SWD	Pim Loeff	Directeur
SWD	Carmen Akollo	Algemeen maatschappelijk werker
Veiligheidshuis	Frans van der Haar	Ketenmanager
Veilig thuis (AMHK)	Martin Sitalsing	Voorzitter Raad van bestuur BJZ Groningen
Verslavingszorg Noord-Nederland	Jos Oude Bos	Ervaringsdeskundige
WerkPro	Kasper Terlien	Begeleider
Woningcorporatie Nijestee	Jos Kruit	Manager Woonzaken
VU medisch centrum	Gert Schout	Projectleider Eigen Kracht bij BOPZ

Bijlage 2 - Begrippenkader

Duurzaam herstel

Onder duurzaam herstel verstaan we herstel in de vorm van stabilisatie of rehabilitatie, gericht op het versterken van de eigen kracht en mogelijkheden van de burger op de lange termijn.

Ervaringsdeskundige

Een ervaringsdeskundige is een voormalig dak- en/of thuisloze die zich inzet als vrijwilliger of opgeleid ervaringsdeskundige binnen de Maatschappelijke Opvang, bijvoorbeeld als buddy of vertrouwenspersoon. Een ervaringsdeskundige kan vanuit zijn/haar ervaringen een belangrijke rol vervullen om een dak- en/of thuisloze in een vertrouwelijke relatie bij te staan. Ook kunnen ervaringsdeskundigen als kritische klankbordgroep betrokken worden bij de verbetering en vernieuwing van de Maatschappelijke Opvang.

Fysieke opvang en dagbesteding

Onder fysieke opvang verstaan we de opvangvoorzieningen die dak- en thuislozen een plaats bieden. Vormen van opvang zijn dagopvang (incl. dagbesteding), nachtopvang, crisisopvang, winteropvang of opvang bij herstel.

Instellingen

De maatschappelijke instellingen die betrokken zijn bij de herijking maatschappelijke opvang, zijnde:

- Beilen aanpak
- GGD Groningen
- Jabbok
- Leger des Heils
- Lentis
- Limor
- MJD
- Open Hof
- Stichting Het Kopland
- Terwille
- Verslavingszorg Noord-Nederland
- WerkPro
- Zienn

Ondersteuning

Onder ondersteuning binnen de Maatschappelijke Opvang verstaan we de geboden opvang, begeleiding, dagbesteding en specialistische ondersteuning.

Persoonlijke begeleiding

Begeleiding gericht op duurzaam herstel gedurende het volledige traject binnen de Maatschappelijke Opvang, inclusief eventuele vervolgondersteuning. De begeleiding wordt uitgevoerd door een professional en wanneer hier behoefte aan is een ervaringsdeskundige.

Preventie

Preventie is erop gericht om door middel van vroegsignalering, kennisdeling en activatie te voorkomen dat mensen dak- en/of thuisloos raken. Preventie is een taak van de gemeente in het kader van de Wmo.

Specialistische ondersteuning

Onder specialistische ondersteuning verstaan we maatwerk-ondersteuningstrajecten op het gebied van psychische zorg, psychiatrische zorg, somatische zorg, verslavingszorg, financiële ondersteuning, et cetera.

Toegang

De toegang naar Maatschappelijke Opvang is geregeld via een toelating van dak- en thuislozen tot de voorzieningen voor ondersteuning (fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning) gericht op duurzaam herstel. In de toegang wordt bepaald wie voor welke ondersteuning in aanmerking komt en wie van welke voorzieningen gebruik kan maken.

Toeleiding

De toeleiding is erop gericht om (potentieel) dak- en thuislozen op het juiste moment toe te leiden naar voorzieningen voor ondersteuning binnen de Maatschappelijke Opvang. Onder de activiteiten in het kader van de toeleiding vallen de doorverwijzing door de eerste lijn en een gerichte informatievoorziening.

Vervolgondersteuning

Na afloop van een traject dient vervolgondersteuning (eerder ook wel 'nazorg' genoemd) te worden ingezet om verergering van problemen te voorkomen bij terugval van een voormalig dak- en/of thuisloze. Hieraan kunnen de sociale wijkteams in de gemeente waar een voormalig dak- en/of thuisloze verblijft een belangrijke bijdrage leveren.

Bijlage 3 - Aanpalende domeinen

Maatschappelijke opvang heeft sterke relaties met de aanpalende terreinen in het sociale en veiligheidsdomein, door een overlap in doelstellingen en activiteiten voor de sociaal meest kwetsbare personen. De belangrijkste aanpalende domeinen zijn hieronder beschreven.

