



**Gemeente
Amsterdam**

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de leden van de gemeenteraad van Amsterdam

Datum 17 mei 2018
Ons kenmerk
Bijlage
Onderwerp Uitvoering aanbevelingen Rekenkamer rapport 'Wachten op Opvang'.

Geachte leden,

Op 14 december 2017 publiceerde de Rekenkamer metropool Amsterdam haar rapport 'Wachten op Opvang', over de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen in Amsterdam. Op 24 januari 2018 is het rapport behandeld in uw raad. Hierbij heeft de wethouder Zorg toegezegd om de acties die het college naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer onderneemt met de raad te delen. Ook zijn er tijdens de behandeling van het rapport in de raad een aantal vragen gesteld over Maatschappelijke Opvang (MO) en Beschermd Wonen (BW). In deze brief zal ik u informeren over de acties en de gestelde vragen beantwoorden.

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de toegang en de in-, door- en uitstroom van de ketens voor Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen zijn specialistische vormen van zorg met verblijf binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het gaat om Amsterdammers met een combinatie van problemen, zoals verslaving, psychiatrische problematiek, en/of een licht verstandelijke beperking, of somatische problemen. In totaal verblijven jaarlijks ongeveer 4.000 Amsterdammers in verschillende soorten voorzieningen, van specialistische voorzieningen met 24 uur toezicht, tot zelfstandige woningen waar zij begeleiding ontvangen. Hiernaast vallen onder Maatschappelijke Opvang ook de verschillende vormen van kortdurende opvang voor daklozen, zoals nachtopvang, opvang in het passantenpension en de winteropvang.

De Rekenkamer geeft aan dat Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen zich bevinden in een complex veld, waarin veel partijen, wettelijk kaders en financieringsstromen samenkomen. Ook bij de bespreking van het rapport in de gemeenteraad werd dit signaal door verschillende raadsleden gegeven, met de toevoeging dat de complexiteit het moeilijk maakt de kaderstellende taak van de gemeenteraad goed uit te voeren. Het college onderkent dit, en nodigt de nieuwe

leden van de raadscommissie Zorg graag uit voor één (of meerdere) expertmeetings, waarin werkwijze, doelstellingen én uitdagingen voor de komende jaren worden besproken.

De Rekenkamer geeft in haar rapport aan dat het college de transitie (in 2015) van Beschermd Wonen naar de Wmo goed heeft vormgegeven, en dat er een goed begin is gemaakt met de transformatie van de werkwijze, gericht op meer passende ondersteuning tegen lagere kosten. Ook staat het college volgens de Rekenkamer een integrale aanpak voor, en werkt zij structureel – samen met partners – aan het verbeteren van de ondersteuning voor kwetsbare Amsterdammers. De Rekenkamer constateert ook verbeterpunten. Aan de hand van deze verbeterpunten formuleert zij een vijftal aanbevelingen, die in deze brief achtereenvolgens aan bod komen.

De in deze brief beschreven acties vormen geen uitputtend overzicht van de wijze waarop het college vorm geeft aan de aanbevelingen. Omdat de aanbevelingen breed geformuleerd zijn, kunnen bijna alle inspanningen die het college in het kader van het Koersbesluit Thuis in de Wijk uitvoert er onder vallen. Ik heb er voor gekozen om in deze brief zoveel mogelijk aan te sluiten bij de conclusies en concrete verbeterpunten die de Rekenkamer heeft geformuleerd. Ik stel voor over de hierna genoemde acties niet apart aan u te blijven rapporteren, maar de vorderingen op te nemen in de reguliere bestuursrapportages over de Wmo. Zo zal de onderlinge samenhang in het sociaal domein beter tot zijn recht komen.

Aanbevelingen van de Rekenkamer

1. Versterk de positie van de cliënt door de ambitie om de ondersteuningsbehoefte van de cliënt centraal te stellen en concreet te vertalen in uitgangspunten voor het handelen.

De Rekenkamer signaleert dat het uitgangspunt om de ondersteuningsbehoefte van de cliënt centraal te stellen nog onvoldoende is uitgewerkt. Dit heeft te maken met de bejegening van cliënten die zich melden, maar ook met de werkwijze tijdens de periode van begeleiding. Acties om dit te verbeteren hebben dan ook betrekking op de informatievoorziening aan nieuwe cliënten, en met het versterken van de eigen regie van cliënten in ondersteuning.

