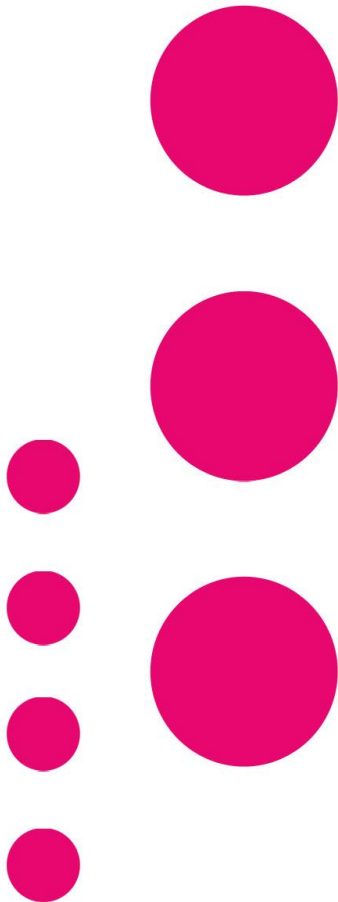




Een blik op het daklozenbeleid van de gemeente Arnhem

Nota van bevindingen

Definitieve versie

15 december 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doel- en vraagstelling.....	4
1.3	Werkwijze.....	5
1.4	Afbakening en definities.....	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Ambities en maatregelen.....	8
2.1	Niemand slaapt onvrijwillig op straat	8
2.2	Bevorderen zelfredzaamheid centraal in plaats van bieden van opvang	10
2.3	Financieringssystematiek gericht op geleverde inspanningen	11
3	Keten opvang daklozen op hoofdlijnen	15
3.1	De 'route' voor volwassenen, gezinnen en jongeren	15
3.2	Bevorderen zelfredzaamheid is kern van werkwijze in de keten.....	20
3.3	Samenwerking in de keten wordt als positief ervaren	20
4	Zicht op resultaten	21
4.1	Zicht op instroom en uitstroom (kwantitatief).....	21
4.2	Geen eenduidige definities voor uitstroom	23
4.3	Geen zicht op duurzame uitstroom	24
4.4	Uitstroom is niet los te zien van een bredere context.....	25
5	Zicht op geldstromen.....	26
5.1	Lasten van de gemeente gedekt door rijksbijdragen.....	26
5.2	Tijdelijke extra middelen vanuit het rijk.....	29
6	Wrap-up: beantwoording centrale vraag.....	30
7	Bijlagen.....	32
7.1	Bijlage 1 Geïnterviewde personen.....	32
7.2	Bijlage 2 Gehanteerde definities.....	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2021 telde Nederland naar schatting ruim 32.000 daklozen.¹ Jarenlang was er een stijging van het aantal daklozen: sinds de eerste schatting in 2009, is het aantal dakloze 18- tot 65-jarigen in Nederland toegenomen van 17.000 naar 39.300 in 2018.² Deze stijging lijkt tot stilstand te zijn gekomen. Vooral het aandeel 18-27 jarigen is gedaald.

Dé dakloze bestaat niet. In de groep kom je individuen, jongeren en volwassenen en ook stellen en gezinnen tegen. Een groot deel van de mensen die dakloos is geraakt heeft te kampen met meerdere problemen (psychische problemen, schulden, verslavingsproblematiek, verstandelijke beperking etc.). Hierdoor kan het lastig zijn voor deze mensen om zich tijdelijk niet zelfstandig te redden. Een deel van de mensen die dakloos zijn geraakt heeft met name financiële problemen en/of relationele problemen en een huisvestingsvraag.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van dak- en thuislozen. Sinds 2015 bestaat die verantwoordelijkheid vanuit het kader van de (aangepaste) Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De kerngedachte achter de Wmo is dat gemeenten inwoners ondersteunt die niet op eigen kracht zelfredzaam zijn. Sinds 2015 zijn gemeenten daarnaast ook verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (BW), dit was voorheen een AWBZ-voorziening.³ Niet alle zorg voor dakloze mensen valt onder de Wmo en dus ook niet onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. Zo zijn zorgverzekeraars verantwoordelijk voor aanvullende zorg aan deze mensen zoals medische zorg, verslavingszorg, GGZ.