- *Beschermd wonen.* Beschermd wonen biedt mensen met psychische of psychiatrische problemen tijdelijke of langdurige ondersteuning om zo zelfstandig mogelijk te kunnen wonen. Beschermd wonen omvat opvang en begeleiding intern, zoals een woongroep met 24-uurs begeleiding, en ambulante woonbegeleiding op maat voor cliënten die zelfstandig wonen (onder meer hulp rond administratie, huishouding, planning en overzicht).
- *GGZ.* Wanneer individuele zorgtrajecten worden gestart voor hulp en zorg bij geestelijke of lichamelijke problematiek, dan valt deze zorg binnen de domeinen van bijvoorbeeld de Zorgverzekeringswet (ZVW) of de Wet Langdurige Zorg (WLZ). Deze zorg start bij het raadplegen van de huisarts of andere medici bij GGD of GGZ.
- *Jeugdhulp.* Jeugdhulporganisaties en -professionals bieden begeleiding, zorg en ondersteuning van jeugdigen tot 18 jaar met eenvoudige tot complexe problematiek. Jeugdhulp wordt lokaal en regionaal georganiseerd. Hieronder vallen ook jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- *OGGZ.* De Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) richt zich op sociaal kwetsbare mensen die zelf niet of nauwelijks een beroep doen op de bestaande hulpverlening. Vaak gaat het om complexe en langdurige zorgvragen, een vangnet met een helpende hand en passende zorg en ongevraagde bemoeizorg aan zorgmijders om ergere problemen te voorkomen. In verband met de preventieve activiteiten en vroegsignalering wordt OGGZ deels gefinancierd vanuit de middelen voor Maatschappelijke Opvang.
- *Veiligheidshuis en reclassering.* Een groot deel van de doelgroep van maatschappelijke opvang is niet onbekend bij politie en justitie. Reclassering begeleidt gestrafte criminelen bij hun terugkeer in de maatschappij. In het Veiligheidshuis werken diverse instanties op één locatie samen aan het oplossen van onveiligheidsproblemen en dader- en slachtoffergebonden casussen te bespreken. Momenteel is de ontwikkeling gaande naar een Zorg- en Veiligheidshuis voor een gecombineerde aanpak van risicogroepen binnen de doelgroep en gebiedsaanpakken.
- *Veilig thuis (AHMK).* Veilig thuis is vanaf 1 januari 2015 de regionale aanpak en samenvoeging van het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Veilig thuis biedt een integrale aanpak en één punt voor burgers en professionals met zorgen en vragen over en meldingen van huiselijk geweld en/of kindermishandeling
- *Verslavingszorg.* Verslavingszorg is specifiek gericht op mensen die problemen ondervinden als gevolg van een verslaving, zoals op het gebied van alcohol, drugs, gokken of gamen. De zorg zet naast hulpverlening en nazorg voor cliënten en hun omgeving ook in op het voorkomen van verslavingsproblemen door voorlichting en preventie-activiteiten zoals het signaleren en bespreekbaar maken van verslavingsproblemen.

Bijlage 4 - Specificatie van financiële stromen

Als onderdeel van de doorlichting zijn de financiële stromen in de richting van de Maatschappelijke Opvang inzichtelijk gemaakt. Het accent heeft hierbij gelegen op de decentralisatie-uitkering MO die de centrumgemeente van het Rijk ontvangt. Deze uitkering wordt via subsidies beschikbaar gesteld aan gemeenten in de Groningse regio en maatschappelijke instellingen voor de uitvoering van activiteiten van Maatschappelijke Opvang (waaronder deels OGGZ). Deze instellingen ontvangen naast de gelden vanuit de decentralisatie-uitkering ook middelen vanuit de AWBZ, ZVW, WLZ en aanvullende bronnen. Voor het in beeld brengen van de financiële stromen is 2014 als basis genomen.

Deze bijlage bevat een specificatie van de financiële stromen met betrekking tot de Maatschappelijke Opvang. Het kader hiervoor wordt gevormd door de decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang vanuit het Rijk. Dit kader is met ingang van 2015 onderhevig aan diverse ontwikkelingen, die verder in de bijlage worden benoemd.

Specificatie van decentralisatie-uitkering MO

De middelen die het Rijk voor maatschappelijke opvang beschikbaar stelt, worden verdeeld over 42 centrumgemeenten in Nederland. Groningen gebruikt de beschikbare middelen om uitvoering te geven aan de afspraken uit het Regionaal Kompas 'Actief onder Dak'. De gelden worden ingezet via reguliere en incidentele subsidies aan instellingen. In de onderstaande tabel is de omvang van de decentralisatie-uitkering MO weergegeven. In totaal ging het in 2014 om een bedrag van circa 13,5 miljoen Euro, waarvan iets meer dan 13 miljoen Euro is besteed aan subsidies. Circa 0,5 miljoen Euro is gereserveerd voor administratiekosten van de gemeente Groningen.

Wijze van uitkering	Beneficiant	Financieringsvorm	Budget (afgerond in mln. Euro)
Direct door centrumgemeente	Instellingen	Reguliere subsidie MO	9,0
	Instellingen	Reguliere subsidie OGGZ	2,0
	Instellingen	Incidentele subsidie	0,5
	Gemeente	Administratiekosten	0,5
Indirect via gemeenten	Instellingen	Reguliere subsidie	1,5
Totaal			13,5

In de onderstaande tabel is een nadere uitsplitsing opgenomen van de verdeling van de middelen die de centrumgemeente rechtstreeks beschikbaar stelt aan de instellingen voor de uitvoering van specifieke activiteiten. De omschrijving van de activiteiten is overgenomen uit de begroting en het subsidieoverzicht van de gemeente Groningen. Uit deze tabel is niet op te maken wat het totale bedrag is dat een individuele instelling ontvangt, omdat dit bedrag kan zijn opgebouwd uit verschillende posten uit de tabel.