- *Er komt betere informatie voor cliënten tijdens het aanmeldproces, zowel door middel van folders bij de Centrale Toegang voor Maatschappelijke Opvang, als via internet. Dit voorjaar wordt bepaald aan welke informatie behoefte is bij cliënten, en worden de websites doorgelicht. Voor de zomer van 2018 zal de nieuwe informatievoorziening gereed zijn.*
- *De centrale toegang voor Maatschappelijke Opvang aan de Jan van Galenstraat wordt beter ingericht en de expertise van professionals uitgebreid. Veel dakloze Amsterdammers die nog niet in zorg zijn melden zich bij de Centrale Toegang voor MO, voor een daklozenuitkering of voor een screening. Voor veel mensen is dit een kwetsbaar moment. In 2018 wordt de inrichting van de ruimte aangepast, zodat cliënten meer privacy hebben, en in een prettiger omgeving kunnen wachten. Hiernaast is het belangrijk dat Amsterdammers bij de Jan van Galenstraat geholpen worden door professionals, die een brede kennis hebben van het sociaal domein. Voor functionarissen van WPI betekent dit*

zowel kennis rond rechtmatigheid (inkomensverstrekking en het verstrekken van briefadressen) als van doelmatigheid (activering/werk/zorg). Maar ook kennis van de sociale kaart van Amsterdam. Om hieraan te kunnen voldoen, worden medewerkers van de screeningsbalie vanaf 2018 hoger ingeschaald, en extra opgeleid in onder meer bejegening en het sociaal domein. Dit proces is nu in gang gezet.

- *Cliënten MO en BW krijgen meer zeggenschap over hun eigen ondersteuningstraject.* Dit vergt zowel bij de zorgaanbieder als bij de cliënt een cultuurverandering tijd. In 2017 hebben cliëntorganisaties en zorgaanbieders samen – naar aanleiding van werkbezoeken aan voorzieningen – vastgesteld op welke wijze de eigen regie van de cliënt het best kan worden ondersteund. Hieruit zijn een drietal principes voortgekomen:
 - o Focus op een duurzame relatie met een cliënt, in plaats van op gestandaardiseerde processen
 - o Focus op doen & ontwikkelen, in plaats van op praten en denken
 - o Focus (meer) op een ondersteunend sociaal netwerk, in plaats van op praktische woonvaardigheden.

De gemeente Amsterdam spreekt zorgaanbieders in contractgesprekken aan op de wijze waarop zij invulling geven aan deze principes.

- *Ervaringsdeskundigheid wordt vaker ingezet.* De meeste instellingen hebben ervaringsdeskundigen in dienst, zowel in de teams als in aparte Herstelbureaus of Herstelteams. Soms in specifieke functies, soms in reguliere functies waarbij de ervaringsdeskundigheid als een extra en waardevolle competentie wordt gezien. Zorgaanbieders gaan de ontwikkeling van ervaringsdeskundigheid ondersteunen met een gezamenlijke werkgroep. Er bestaan veel opleidingen in de stad voor ervaringsdeskundigen, zoals De TOED, Howie The Harp en ARIE. Cliënten kunnen via hun zorgaanbieder deelnemen aan deze opleidingen. Voor de zomer van 2018 zal er een website gelanceerd worden waarin het aanbod aan opleidingen voor ervaringsdeskundigheid is samengebracht.
- *Cliëntondersteuning wordt versterkt en eerder aangeboden tijdens aanmeldperiode.* vanaf 2018 wordt aan alle cliënten die zich melden voor Maatschappelijke Opvang het aanbod van cliëntondersteuning gedaan. Ook voor cliënten die niet in aanmerking komen voor Maatschappelijke Opvang. De instellingen die samen het Straatvangnet vormen hebben een budget van €400.000 voor twee jaar ontvangen om de onafhankelijke cliëntondersteuning verder vorm te geven.

2. Maak de ketens meer integraal en leer van andere ketens.

In Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen werken veel zorg- en dienstverleningspartijen met elkaar samen in een ketenaanpak, binnen en buiten de gemeente. Dat is nodig, omdat cliënten binnen MO/BW per definitie kampen met problematiek op verschillende levensgebieden. De Rekenkamer concludeert dat er verbetering mogelijk is in deze integrale dienstverlening aan kwetsbare Amsterdammers. De acties om dit te verbeteren richten zich op de dienstverlening voor

Amsterdammers die niet in aanmerking komen voor Maatschappelijke Opvang, op de ondersteuning voor mensen op de wachtlijst, en op het samenvoegen van toegangen.