In de afgelopen jaren is gebleken dat het niet overal goed gaat met de maatschappelijke opvang. Staatssecretarissen Blokhuis en Van Ark en Minister Ollongren constateren in 2020: *"De maatschappelijke opvang is de afgelopen jaren uitgebreid, maar is nog steeds overvol en er is een structureel tekort aan woonplekken in de onderste en goedkopere trede van de woningmarkt. De door- en uitstroom van dak- en thuisloze mensen uit de maatschappelijke opvang stopt."*⁴

'De keten knelt' was al eerder de conclusie van de Rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij voerden een gezamenlijk onderzoek uit naar de opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen (2018). Twee van de gezamenlijke conclusies zijn: " (1) Gemeenten leveren nog onvoldoende passende ondersteuning bij de meestal zeer complexe

1 CBS 2 november 2021: 'Aantal dakloze jongeren in vijf jaar tijd gehalveerd'. Het CBS hanteert de volgende definitie van daklozen: de populatie feitelijk daklozen. Dit zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto, of binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats.

2 CBS 23 augustus 2019 'Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld'.

3 Beschermd wonen is bedoeld voor diegene die door psychische stoornissen of psychosociale problematiek zich niet zelfstandig kan redden. De AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) bestaat niet meer. Deze wet is vervangen door de Wmo.

4 Een (t)huis, een toekomst. De aanpak van dak- en thuisloosheid (Kamerbrief 3 juni 2020)

problematiek van cliënten. Nog te vaak staat niet de cliënt, maar het systeem met allerlei regels en criteria centraal. (2) Er zijn tekorten wat betreft opvangbedden en passende en betaalbare woonruimte binnen en buiten de opvangketen."

Bovenstaande ontwikkelingen waren de aanleiding voor de Rekenkamer Arnhem om een onderzoek te doen naar het daklozenbeleid van de gemeente Arnhem.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het is een onderzoek dat gericht is op het bieden van inzicht. De focus ligt daarbij op uitstroom uit de maatschappelijke opvang en op geldstromen. De keuze voor de focus op de *uitstroom uit de maatschappelijke opvang* is ingegeven door de gedachte dat maatschappelijke opvang in principe tijdelijk is en dat het uiteindelijke doel is dat mensen (soms met structurele ondersteuning zoals bij begeleid- en beschermd wonen), zich weer zelfstandig weten te redden en een duurzame woonplek hebben.

De Rekenkamer is zich ervan bewust dat preventie (beperken van instroom) en bevorderen van doorstroom van invloed zijn op de mate van uitstroom van mensen uit de maatschappelijke opvang.⁵ En ook dat veel andere beleidsterreinen van belang zijn voor een succesvolle aanpak van dak- en thuisloosheid (armoedebestrijding, schuldhulpverlening, jeugdzorg, aanpak verwarde personen, woonbeleid etc.). De scope van dit onderzoek hebben we desalniettemin beperkt gehouden vanuit de gedachte dat zicht op uitstroom en op geldstromen een bijdrage kan leveren aan het politiek-bestuurlijke gesprek over de ambities van de gemeente Arnhem en het (ontwikkelen) van het zicht op de realisatie daarvan. Zicht op uitstroom en zicht op geldstromen zijn dan ook wat de Rekenkamer betreft belangrijke ingrediënten voor de gemeente Arnhem om te kunnen sturen op de Arnhemse ambities.

Doelstelling

We willen met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht bieden in:

- De ambities van de gemeente Arnhem voor de opvang van daklozen en de wijze waarop de opvang in Arnhem is georganiseerd;
- De maatregelen die de gemeente treft om de uitstroom van daklozen uit de maatschappelijke opvang te realiseren en de resultaten daarvan;
- De ontwikkelingen in de gerealiseerde uitstroom van daklozen uit de maatschappelijke opvang;
- De geldstromen die gemoeid zijn met de uitvoering van maatschappelijke opvang van dakloze mensen.

De **centrale vraag** van het onderzoek luidt:

In hoeverre lukt het de gemeente Arnhem om mensen uit te laten stromen uit de maatschappelijke opvang?

⁵ De opvang van dak- en thuislozen is een onderdeel van Maatschappelijke Opvang. De scope van dit onderzoek is het daklozenbeleid.

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de ambities en doelen van de gemeente Arnhem voor de opvang van daklozen?
2. Op welke wijze is de maatschappelijke opvang van dakloze mensen georganiseerd?
3. Welke maatregelen treft de gemeente om de uitstroom van daklozen uit de opvang te realiseren?
4. Wat zijn de resultaten van de uitstroommaatregelen?
5. Wat is de omvang van de instroom en uitstroom van dakloze mensen in/uit de maatschappelijke opvang?⁶
6. Wat zijn de inkomsten en uitgaven voor maatschappelijke opvang van dakloze mensen voor de (centrum)gemeente Arnhem?