Beneficiant	Budget (in mln. Euro)
<i>Reguliere subsidie</i>	
VNN	2,85
Het Kopland	2,26
Zienn	1,82
WerkPro	0,53
Kostersgang	0,40
Stip's - Buurtwelzijn	0,26
WerkPro - 12e Huis	0,18
Limor nazorg	0,15
Open Hof	0,09
Terwille	0,08
Jabbok	0,07
D&S (WerkPro / ex-gedetineerden)	0,07
WerkPro - Werkplaats	0,05
MJD - Huisverbod bereikbaarheidsdienst	0,05
WerkPro - 12e huis dagbesteding	0,04
Subtotaal	8,89
<i>Reguliere subsidie (OGGz)</i>	
GGD	0,86
Lentis	0,67
VNN	0,32
WerkPro	0,18
Subtotaal	2,02
<i>Incidentele subsidie (projecten en beleidsprioriteiten)</i>	
Ontwikkelbudget	0,21
Proefwonen / Kamers met Kansen	0,15
Supportersproject	0,02
Straatmadelief	0,01
Van de straat	0,01
Zelfhelp	0,01
Subtotaal	0,44
Totaal	11,34

Van de decentralisatie-uitkering van het Rijk aan de centrumgemeente wordt een klein deel ingezet via de gemeenten in de regio. De verdeling vindt plaats op basis van een objectief verdeelmodel, gebaseerd op het inwoneraantal per regio.

Regio / gemeenten	Aandeel inwoners	Budget (in mln. Euro)
Regio 1: Bellingwedde en Oldambt	9,65%	0,24
Regio 2: Ten Boer en Groningen*	42,81%	1,07
Regio 3: Leek, Marum, Grootegast en Zuidhorn	5,03%	0,13
Regio 4: Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond	5,60%	0,14
Regio 5: Delfzijl, Appingedam en Loppersum	7,28%	0,18
Regio 6: Pekela en Veendam	7,90%	0,20
Regio 7: Hoogezand, Slochteren en Menterwolde	10,81%	0,27
Regio 8: Haren	1,36%	0,03
Regio 9: Stadskanaal en Vlagtwedde	9,54%	0,24
Totaal	100,00%	2,50

* Het regionale budget van de regio Ten Boer en Groningen Stad wordt meegenomen in het besteedbare budget van de centrumgemeente. Er wordt in de besteding van dit budget geen onderscheid tussen de middelen van de regio Ten Boer en Groningen en de middelen van de centrumgemeente.

Specificatie van budget per maatschappelijke instelling

Op basis van een opgave van de maatschappelijke instellingen is bepaald wat de bedragen zijn die de individuele instellingen ontvangen vanuit de decentralisatie-uitkering MO vanuit het Rijk. Deze bedragen zijn niet één op één terug te herleiden tot de oorspronkelijke subsidies (zie bovenstaande tabel), omdat het alleen gaat om de reguliere subsidies en de bedragen zijn opgebouwd uit verschillende geldstromen. De subsidies voor Vrouwenopvang, incidentele subsidies aan samenwerkingsprojecten, ontwikkelbudget en de extra inzet op beleidsprioriteiten zijn in dit overzicht niet meegenomen.

Instelling	Budget 2014 (in mln. Euro)	Specificatie besteding middelen		
		MO	OGGz	Projecten*
VNN	3,17	2,85	0,32	
Het Kopland	2,41	2,26		0,15
Zienn	1,82	1,82		
WerkPro	1,04	0,53	0,18	0,34
GGD	0,86		0,86	
Lentis	0,67		0,67	
Leger des Heils	0,40	0,40		
MJD	0,31	0,26		0,05
Limor	0,15	0,15		
Open Hof	0,09	0,09		
Terwille	0,08	0,08		
Jabbok	0,07	0,07		
Totaal	11,14	8,58	2,02	0,54

* Onder de noemer projecten staan de opgetelde budgetten vermeld van de volgende activiteiten: proefwonen (Het Kopland), werkplaats, activiteiten het 12* huis en dagbesteding voor ex-gedetineerden (WerkPro) en bereikbaarheidsdienst bij huisverbod (MJD).

Overige financieringsbronnen

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste overige financieringsbronnen benoemd die de instellingen ter beschikking staan voor dak- en/of thuislozen.