- *Amsterdammers die zich melden voor Maatschappelijke Opvang krijgen altijd de ondersteuning die zij nodig hebben.* Jaarlijks komen veel Amsterdammers naar de Centrale toegang voor Maatschappelijke Opvang aan de Jan van Galenstraat voor ondersteuning. De meerderheid hiervan komt niet in aanmerking voor zorg met verblijf, omdat hun zorgvraag niet zwaar genoeg is. Dat neemt niet weg dat deze Amsterdammers wel degelijk een hulpvraag hebben, vaak op het gebied van wonen, dagbesteding en schulden. Vanuit de doorontwikkeling van de wijkzorg worden basisvoorzieningen in de stadsdelen beter toegerust om mensen met deze problematiek te ondersteunen. Hier kunnen zij beter geholpen worden met hun uiteenlopende problematiek, en vinden ze bovendien een plek waar zij altijd terecht kunnen. Voor de zomer van 2018 start in twee stadsdelen een pilot, waarbij Amsterdammers vanuit de toegang voor Maatschappelijke Opvang warm worden overgedragen – met een afspraak op zak – naar deze basisvoorzieningen.
 - *Amsterdammers die op de wachtlijst staan voor Maatschappelijke Opvang krijgen meer ondersteuning aangeboden.* Cliënten voor maatschappelijke opvang staan soms wel een jaar op de wachtlijst, voordat zij geplaatst kunnen worden op een voorziening. In deze wachtperiode is hun ondersteuning beperkt, geeft de Rekenkamer aan. In de tweede helft van 2018 wordt aanbieders MO gevraagd een product te ontwikkelen om deze groep meer intensief te ondersteunen, de inzet van ervaringsdeskundigheid moet hierbij een belangrijk onderdeel zijn.
 - *We gaan het schot tussen verschillende begeleidingsvormen binnen de Wmo wegnemen.* Op dit moment staat er een schot tussen de wijkzorgnetwerken en de ketens voor wonen en verblijf. Een schot wat betreft de wijze van financiering en de wijze waarop de toegang tot stand komt. In 2018 is er een pilot gestart waarin cliënten die een indicatie voor MO of BW hebben, begeleid worden vanuit de wijkzorgnetwerken. Op deze manier krijgen cliënten enerzijds wijkgerichte ondersteuning (vanuit het wijkzorgnetwerk), maar blijft de mogelijkheid bestaan voor meer intensieve ondersteuning vanuit MO/BW. Dit maakt dat de begeleiding meer flexibel kan worden ingezet, vanuit de behoefte van de cliënt. Deze pilot is een eerste stap in de verbinding van de specialistische keten zorg met verblijf met de wijkzorgnetwerken.
- 3. Zorg dat de processen meer gericht zijn op het versterken van de positie van de cliënt door de wettelijk verplichte stappen goed in te bedden, het toegangs- en uitstroombepaling te vereenvoudigen, te starten met de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en op tijd te zorgen voor de juiste ondersteuning.**

Zorg- en dienstverlening voor cliënten in Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen gaat over verschillende domeinen: cliënten hebben (vaak) specialistische zorg vanuit de GGZ nodig, ondersteuning bij inkomen en schulden, dagbesteding, huisvesting. Er zijn ook verschillende wettelijk kaders. Dit betekent veel verschillende zorg- en dienstverleners, elk

met hun eigen criteria en werkwijze, en verschillende wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden. De Rekenkamer stelt terecht vast dat de processen waarmee gewerkt wordt verbetering behoeven, en beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