1.3 Werkwijze

Een groot deel van de onderzoeksactiviteiten bestond uit documentanalyse, analyse van cijfermatig materiaal en het houden van interviews (zie bijlage 1 Geïnterviewde personen). Voor de beantwoording van de deelvragen die betrekking hebben op het zicht op geldstromen en het zicht op uitstroom heeft de Rekenkamer twee externe onderzoekers met specifieke expertise gevraagd om bij te dragen aan dit onderzoek.

- Geldstromen en sturen op uitstroom: twee subsidiedossiers zijn doorgelicht (zie 1.4 afbakening). Op basis van de aanvraag, verstrekking, tussentijdse rapportages en vaststellingen is gekeken of en hoe uitstroom een plek heeft in het opdrachtgeverschap van de gemeente Arnhem. Voor sturing daarop is gekeken naar vier elementen: de omschrijving van de opdracht, de monitoring van de kengetallen en bespreking daarvan in contactgesprekken en de financieringssysteem.
- Zicht op uitstroom: beschikbare rapportages vanuit onder andere de VGGM (Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden) zijn bestudeerd.

De Rekenkamer dankt John Samsen (Qwerty Advies) en Michel Planije (Trimbos-instituut) voor hun bijdragen aan het onderzoek.

De concept Nota van bevindingen hebben we voorgelegd aan de ambtelijk contactpersoon in het kader van het ambtelijk hoor- en wederhoor in de periode van 15 tot en met 22 november 2021. Omdat de Rekenkamer op basis van deze Nota van bevindingen geen bestuurlijk rapport heeft opgesteld, maar een Rekenkamerbrief, heeft er geen bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. Wel heeft de Rekenkamer vóór de publicatie van de Rekenkamerbrief de inhoud van de definitieve producten toegelicht aan de portefeuillehouder (wethouder Louwers) in een bestuurlijk gesprek.

Het onderzoek is beschrijvend van aard, daarom hanteren we geen normenkader of analysekader.

⁶ We denken bij gerealiseerde uitstroom aan indicatoren als: aantallen, type vervolgplek, reden van uitstroom en mate van terugval in de maatschappelijke opvang. We sluiten hierbij aan bij de indicatoren die zijn/worden ontwikkeld voor de landelijke monitor dak- en thuisloosheid (ministerie van VWS).

1.4 Afbakening en definities

Inhoudelijke afbakening

De toegang tot maatschappelijke opvang en de doorstroom in de keten komen alleen aan bod in de beschrijving van de organisatie van de opvang van daklozen (deelvraag 2). Vanwege de focus in het onderzoek is ook de keuze gemaakt om nauwsamenhangende beleidsterreinen (inclusief uitvoeringspartners) en wet- en regelgeving die in brede context van invloed zijn op Maatschappelijke opvang (armoedebestrijding, schuldhulpverlening, jeugdzorg, aanpak verwarde personen, woonbeleid etc.) buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor de voorzieningen Beschermd Wonen en Begeleid Wonen.

Deze afbakening kent voordelen en nadelen. Voordeel van afbakening is dat er een licht geschenen kan worden op een afgebakend gebied: de daklozen in Arnhem. Nadeel is dat de daklozenopvang in beleidsmatige en in uitvoerende zin lastig los te weken is van de context van de gehele maatschappelijke opvang (beschermd wonen, begeleid wonen) als ook de daarmee nauw samenhangende en elkaar beïnvloedende beleidsterreinen. Dat betekent dat de context op sommige plaatsen minder belicht is dan wellicht gewenst. In de Rekenkamerbrief komen we hier op terug.

Onderzochte tijdsperiode

- Voor de beschrijving van de Arnhemse ambities en doelen hanteren we 2011 als beginpunt. Vanaf 2011 werkt de gemeente volgens het Masterplan "Minder Opvang, Beter Leven", waarin werd ingezet op vernieuwing en herstructurering. De nadruk van de beschrijving van de ambities en doelen en werkwijze zal liggen op de meest recente ontwikkelingen, sinds de invoering van de (aangepaste) Wmo in 2015. Bijvoorbeeld de omslag van opvang naar wonen en aanvullende landelijke middelen voor dak- en thuisloze jongeren en het realiseren van extra woonplekken.
- Voor het in kaart brengen van de uitstroom zijn de gegevens over 2019 en 2020 gebruikt.
- Voor het in kaart brengen van (ontwikkelingen in) de geldstromen is de periode 2017-2022 gehanteerd, waarbij de cijfers over 2021 en 2022 zijn gebaseerd op begrotingen en niet op gerealiseerde middelen.
- Om de wijze van financiering en sturing van/op de instellingen voor maatschappelijke opvang te onderzoeken zijn de subsidiedossiers (2019) van twee instellingen doorgelicht: Iriszorg en Pactum (JONAHuis). Deze twee instellingen omvatten het overgrote deel van de maatschappelijke opvang zowel in doelgroep (volwassenen en jongeren) als in aantallen en in omvang van de subsidie die zij ontvangen vanuit de gemeente.