Overige bronnen	Beneficiant	Financieringsvorm
AWBZ (ZIN / PGB: t/m 2014)	Instellingen / cliënten	Productafspraken
ZVW (DBC)	Instellingen	Productafspraken
WLZ (vanaf 1 januari 2015)	Instellingen	Productafspraken
Ministerie van V&J	Instellingen	Reguliere subsidie
Gemeenten in regio	Instellingen	Reguliere subsidie

Bijlage 5 - Voorbeelden van prestatie-indicatoren

In deze bijlage zijn suggesties opgenomen voor prestatie-indicatoren die gebruikt kunnen worden om de voortgang op het realiseren van de doelstellingen te monitoren. Deze zijn in het vervolg nader te concretiseren, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de landelijk bepaalde indicatoren.

Doelstelling 1	Personen die dak- en/of thuisloos worden of zijn hebben toegang tot maatwerk ondersteuning gericht op duurzaam herstel
<i>Prestatie-indicatoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal cliënten met een intake en een opgesteld individueel, integraal trajectplan / zorgplan gericht op duurzaam herstel ▪ Aantal cliënten voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen, zorg en dagbesteding ▪ Aantal cliënten dat uitstroomt uit maatschappelijke opvang instellingen naar begeleide/zelfstandige woonvormen: <ul style="list-style-type: none"> - Aantal aan cliënten toegewezen woningen - Aantal plekken begeleid/beschermd wonen - Aantal plekken in doorstroomvoorzieningen ▪ Aantal cliënten dat wel / geen vooruitgang boekt op de domeinen van de zelfredzaamheidsmatrix ▪ Aantal cliënten dat terugvalt naar ondersteuning (vervolgondersteuning in de vorm van opvang en begeleiding) na succesvolle afronding van traject ▪ Aantal cliënten dat gebruikmaakt van een ervaringsdeskundige als buddy/vertrouwenspersoon ▪ Aantal cliënten dat tevreden is over de verleende ondersteuning
Doelstelling 2	Nieuwe dak- en thuisloosheid ten gevolge van onder meer uithuiszetting, detentie en uitval uit zorginstellingen wordt zoveel mogelijk beperkt
<i>Prestatie-indicatoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal aanmeldingen van nieuwe (onbekende) dak- en thuislozen bij centrale toegangen ▪ Aantal (voorkomen) huisuitzettingen per woningcorporatie ▪ Aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting en in die periode dakloos was ▪ Aantal ex-gedetineerde personen dat zich meldt bij de maatschappelijke opvang na ontslag uit detentie en in die periode dakloos was ▪ Aantal personen dat instroomt in de maatschappelijke nachtopvang binnen één maand na huisuitzetting/ detentie/ verlaten van een zorginstelling
Doelstelling 3	Voor een substantieel deel van de personen die dak- en/of thuisloos zijn, leidt de ondersteuning tot vermindering van overlastgevend gedrag
<i>Prestatie-indicatoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal geregistreerde dak- en thuislozen dat op straat verblijft: <ul style="list-style-type: none"> - Aantal buitenslapers - Aantal cliënten in passantenverblijven ▪ Aantal dak- en thuislozen dat gebruikmaakt van dagopvang/dagbesteding (en zodoende overdag niet op straat verblijft) ▪ Aantal meldingen van overlast van geregistreerde dak- en thuislozen ▪ Aantal strafbare feiten van geregistreerde dak- en thuislozen en percentage recidive

Bijlage 6 - Uitwerking prioriteiten korte termijn

In deze bijlage zijn deze prioriteiten zodanig omschreven dat deze kunnen worden gebruikt als een eerste aanzet voor vervolginiciatieven.

1. Intensiveren van activiteiten gericht op preventie

Doelstelling	Voorkomen van instroom van nieuwe dak- en thuislozen in Maatschappelijke Opvang door de initiatieven gericht op preventie te intensiveren
Op te leveren resultaat	Een set van bestuurlijke afspraken tussen individuele gemeenten en centrumgemeente over initiatieven van gemeenten op het gebied van preventie en de (financiële) betrokkenheid van de centrumgemeente hierbij, en over de wijze van gezamenlijke monitoring van de afspraken
Financieel kader	Herijken van inzet van bestaande middelen die nu direct en indirect (via OGGZ-gelden aan instellingen) naar gemeenten gaan.
Actiehouder	Gemeenten (coördinerende rol van centrumgemeente)
Te betrekken partijen	Sociale wijkteams, sociale diensten, maatschappelijke instellingen, woningbouwcorporaties, nutsbedrijven, zorginstellingen, justitiële instellingen, et cetera

2. Realiseren van centraal toegangssysteem en -methodiek

Doelstelling	Realiseren van centrale toegang voor dak- en thuislozen om toegelaten te worden tot ondersteuningstrajecten in het kader van Maatschappelijke Opvang
Op te leveren resultaat	Operationeel toegangssysteem dat bepaalt of nieuwe dak- en thuislozen die behoefte hebben aan ondersteuning, hiervoor ook in aanmerking komen. Het systeem werkt in de stad en de regio op basis van uniforme procedures die borgt dat gelijke gevallen op een gelijke manier behandeld worden. Het systeem wordt tegelijk ook ontwikkeld voor Beschermd Wonen dat gericht is op bij benadering dezelfde kwetsbare sociale groepen en maatschappelijke instellingen. Onderdeel van de toegang is een centraal informatiesysteem, waarin een registratie plaatsvindt van de activiteiten.
Financieel kader	Te realiseren binnen de bestaande financiële kaders. Investerings in aanloopfase en jaarlijkse kosten zijn te compenseren door toekomstige besparingen, doordat de doeltreffendheid van de ondersteuning aan dak- en thuislozen toeneemt
Actiehouder	Centrumgemeente
Te betrekken partijen	Maatschappelijke instellingen