- *Het samenvoegen van vijf verschillende toegangen voor zorg met verblijf.* Op dit moment zijn er binnen de gemeente vijf verschillende voordeuren voor zorg met verblijf: voor Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen, Beschermd Wonen voor licht verstandelijk beperkten, dak- en thuisloze jongeren en dak- en thuisloze gezinnen. Dit is niet alleen inefficiënt, maar maakt het voor professionals ook ingewikkeld. In de eerste helft van 2018 worden deze vijf toegangen teruggebracht tot één voordeur, waar iedereen terecht kan. Achter de voordeur wordt dan bepaald welke vorm van zorg met verblijf het meest passend is. Implementatie van dit project is gepland na het zomerreces 2018.
- *Vereenvoudigen van de processen rond huisvesting.* Eén van de opgaven van het Programma Huisvesting Kwetsbare Groepen is het verbeteren van de processen. Dit behelst het samenbrengen en vereenvoudigen van de verschillende werkprocessen van alle organisaties die betrokken zijn bij het huisvesten van kwetsbare groepen. Het doel is driedelig: woonproblematiek en –perspectief vroegtijdig te betrekken, een integrale aanpak in plaats van opeenvolgende interventies en het ontwikkelen van een escalatiemodel. In de eerste helft van 2018 is gestart met deze opgave. De hier opnieuw ontworpen processen zullen in de tweede helft van 2018 geïmplementeerd worden.

4. Zorg voor een betrouwbare en bruikbare informatievoorziening.

Een goede en betrouwbare informatievoorziening is noodzakelijk om te bepalen of beleid effectief is, waar knelpunten liggen, welke uitdagingen er op de gemeente afkomen én of zorgaanbieders naar behoren presteren. De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de data nog onvoldoende is, zodat sturing niet altijd mogelijk is. Het college heeft hier voor aanvang van het rekenkameronderzoek al acties op in gang gezet. Deze acties hebben tot doel om IT-systemen slimmer in te richten, processen te vereenvoudigen en registratie te verminderen.

- *Registratie wordt meer betrouwbaar door verbinden van data.* In het eerste kwartaal van 2018 is een koppeling tot stand gebracht tussen de systemen van aanbieders en de gemeente. Dit is een belangrijke voorwaarde om de registratie over cliënten binnen MO/BW te verbeteren. Door deze koppeling zal in de loop van 2018 de kwaliteit van de data sterk verbeteren.
- *Minder kans op foutieve registratie door het terugbrengen van het aantal toegangen en het stroomlijnen van werkprocessen en registratiesysteem.* In 2018 is gestart met het opnieuw in kaart brengen van de werkprocessen in de keten MO/BW, zijn knelpunten benoemd en wordt het registratiesysteem aangepast. Vanaf 2018 is het functioneel beheer van het registratiesysteem geprofessionaliseerd, waarbij er onder meer een structurele verbetercyclus is ingericht. Hiernaast zal het terugbrengen van het aantal toegangen voor

zorg met verblijf bijdragen aan het vereenvoudigen van de werkprocessen, en aan een verbeterde kwaliteit van data.

- *Er is vastgesteld welke informatie noodzakelijk is.* Belangrijk onderdeel van informatievoorziening is zuinig zijn op wat je wilt weten. Immers, elke extra vraag kan leiden tot extra registratielasten. Voor dit doel is in 2017 opnieuw scherp in beeld gebracht wat de informatiebehoefte is.
- 5. **Zorg voor meer inzicht in de doelgroepen, cliëntervaringen, oorzaken van wachtlijsten en de kwaliteit van aanbiederstrajecten zodat er tijdig lessen kunnen worden getrokken ten behoeve van het beleid en de aanpak na 2020 en organiseer één en ander ook zodanig dat er meer sprake is van permanent leren.**

Voor de ontwikkeling van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen, maar ook breder voor het sociaal domein, is inzicht in effecten van ingezet beleid, in nieuwe vraagstukken en in oorzaken van knelpunten een voorwaarde. De Rekenkamer roept op actief te werken aan dit inzicht. De acties die hierop ingezet gaan worden richten zich onder meer op inzicht in cliëntervaringen, in cliëntstromen en in effectiviteit van het ingezette beleid.