Definities

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we gemerkt dat er in Arnhem door de gemeente en de ketenpartners verschillende definities van uitstroom (en doorstroom) worden

gebruikt (zie hoofdstuk 4). De uitdaging om te werken met eenduidige definities is er overigens één waar veel gemeenten in Nederland tegen aan lopen.⁷

Om de scope van de onderzoek helder te houden, zijn in dit onderzoek steeds de twee volgende definities gehanteerd:

1. Maatschappelijke Opvang: conform de definitie van opvang in de Wmo artikel 1: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De Wmo definitie van opvang omvat zowel de eerste opvang (algemeen toegankelijke voorzieningen dag-nacht en crisisopvang) als de maatwerkvoorzieningen voor maatschappelijke opvang waarbij een Wmo-indicatie nodig is voor toegang.
2. Uitstroom: uitstroom uit de maatschappelijke opvang; dat wil zeggen uit de algemeen toegankelijke voorzieningen dag-nacht en crisisopvang en uit de maatwerkvoorzieningen voor maatschappelijke opvang waarbij een Wmo-indicatie nodig is voor toegang.

In bijlage 2 hebben we een overzicht opgenomen van alle definities die we in dit onderzoek hebben gehanteerd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de ambities en maatregelen van de gemeente Arnhem centraal op het gebied van de opvang van daklozen (deelvragen 1 en 3). De wijze waarop de opvang is georganiseerd staat centraal in hoofdstuk 3 (deelvraag 2). In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de deelvragen 4 en 5 en gaan we in op de cijfers over instroom en uitstroom. Dan volgt een hoofdstuk over de geldstromen die gemoeid zijn met de opvang van dakloze mensen (hoofdstuk 5 en beantwoording deelvraag 6). Tenslotte eindigt de Nota van bevindingen met een beantwoording van de hoofdvraag (gebaseerd op de beantwoording van de zes deelvragen).

⁷ Rapportage Monitor dak- en thuisloosheid. Stand van Zaken over de eerste helft van 2020, 7 december 2020, Ministerie van VWS

2 Ambities en maatregelen

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvragen 1. *'Wat zijn de ambities en doelen van de gemeente Arnhem voor de opvang van dak- en thuislozen?'* en 3. *'Welke maatregelen treft de gemeente om uitstroom van daklozen uit de opvang te realiseren?'* centraal. Het hoofdstuk start met de bevindingen die tezamen een antwoord zijn op de onderzoeksvragen. De bevindingen worden vervolgens toegelicht in de onderstaande tekst.

Bevindingen

- Een rode draad in de doelstellingen van de gemeente Arnhem van de afgelopen (ruim) tien jaar is dat 'niemand onvrijwillig op straat slaapt'.
- In de doelen en aanpak van de gemeente is de afgelopen jaren de nadruk steeds meer komen te liggen op het bevorderen van de zelfredzaamheid (gericht op uitstroom uit de opvang) in plaats van het bieden/in stand houden van opvangplekken.
- In de gemeentelijke financieringssystematiek (subsidieverstrekking) van de instellingen die de maatschappelijke opvang verzorgen wordt in de praktijk niet gestuurd op uitstroom (resultaat) maar op geleverde inspanningen (beschikbaarheid opvangplekken en geleverde begeleiding/trajecten). Dit is in tegenstelling tot hoe de wijze van financieren is bedacht (trajectfinancieringssystematiek).