3. Herijken van aanbod van opvangvoorzieningen in stad en regio

Doelstelling	Laten aansluiten van de opvangvoorzieningen in de stad en de regio op het streven naar duurzaam herstel en op de behoeften van de verschillende (nieuwe) groepen van dak- en thuislozen
Op te leveren resultaat	Samenhangend aanbod van opvangvoorzieningen in de stad en de regio, dat in kwalitatieve en kwantitatieve zin geschikt is om de huidige en nieuwe groepen van dak- en thuislozen doeltreffend op te vangen
Financieel kader	De financiële effecten worden op basis van een concreet plan nader gezien. De investeringen komen voor rekening van de maatschappelijke

	instellingen, waarbij de kapitaalskosten worden verrekend via de financiële bijdrage van de centrumgemeente. Er moet nader worden onderzocht of de instellingen in staat zijn om de investeringen te plegen en welke financiering hiervoor nodig is.
Verantwoordelijke	Maatschappelijke instellingen gericht op fysieke opvang
Te betrekken partijen	Gemeenten

4. Organiseren van persoonlijke begeleiding door één vast gezicht

Doelstelling	Opheffen van de versnipperde begeleiding van een dak- en/of thuisloze door het creëren van een vast aanspreekpunt
Op te leveren resultaat	Elke dak- en/of thuisloze die gebruik maakt van de ondersteuning op het gebied van Maatschappelijke Opvang heeft één begeleider die voor hem / haar het vaste aanspreekpunt is in het gehele traject van ondersteuning. In nauwe samenspraak met de dak- en/of thuisloze borgt de begeleider de continuïteit in het volledige traject en de aansluiting tussen de verschillende specialistische ondersteuningstrajecten.
Financieel kader	Te realiseren binnen de bestaande financiële kaders door herschikking van middelen die nu besteed worden aan begeleiding
Actiehouder	Maatschappelijke instellingen
Te betrekken partijen	-

5. Vernieuwen van sturingsmodel dat centrumgemeente hanteert

Doelstelling	Geven van de inhoudelijke en financiële prikkels aan gemeenten en maatschappelijke instellingen die leiden tot het realiseren van de doelstellingen van de Maatschappelijke Opvang
Op te leveren resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • Operationeel samenwerkingsmodel gericht op individuele gemeenten in de regio, dat bewerkstelligt dat er meer aandacht komt voor preventie: <ul style="list-style-type: none"> ○ inhoudelijk: heldere afspraken over rol van gemeenten (op basis van gelijkwaardige samenwerking) ○ financieel: beschrijving van mogelijke financiële ondersteuning voor concrete initiatieven (inclusief randvoorwaarden) • Operationeel sturingsmodel gericht op maatschappelijke instellingen, dat prikkels geeft voor streven naar duurzaam herstel, gericht op toegang, fysieke opvang, persoonlijke begeleiding en specialistische ondersteuning, eventueel in vorm van groeimodel: <ul style="list-style-type: none"> ○ inhoudelijk: praktisch bruikbare set van prestatie-indicatoren voor aansturing van (combinatie van) instellingen (met daar waar gewenst onderscheid naar processtap) ○ financieel: beschrijving van financiële sturingscyclus die bereiken van inhoudelijke prestatie-indicatoren ondersteunt
Financieel kader	Beperkte extra apparaatskosten voor centrumgemeente, te financieren uit MO-gelden (nieuw sturingsmodel zal leiden tot verschuiving in inzet van middelen)
Actiehouder	Centrumgemeente
Te betrekken partijen	Gemeenten en maatschappelijke instellingen

6. Verbeteren van informatievoorziening over Maatschappelijke Opvang

Doelstelling	Het verbeteren van de informatievoorziening over het aanbod van ondersteuningsmogelijkheden in de richting van (potentieel) dak- en thuislozen, zodat zij sneller de hulp krijgen die zij nodig hebben
Op te leveren resultaat	Een integraal overzicht van de mogelijkheden voor ondersteuning in het kader van Maatschappelijke Opvang, dat gemakkelijk vindbaar is voor personen die daar behoefte aan hebben
Financieel kader	Te realiseren binnen de bestaande financiële kaders
Actiehouder	Maatschappelijke instellingen
Te betrekken partijen	-