- *We gaan cliëntervaring vaker en innovatiever ophalen.* Het college wil graag weten hoe cliënten de ondersteuning hebben ervaren en deze informatie aan de basis leggen van haar inkoopbeleid. Het jaarlijkse verplichte cliënt-ervaringsonderzoek is erg basaal om op te sturen en van te leren. Daarom gaat het college daar in door-ontwikkelen, door in samenwerking met andere gemeenten hier innovatieve methoden toe passen, zodat cliënten sneller en op momenten dat het ertoe doet (via de mobiele telefoon of web applicaties) gevraagd kan worden naar hun ervaring. In de tweede helft van 2018 worden hierin de eerste pilots ondernomen.
- *Cliëntstromen tussen GGZ, Wet langdurige zorg en Wmo worden geanalyseerd.* Knelpunten in de Wmo (bijvoorbeeld wachtlijsten) vinden vaak een oorzaak in ontwikkelingen in andere wettelijk kaders. Zo hebben lagere budgetten en korte behandeltijden in de GGZ invloed op het aantal mensen dat wordt aangemeld voor Beschermd Wonen. Om hier meer inzicht in te krijgen, worden momenteel de cliëntstromen tussen de verschillende wettelijk kaders onderzocht, waardoor het mogelijk wordt om het gesprek met de GGZ en het Rijk aan te gaan op basis van feitelijke analyses.
- *Leren is integraal onderdeel van de werkwijze.* Het sociaal domein, en dus ook MO/BW, ontwikkelt zich continu. Dit betekent dat er ook structureel geleerd moet worden over de wijze waarop we het best de doelstellingen rond inclusie en vermaatschappelijking kunnen bereiken. Hiertoe zijn we structureel in gesprek, met partners en cliënten, om samen knelpunten en oplossingen te bespreken. Een tweede manier waarop we vorm geven aan de noodzaak tot leren is het opsporen en oplossen van systeemfouten. Door het hele stelsel van zorg en ondersteuning gaan dingen mis. Om hiervan te leren, is het afgelopen jaar een werkwijze ontwikkeld over hoe we concrete casussen kunnen escaleren, om systeemfouten te kunnen oplossen. Dit escalatiesysteem is nu effectief.

Ten slotte financieren we structureel groter en kleiner onderzoek naar de effecten van het ingezet beleid. Momenteel wordt onder meer een breed onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van ambulantisering, waarvan de eerste resultaten in de loop van dit jaar gepubliceerd worden.

Overige vragen die tijdens raadsbehandeling van Rekenkamer rapport zijn gesteld.

In de behandeling van het rapport van de Rekenkamer in de gemeenteraad zijn nog een aantal vragen gesteld, die ik op deze plek graag wil beantwoorden.

De eerste vraag betreft de stand van zaken met betrekking tot motie (nr. 836.17) "Beschikkingen" van de leden Roosma, Kaya, Poorter, Duijndam en Van Soest. In deze motie wordt gevraagd of onderzocht kan worden of er bij het niet toekennen van een maatwerkvoorziening voor opvang, een beschikking ofwel een gemotiveerde schriftelijke toelichting afgegeven kan worden, met het doel dat hiermee aanvragers beter worden geïnformeerd en het recht op bezwaar en beroep voor iedereen duidelijker gecommuniceerd wordt. Deze motie is inmiddels afgehandeld, zoals ik in een brief dd. 14 november 2017 aan de gemeenteraad heb vermeld. Inmiddels ontvangt iedereen die niet in aanmerking komt voor Maatschappelijke Opvang een dergelijke schriftelijke toelichting.

De tweede vraag betreft de huidige werkwijze rond het 7-dagenformulier, waarin Amsterdammers die in aanmerking willen komen voor een daklozenuitkering 7 dagen moesten bijhouden waar ze verblijven, alvorens hun aanvraag verder in behandeling wordt genomen. Deze werkwijze is sinds ruim twee jaar aangepast. Alleen in uitzonderingsgevallen wanneer men echt geen verblijfsadres- of locatie weet op te geven, wordt aanvragers nog gevraagd dit bij te houden. Dit geldt voor de dagen tussen de screening tot aan de dag van de intakeafspraak. Als die intake bijvoorbeeld over drie dagen gepland staat, moet dit drie dagen bijgehouden worden (met een maximum van zeven dagen). Dus het bijhouden van verblijfsadressen is nu meer uitzondering dan regel, en vormt geen belemmering om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen.

Ten slotte is er in de behandeling van het rapport een vraag gesteld over het beboeten van buitenslapers. Hierover kan ik melden dat er voor de zomer van 2018 een evaluatie van de bestuurlijke boete aan de gemeenteraad zal worden verzonden. Hierin zal ook aandacht worden geschonken aan de problematiek rond het beboeten van daklozen.

Ik hoop u op deze wijze voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,



Eric van der Burg
Wethouder

