

Professionals in de opvang van dak- en thuislozen aan het woord

Betere daklozenopvang tegen lagere kosten

Ervaringen van professionals in de opvang van dak- en thuislozen laten zien dat gemeentelijke procedures en bepalingen niet altijd praktisch en doelmatig zijn. Het zou goed zijn als gemeenten deze inzichten gebruiken bij het maken van nieuwe regels en afspraken met de uitvoeringsorganisaties.

DOOR Carolien de Blok, Arjan Kok en Jan de Ridder

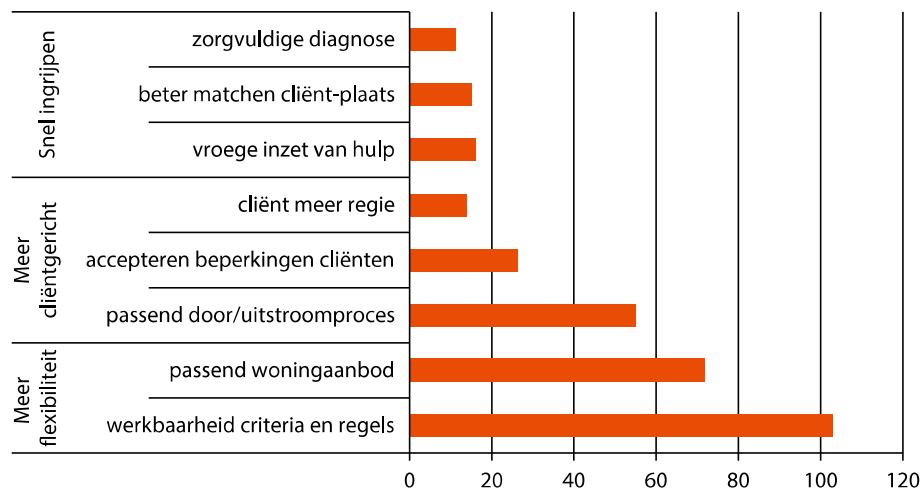
Volgens het CBS is tussen 2009 en 2016 het aantal daklozen in Nederland gestegen van circa 17.500 personen naar circa 30.500.¹ Gemeenten waren al verantwoordelijk voor opvang (onderdak en begeleiding) van dak- en thuislozen en zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor mensen met psychiatrische problematiek die aangewezen zijn op beschermd wonen. Gemeentebesturen en ambtenaren hebben zich de afgelopen jaren erg ingespannen om vorm te geven aan deze transitie, vaak binnen beperkte financiële ruimte. Waar financiële middelen nu nog via centrumgemeenten lopen, krijgt elke gemeente deze vanaf 2020 apart. Dat is voor gemeenten een goed moment om ingezet beleid en afspraken met aanbieders te heroverwegen. Met dit artikel willen we gemeenten stimuleren om na te denken over de bruikbaarheid van ogenschijnlijk nuttige eisen en voorwaarden voor de dagelijkse praktijk. Gaan deze wel werken? En zorgen ze voor de zo gewenste doelmatigheid? Dat doen we aan de hand van inzichten van professionals die dagelijks te belemmeringen aanlopen.

Nuttig?

Gemeenten leggen de uitvoering van opvang en beschermd wonen bij aanbieders die daarin zijn gespecialiseerd. Aan de aanbieders moeten volgens de

wet eisen worden gesteld door middel van prestatie-indicatoren.² Gemeenten hebben vaak nog veel meer doelen geformuleerd. Ze willen bijvoorbeeld geen daklozen op straat en passende huisvesting voor iedereen, maar ook minder dure opvangvoorzieningen en alleen opvang bieden voor hen die dat nodig hebben. Al die wensen zorgen voor inkoop- of subsidievoorwaarden vol met eisen en verplichtingen. Al die regels en verplichtingen rondom inkoop en subsidies lijken nuttig, maar leiden in de dagelijkse werkprijktijk soms wel tot een weinig doelmatige inzet van geld. Zo past de regelgeving in Amsterdam niet bij de landelijke

acceptatieplicht. Cliënten zonder regiobinding kunnen daardoor wel instromen in opvangvoorzieningen, maar niet uitstromen naar woningen waardoor ze onnodig lang op een opvangplaats verblijven.³ Daarnaast worden cliënten die zijn toegelaten tot opvang of beschermd wonen geconfronteerd met wachttijden, in Amsterdam kunnen deze oplopen tot een jaar. Cliënten gaan vaak achteruit tijdens deze wachtperiode, waardoor aanbieders cliënten binnen krijgen die langer zwaardere zorg en ondersteuning nodig hebben.⁴ Ook het te snel aanzetten van cliënten tot zelfstandig wonen kan leiden tot terugval en daarmee tot inefficiëntie.