7. Vergroten van inzet van ervaringsdeskundigen

Doelstelling	Vergroten van de rol van voormalig dak- en thuislozen en opgeleid ervaringsdeskundigen om op basis van hun eigen ervaring potentieel, feitelijk en residentieel dak- en thuislozen bij te staan en te ondersteunen
Op te leveren resultaat	Er is een (centrale) pool van ervaringsdeskundigen beschikbaar die in staat is om potentieel, feitelijk en residentieel dak- en thuislozen in een rol van buddy / vertrouwenspersoon bij te staan
Financieel kader	Te realiseren binnen de bestaande financiële kaders door herschikking van middelen die nu besteed worden aan begeleiding
Actiehouder	Maatschappelijke instellingen
Te betrekken partijen	-

Bijlage 7 - Praktische handvatten voor uitwerking

Tijdens de werksessies met gemeenten, instellingen en (voormalig) dak- en thuislozen zijn eerste beelden uitgewisseld over hoe de door te voeren verbeteringen en vernieuwingen er in de praktijk uit zouden moeten zien. Een bundeling van deze ideeën is in deze bijlage toegevoegd. Dit om deze ideeën niet verloren te laten gaan en een handvat te bieden voor verdere uitwerking.

Centrale toegang

Voor MO is behoefte aan een objectief centraal toegangssysteem, dat bepaalt of cliënten in aanmerking komen voor opvang en/of begeleiding en hoe hier invulling aan te geven is. De invulling van dit centrale toegangssysteem dient afgestemd te zijn op de werkwijze op aanpalende terreinen, waaronder Beschermd Wonen.

Concrete gewenste actiepunten voor de invulling van de toegang zijn:

Ontwikkel één centrale toegang met één team/methodiek

- De toegang naar MO vindt plaats op diverse locaties van de dag- en nachtopvang, met één overkoepelende werkwijze en een samengesteld team (veldtafel) vanuit de betrokken opvanginstellingen.
- Het team bevat drie functietypen: de generalist met MO-expertise en kennis van de mogelijkheden binnen MO neemt de intake af; de ervaringsdeskundige betrokken als vertrouwenspersoon en ombudsman; en de specialist met specifieke expertise is op afroep beschikbaar (psychiatrie, justitie, woningbouwcorporaties, politie, veiligheidshuis...).
- In het team worden cliënten met een complexe problematiek besproken en alle opgelegde sancties, zodat de probleemgevallen bij alle betrokken instellingen in beeld zijn.
- Het team heeft mandaat voor plaatsing van cliënten en wordt aangestuurd door projectleider vanuit de gemeente (of GGD).
- Een volgende stap in het team zou zijn om een trajecthouder aan te wijzen, die de cliënt gedurende het hele traject incl. nazorg volgt. Een ervaringsdeskundige kan indien gewenst door de cliënt een persoonlijke 'buddy' vormen en bijvoorbeeld meegaan naar afspraken.
- De invulling en samenstelling van het team (veldtafel) moet nader worden uitgewerkt met oog voor de ontwikkelingen rond de sociale teams en beschermd wonen.

Ontwikkel één (gekoppelde) intake voor nachtopvang en dagopvang met 24-uursbereikbaarheid

- Om de toegang ook daadwerkelijk toegankelijk te maken, dient deze bereikbaar te zijn op één telefoonnummer dat dag en (onder voorwaarden/ bij crisissituaties:) nacht te bellen is. Hierbij kan aansluiting worden gezocht op reeds bestaande activiteiten (zoals MJD).
- Overdag vindt een uitgebreide intake plaats, 's nachts een intake voor crisisopvang van 1 nacht met uitzicht op een uitgebreide intake de volgende dag.
- Elke professional voert op dezelfde wijze de intake uit en heeft mandaat om een plaatsing uit te voeren.
- Cliënten met complexe problematiek waar nader overleg voor nodig is, worden besproken in het team (veldtafel).

Eén centraal registratiesysteem

- De toegang moet worden vormgegeven vanuit één centraal registratiesysteem, waarin een overzicht van de beschikbare opvangplaatsen, de voorwaarden voor plaatsing en basisinformatie over de achtergrond van cliënten staan vermeld.
- Om cliënten op basis van het systeem te kunnen plaatsen, moeten eventuele sancties per cliënt in het systeem zichtbaar zijn. Ook moeten per opvanglocatie de voorwaarden voor plaatsing zijn aangegeven.
- De gegevens in het systeem zijn in te zien door de betrokken professionals en de cliënten zelf.
- Het systeem moet de huidige gegevens over dak- en thuislozen verrijken met instellingsonafhankelijke informatie ten behoeve van overzicht, beleid en onderzoek. Naast de beschikbare cijfers uit de systemen dient de centrumgemeente de kwaliteit (cliënttevredenheid) en de werkwijze van het team te blijven meten (geen nieuw instituut optuigen, kleinschalig en toegankelijk houden).
- Om het systeem vorm te geven, dient de gemeente te onderzoeken hoe andere gemeenten in Nederland centrale toegangssystemen hebben ingericht en de leerpunten hiervan op te halen.
- De centrumgemeente moet bovendien onderzoeken waar koppeling mogelijk is tussen de beschikbare systemen in MO/ het sociaal domein.