Figuur 1. Overzicht thema's en aantal keren genoemd door professionals



Gebrek aan passende aandacht tijdens de periode dat cliënten op een wachtlijst staan, zorgt voor achteruitgang en daarmee voor duurdere en zwaardere zorg.

Onderzoek

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de maatschappelijke opvang (MO) en het beschermd wonen (BW) in Amsterdam. Onderdeel van dit onderzoek was een enquête onder zorgprofessionals. Een dergelijk onderzoek naar ideeën en perspectieven van professionals die hulp en ondersteuning verlenen aan dak- en thuislozen en mensen met psychiatrische problematiek is uniek.

Uit ons onderzoek komen drie hoofdthema's naar voren die de huidige praktijk kunnen verbeteren: 1) snel ingrijpen, 2) meer cliëntgerichtheid en 3) meer flexibiliteit. Gemeenten zouden daarmee rekening moeten houden bij het maken van nieuwe afspraken met aanbieders. Figuur 1 geeft een overzicht van subthema's die ten minste tien keer zijn genoemd, gegroepeerd naar de hoofdthema's. Niet elk thema lijkt even belangrijk voor de professionals. Ze noemen vooral voorbeelden van concrete zaken waar zij zelf tegen aanlopen.

Snel

De gemeente Amsterdam, en wellicht ook veel andere gemeenten, stuurt op uitstroom uit MO en BW: 'Ik zie bij verschillende instellingen dat de druk tot ambulantisering als heel groot wordt ervaren.' Professionals willen hun cliënten graag helpen om weer op eigen benen te staan, maar ervaren dat de gemeente niet snel en zorgvuldig genoeg ingrijpt aan de voorkant van het traject om dit mogelijk te maken. In

plaats van 'steeds aan de achterkant' te werken, gaat het volgens professionals vooral om een goede diagnose en het vervolgens snel inzetten van passende opvang en ondersteuning.

De toegang tot MO en BW is in Amsterdam in handen van gemeenteambtenaren. Professionals vinden dat deze zich met name richten op de mate van zelfredzaamheid en niet op wat iemand nodig heeft aan ondersteuning: 'Bij de aanmelding zou men meer moeten kijken naar het totaalplaatje en de exacte zorgvraag in kaart brengen.' Een dergelijk startbeeld werkt door in de effectiviteit van het traject ('Op mijn afdeling wonen tien cliënten, zes hiervan zitten op de juiste plaats zodat wij ze ook de juiste zorg kunnen bieden. Dat is te weinig.'). Maar ook in de effectiviteit van de keten als geheel, omdat cliënten door niet-passende zorg minder snel doorstromen waardoor de keten verstopt. Volgens professionals is ook snelle inzet van hulp al tijdens het wachten op een plek belangrijk: 'Voordat iemand instroomt in MO zou de juiste hulpverlening al moeten worden opgestart, om achteruitgang te voorkomen [...] gedurende het traject bij de aanbieder kan vervolgens worden afgeschaald.' Vooral snelle schuldhulpverlening zal volgens professionals de trajecten sterk verkorten. Hoe sneller en vollediger juiste hulp en ondersteuning ingezet worden, hoe lager de kosten van trajecten.⁵ Het zou goed zijn als gemeenten samen met hun aanbieders verkennen welke kennis nodig is om deze vroege opvang en ondersteu-

ning te realiseren. Daarbij is ook zeker aandacht nodig voor de periode dat cliënten op een wachtlijst staan en nog buiten beeld zijn bij aanbieders. Gebrek aan passende aandacht zorgt voor achteruitgang en daarmee voor duurdere en zwaardere zorg.

Cliëntgericht

Cliënten die zijn toegelaten tot MO en BW zijn divers. Daarom zal niet met elke cliënt naar hetzelfde doel kunnen worden toegewerkt. Professionals hebben zelf enige ruimte voor dergelijk maatwerk, maar merken dat in gemeentelijke doelen die diversiteit te weinig doorklinkt. Zo geeft een professional aan: 'Zelfstandig wonen is prima voor degenen die het kunnen, maar niet voor iedereen. Dit lijkt wel eens vergeten te worden.' Professionals waarschuwen voor de ondoelmatige gevolgen van deze focus op zelfstandig wonen: 'De ambulantisering zal [...] uiteindelijk juist veel meer extra kosten voor de gemeente veroorzaken. Bijvoorbeeld bij de politie die veel manuren aan verwarde personen kwijt is of in de ggz waar extra geld besteed moet worden aan crisisbedden.' Ook wijzen professionals op het gevaar van verstopping wanneer de gemeente zowel zelfstandig wonen stimuleert als 24-uurs voorzieningen afbouwt: 'Er zullen altijd mensen blijven die het niet kunnen redden op een zelfstandige woning. Het is belangrijk dat er voldoende plekken voor bijvoorbeeld 24-uurs wonen overblijven, zodat de wachtlijsten niet gaan oplopen.'

In het traject richting zelfstandig wonen dat cliënten (die dat kunnen) doorlopen, staan regels en financieringsvoorwaarden soms haaks op de mogelijkheden en wensen van deze cliënten. Professionals lopen hier tegen diverse knelpunten aan:

- Uitstromen moet snel: wanneer een woning vrijkomt, moeten cliënten vrijwel direct verhuizen. Door de stress die dit veroorzaakt, belanden sommige cliënten opnieuw in de opvang terwijl de zelfstandige woning ook aan hen gekoppeld blijft;
- Uitstromen moet onvoorbereid: cliënten worden veelal direct op een woning geplaatst. Sommige cliënten hebben behoefte aan een proefwonen-plek, waarbij zij hun huidige opvangplek niet kwijtraken en de aanbieder diens financiering ook niet;

Enquête en open data

De Rekenkamer Amsterdam heeft professionals werkzaam bij MO en BW aanbieders gevraagd naar hun ervaringen. Ruim een kwart van de benaderde professionals heeft de enquête ingevuld (442 personen) en hiervan heeft 67 procent (296 personen) verbeteringsuggesties aangedragen in reactie op open vragen over instroom en uitstroom. We hebben deze antwoorden geordend naar inhoudelijke thema's.

De kwantitatieve gegevens uit de enquête worden door de Rekenkamer Amsterdam als open data ter beschikking gesteld. Deze zijn te downloaden via: www.rekenkamer.amsterdam.nl/wachten-op-opvang, onder de kop 'Verantwoording enquête'.

- Uitstromen moet in één keer goed: aanbieders krijgen nauwelijks financiële ruimte om zorg en ondersteuning tijdelijk op te schalen wanneer dat voor de cliënt nodig is. Om bovenstaande knelpunten op te lossen zullen gemeenten moeten verkennen op welke manier zij de mogelijkheden en onmogelijkheden van cliënten meer als startpunt kunnen nemen. Dat begint met het onderkennen dat niet elke cliënt zal kunnen uitstromen en dat het doelmatig is om voor deze cliënten voldoende passende opvangvormen te behouden. Het op passende wijze vormgeven van het uitstroomtraject is ook belangrijk. Dat betekent dat gemeenten een balans zullen moeten vinden tussen het faciliteren van wensen van corporaties, die zo snel mogelijk beschikbare woningen weer bewoond willen hebben, en de wensen van cliënten en aanbieders, namelijk de cliënt de tijd geven om terugval te voorkomen. Ook het bieden van mogelijkheden voor cliëntvolgende, tijdelijke, aanpassing van ondersteuning kan helpen om de uitvoeringspraktijk van MO en BW doelmatiger in te richten.

Starheid

Professionals hebben veel antwoorden gegeven (175 keer) die hun dagelijkse ergernissen over bureaucratische regels en beperkingen in het aanbod laten zien. Zoals gezegd zijn cliënten divers. Dat betekent dat niet steeds kan worden gewerkt met een zelfde aanpak. Professionals ervaren die eenzijdigheid echter wel bij het aanbod van woningen: 'Het grote