Op te lossen conflicterende regelgeving

- In sommige gevallen zitten regels van diverse beleidsdomeinen elkaar in de weg. Samenwerking met de afdeling uitkeringsverstrekking moet er toe leiden dat familie ook kan opvangen als uitkeringen een belemmerende factor zijn. Door conflicten in de regelgeving is deze vanuit het oogpunt van opvang gewenste situatie momenteel niet mogelijk met behoud van uitkering voor de cliënt.
- Een bekend voorbeeld is een cliënt met een uitkering die tijdelijk onderdak vindt bij een familielid, die ook een uitkering heeft. Tante vangt nu niet op omdat haar bijstandsuitkering gekort wordt als dakloze neef een half jaar komt inwonen. Tante en neef zouden ontheffing moeten kunnen krijgen als ze begeleiding zouden accepteren.
- De multiproblem-teams van de gemeente zouden hier door slim inzetten van de regels een oplossing op maat voor moeten kunnen maken. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn behoud van uitkering bij onderdak bij het familielid in samenhang met het accepteren van begeleiding vanuit maatschappelijke opvang.
- Een ander voorbeeld is de regel dat om in aanmerking te komen voor opvang na een crisissituatie aangetoond moet zijn dat de cliënt niet meer terecht kan voor nachtopvang in het A-huis. Cliënten zorgen er nu bijvoorbeeld voor dat ze de eerste nacht een sanctie krijgen, zodat ze kunnen aantonen dat ze niet meer in het A-huis terecht kunnen en voor meer in aanmerking komen. Multiproblem-teams van de gemeente zouden deze perverse prikkel moeten kunnen opheffen en een betere oplossing tussen de conflicterende regels moeten kunnen vinden.

Onderzoek de mogelijkheden voor opvangmogelijkheden in de regio

- Uitgangspunt voor de vernieuwing van de maatschappelijke opvang is om de opvang wanneer mogelijk/gewenst zo dicht mogelijk bij de eigen leefomgeving van de cliënt te organiseren.
- Informatie over vorige verblijfplaats(-en) van een cliënt ontbreekt momenteel in het systeem. Hier zou meer over bekend moeten worden, bijvoorbeeld als standaardonderdeel in het centrale toegangssysteem.

- Centrumgemeente en regiogemeenten dienen met cliënten, instellingen en woningcorporaties te bekijken wat de alternatieve (kleinschalige) woonoplossingen en woonvormen zouden kunnen zijn voor opvangmogelijkheden in de regio. Als bijvoorbeeld in Veendam plotseling veel dakloosheid ontstaat, zou een "pop up" voorziening in Veendam opvang moeten organiseren, zodat de daklozen waar mogelijk in de eigen omgeving kunnen worden opgevangen.

Ondersteuning

Binnen MO is er behoefte aan een aanpak, waarbij een cliënt in zijn / haar gehele traject en op alle onderdelen van zijn / haar ondersteuningsplan persoonlijk begeleid wordt (inclusief Beschermd Wonen). Hierbij is het van wezenlijk belang dat er sprake is van een klik tussen begeleider en cliënt. Concrete gewenste actiepunten voor de vormgeving van een integrale ondersteuning zijn:

Ontwikkel een expliciete rolverdeling en een gezamenlijk te hanteren taal en terminologie

- Momenteel is veel gepingpong en onduidelijkheid te wijten aan het gebrek aan overzicht van het aanbod van de betrokken instellingen en professionals. De centrumgemeente moet regie nemen door het 'wie doet wat' expliciet te maken in een duidelijke rolverdeling.
- Door een gezamenlijke taal en terminologie te hanteren wordt ook het 'wat is wat' duidelijker. Wat verstaan we precies onder ondersteuning en begeleiding? En wat houdt herstel of nazorg in? En wie is waarvoor verantwoordelijk? Hierbij ook duidelijkheid omtrent de rol van de lokale sociale (wijk) teams.
- Een suggestie is om uit te gaan van opvang en begeleiding in plaats van de term 'bed, bad, brood' vanwege de koppeling met oude beelden van maatschappelijke opvang.
- Verder is het een overweging om de term 'cliënt' te vervangen door 'burger/bewoner', om de gelijkwaardigheid in de relatie te benadrukken zoals passend is bij de geboden maatschappelijke ondersteuning.

Geef ondersteuning centraal en gezamenlijk vorm via trajectbegeleiding met een vast gezicht en inzet van ervaringsdeskundigen