probleem is dat uitstroom moeizaam verloopt doordat er te weinig betaalbare woningen zijn. [Daarnaast zou] voor veel cliënten geclusterd wonen in de wijk een prima stap zijn naar zelfstandigheid. Maar deze panden zijn niet voorhanden. Hier proberen we met woningbouw en gemeente over in gesprek te gaan.' Ook een eenzijdige toepassing van regels en criteria met weinig oog voor de individuele cliënt draagt volgens professionals bij aan opstopping in de keten. Professionals onderkennen de noodzaak van criteria, bijvoorbeeld rondom uitstroom. Maar waar zij tegenaan lopen is dat het moeten voldoen aan die criteria veelal als doel wordt gezien en niet als middel richting meer zelfstandigheid. Zo geeft een professional aan: 'Waar ik vooral tegenaan loop is de voorwaarde van het moeten hebben van dagbesteding. Ik heb een cliënt voor wie het moeilijk is om voor lange periode een stabiele dagbesteding te onderhouden. Voor de rest heeft hij zijn leven op orde, helaas is dit het enige dat uitstroom in de weg staat.' Een andere professional brengt naar voren: 'Vaak zijn cliënten al toe aan zelfstandig wonen maar houden criteria omtrent schulden dat tegen.' De starheid rondom criteria wordt niet alleen gezien als oorzaak van verstopping maar ook van terugval, waardoor een cliënt mogelijk opnieuw in de opvang terecht komt: 'De criteria zijn [...] voornamelijk gericht op financiën, dagbesteding en psychische gesteldheid. Je ziet geregeld dat cliënten daaraan voldoen, maar vervolgens niet in staat zijn om hun huis of zichzelf hygiënisch te houden.'

Flexibiliteit

Sturen op doelmatigheid via strikte regels is niet de oplossing. Juist flexibiliteit is een belangrijk middel om de effectiviteit te vergroten. Het lijkt ons nuttig als gemeenten meer variatie creëren in het aanbod van woningen en meer ruimte bieden bij het toepassen van regels en criteria. Passendheid van het woningaanbod heeft verschillende kanten, zo blijkt uit ons onderzoek:

- In prijsklasse: 'Ik heb cliënten die een veel te grote of dure woning toegevoegd krijgen.'
- In nabijheid: 'Sommige cliënten ervaren een drempel om zelfstandig te wonen omdat zij angst hebben om alleen te zijn. Het zou mooi zijn als er

rondom instellingen huizen beschikbaar zijn voor die cliënten.'

- In locatie: 'Cliënten gaan zelfstandig wonen in Noord, maar moeten hun methadon innemen in de poli in West [...] dat kan te hoogdrempelig zijn.'
- Een passende omgang met criteria vraagt om een reflectie op de reden van de criteria. Dienen deze als selectie-instrument? Of gaat het om het leveren van maatwerk aan de hulp-vragende burger? Sommige gemeenten werken volgens het principe van de 'omgekeerde toets'. De essentie hiervan is om eerst met de hulpvrager te kijken wat er nodig is en pas daarna of die zorg past binnen bestaande wet- en regelgeving.⁶ Dat lijkt ons een doelmatige strategie zonder dat de rechtmatigheid in gevaar komt.

Conclusie

Ervaringen van professionals zorgen voor waardevolle feedback op de werkbaarheid van bestaande gemeentelijke voorwaarden, regels en criteria. In dit artikel hebben we op basis van die ervaringen thema's gepresenteerd die door gemeenten gebruikt kunnen worden om te komen tot een meer doelmatige inrichting van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Het inbedden van vroege hulp en opvang, cliëntgerichtheid in te behalen doelen en meer flexibiliteit in bestaande afspraken zal niet alleen ten goede komen aan de cliënt maar ook aan de gemeentelijke financiën. ■

Carolien de Blok is onderzoeker, Arjan Kok is senior onderzoeker en Jan de Ridder is directeur, alle drie bij de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

Noten

- 1 CBS Statline, 'Daklozen: persoonskenmerken', 23 december 2016.
- 2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 2.1.2.
- 3 Regiobinding geldt als voorwaarde voor het kunnen verkrijgen van een sociale huurwoning. Tijdens hun verblijfsperiode in de Amsterdamse opvang bouwen cliënten geen regiobinding op.
- 4 Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Wachten op opvang – maatschappelijke ondersteuning en beschermd wonen onderzocht*, december 2017.
- 5 Zorgvisie, *Ervaringsdeskundige kan 18.000 euro opleveren bij beschermd wonen*, 7 december 2017.
- 6 Binnenlands Bestuur, *Omgekeerde toets geeft net dat kleine zetje*. 13 mei 2017.