- De essentie van de ondersteuning van MO-clieënten is niet loslaten: een vast gezicht, dat de cliënt ondersteunt en regie houdt tijdens het MO-traject tot en met de nazorg (ook wanneer het na uitstroom weer even slecht gaat).
- De trajectbegeleiding moet in gezamenlijkheid vorm krijgen aansluitend op een centrale toegang, dus niet via aparte afspraken met meerdere verschillende instellingen.
- De geboden ondersteuning is intensief, gericht op de juiste dingen doen voor de cliënt (maatwerk), regie houden op het proces naar duurzaam herstel en een gedeelde verantwoordelijkheid voor het traject (het traject is van de cliënt, de ondersteuner is de bewaker).
- Vanuit deze vaste begeleiding (vertrouwen) wordt het ondersteuningsplan opgesteld, inclusief een beschrijving van de doelen, de diagnose, het tijdpad, en het perspectief gericht op duurzaam herstel (stabilisatie/uitstroom). Uitgangspunt bij de ondersteuning is: de burger weet meer dan wij denken. Keuzes in de begeleiding en ondersteuning moeten samen, niet voor de cliënt worden gemaakt.
- De ervaringsdeskundige moet in het ondersteuningsproces een duidelijke rol en vaste plek krijgen. Hierbij moet er een goede match zijn tussen diverse vormen van begeleiding en de inzet van een ervaringsdeskundige als vertrouwenspersoon, laagdrempelig contact / buddy en coach.

Zorg snel voor een tijdelijke noodoplossing voor de organisatie van de toegang

- Op 1 januari 2015 is de nieuwe toegang vanwege de decentralisatie AWBZ van start gegaan via diverse sociale teams en het Wmo-loket. Niet alle (potentiële) MO-cliënten worden via deze kanalen bereikt. 'Een dakloze heeft geen keukentafel en woont niet in een gebied'.
- De gemeente moet zorgen voor een tijdelijke noodoplossing in de vorm van een 'interventieteam' door een consortium van opvanginstellingen dat de MO-groep kan bereiken in aanvulling op de sociale teams en het tijdelijk toegangsteam.
- Op de meer lange termijn moet dit team ontwikkeld worden tot een team dat in de regio inzetbaar is in aanvulling op de sociale teams, specifiek gericht op de groep dak- en thuislozen. Bovendien is opleiding nodig voor de sociale teams om de MO-problematiek te kunnen herkennen voor een soepele en gerichte doorverwijzing naar de toegang MO.
- Gezien de urgentie van dit actiepunt, wordt dit vanuit de gemeente Groningen reeds buiten dit herijkingstraject opgepakt door Ali Flikkema, Geert Jan Koers en Hans van der Meijs.

Begeleiding

Bij het leveren aan een cliënt van verschillende vormen van zowel 'basisbegeleiding' als specifieke begeleiding (intensieve MO, psychische/psychiatrische zorg, verslavingszorg, ...) is behoefte aan maatwerk, waarbij deze verschillende vormen, meer dan nu het geval is, op elkaar zijn afgestemd. Concrete gewenste actiepunten voor de borging van de afstemming zijn:

Onderzoek de mogelijkheden voor de financiering van begeleiding via cliënttrajectfinanciering

- Aan de start van een traject is niet direct helder wat een cliënt nodig heeft om zijn traject gericht op duurzaam herstel te doorlopen. Om dus geen DBC te moeten openen en een definitief traject af te spreken aan de start, is een cliëntvolgend budget een oplossing.
- Cliënttrajectfinanciering gaat uit van een (onder begeleiding) vraaggestuurd persoonlijk arrangement. Het arrangement bestaat uit een basispakket en mogelijk aanvullend maatwerk. Het budget voor het basispakket krijg je mee na intake, een aanvulling komt in zicht wanneer dit nodig blijkt gedurende het traject. De trajectbegeleider brengt in samenwerking met de cliënt passende opties in kaart en een keuze voor de invulling van aanvullende elementen (wat, hoe zwaar, bij welke instelling) wordt gezamenlijk gemaakt. Het traject is zo geheel maatwerk.
- De beschikbaarheid van de opvang wordt deels gefinancierd door het basisbudget. Aanvullende begeleiding is op maat en de keuze van de cliënt is hierin vrij/ in overleg met de (onafhankelijke) trajectbegeleider. Dit biedt instellingen de prikkel om flexibel/passend werk te leveren, zodat cliënten voor hen kiezen/ bij hen terugkomen.

Geef de financiering flexibel vorm en zonder (nieuwe) schotten

- Zodra duidelijker wordt wie wat biedt en via een centraal toegang meer overzicht ontstaat over de zorgvraag, het ondersteuningsplan en het tijdspad is het belangrijk de financiering te ontschotten, zodat daadwerkelijk maatwerk geleverd kan worden. Concreet zou een database met cliëntbudgetten moeten worden gekoppeld aan de database van schuldhulpverlening.
- Om de zorg aan cliënten vanuit de Wmo en ZVW goed op elkaar in te kunnen laten grijpen, moeten de mogelijkheden onderzocht om de financiering van samenlopende activiteiten binnen Wmo en ZVW te ontschotten.
- Niet-planbare zorg zoals een acute regeling of crisisinterventies moeten flexibel in gezet kunnen worden. Hiervoor moet de manier van financiering flexibeler worden, onder meer

door een flexibele inzet van specialistische hulverlening en gerichte inzet van ervaringsdeskundigen op laagdrempelige zorg.

- Een lopend discussiepunt is de privacyregeling. Deze moet verder worden uitgewerkt om kennis te kunnen blijven delen zonder problemen met onnodig inzicht in gegevens en anderzijds beperking van handelingsvrijheid door professionals.