Toelichting

2.1 Niemand slaapt onvrijwillig op straat

Van 2011 tot en met 2014 werkte de gemeente Arnhem aan het Masterplan Minder Opvang Beter Leven, met als ambitie om kwetsbare inwoners weer zelfstandig of zo zelfstandig mogelijk mee te laten doen.⁸ Uitgangspunt is daarbij: 'niemand in Arnhem is buiten zijn wil dakloos'.⁹ Na een evaluatie van het programma, wordt het programma Minder Opvang Beter Leven, onderdeel van het reguliere beleid van de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem start in 2020, in lijn met de landelijke ambities (zie kader 1), de beweging van Opvang naar Wonen, inclusief het uitgangspunt dat mensen in 1- of 2-persoonskamers worden opgevangen. Het streven is dat het aantal beschikbare plaatsen in de opvang omlaag gaat en dat mensen zo kort mogelijk in de maatschappelijke opvang verblijven.¹⁰ Een belangrijke voorwaarde hiervoor is het realiseren van voldoende woonplekken en ambulante begeleiding. Ook in de beweging die gemeente Arnhem wil maken van opvang naar wonen is het kernuitgangspunt dat 'Niemand onvrijwillig op straat slaapt'. In de afgelopen jaren is de focus daarnaast steeds meer

⁸ Masterplan Minder opvang beter leven, vastgesteld door de gemeenteraad op 30 mei 2011

⁹ Dit uitgangspunt is onderdeel van het door de raad vastgestelde Stedelijk Kompas Regio Arnhem (Masterplan Minder opvang beter leven, 30 mei 2011). Met het vaststellen van het Regionaal Kompas worden 3 speerpunten leidend: een goede coördinatie van een persoonsgerichte aanpak, het realiseren van een sluitend voorzieningenaanbod en het versterken van de beleidsregie.

¹⁰ Plan van Wonen naar Opvang. Uitvoeringsplan voor het realiseren van voldoende woonplekken voor de opgave van opvang naar wonen, vastgesteld door het college, 30 maart 2021).

komen te liggen op de doelstellingen dat 'mensen zo kort mogelijk verblijven in de opvang' en dat 'zo min mogelijk mensen in de opvang terechtkomen'.

Kader 1 Landelijke Brede aanpak Dakloosheid

Om dak- en thuisloosheid te voorkomen en om zo goed mogelijk te realiseren dat niemand op straat slaapt, wordt landelijk de lijn (steviger) ingezet: 'Van verblijf in een instelling naar ambulante zorg en wonen in de wijk'. Sociale inclusie staat centraal in de ambities: begeleiding en ondersteuning vindt zoveel mogelijk plaats in "gewone" woningen en wijken in de eigen sociale omgeving van mensen en zijn gericht op herstel en zelfredzaamheid.

Om die beweging te kunnen realiseren stellen landelijke partijen een Meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (2018) op. In de meerjarenagenda worden de ambities vastgelegd (hoe) die lokaal door de centrum- en regiogemeenten ingevuld moeten worden (wat).

Met de hierboven beschreven beweging komt de nadruk in de aanpak te liggen op:¹

1. Preventie; gemeenten moeten bijvoorbeeld beleid formuleren op gebied van preventie en vroegsignalering van schulden om huisuitzetting te voorkomen en gemeenten moeten voorkomen dat dak- en thuisloosheid ontstaat na uitstroom van iemand uit de jeugdzorg, een GGZ-instelling of detentie.
2. Vernieuwing van de opvangvoorzieningen; bijvoorbeeld: waar mogelijk van grootschalige naar kleinschalige opvang, van slaapzalen naar 1 (of 2)-persoonskamers en uiteindelijk zoveel mogelijk afbouw van opvangvoorzieningen. En ook: gemeenten moeten passende maatwerktrajecten aanbieden aan dakloze mensen (succesvolle uitstroom naar een passende woonplek) inclusief voldoende ambulante nazorg.
3. Wonen met begeleiding; de gemeentelijke aanpak van dak- en thuisloosheid gaat uit het van principe 'wonen eerst'.¹ Dit vraagt onder andere dat gemeenten gezamenlijk eind 2021 10.000 extra tijdelijke of permanente woonplekken realiseren met benodigde begeleiding.

Het kabinet stelt tot eind 2021 in totaal 200 miljoen euro beschikbaar aan gemeenten om de regionale en landelijke doelstellingen te realiseren. In hoofdstuk 6 is opgenomen welk budget de gemeente Arnhem ontvangt uit deze middelen.

Bronnen: Meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (2018-2022).

Kamerbrief Een (t)huis, een toekomst. De aanpak van dak- en thuisloosheid (3 juni 2020). De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) 'Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen' (2020)

Ook in het kader van de aanpak van dak- en thuisloosheid onder specifiek jongeren (18-27 jaar) is de ambitie van de gemeente Arnhem dat er zo min mogelijk dak- en thuisloze jongeren zijn.¹¹ De gemeente Arnhem is één van de veertien pilotgemeenten van het landelijke actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren (zie kader 2).

¹¹ Het aantal dak- en thuisloze jongeren (en ook volwassenen) helemaal terug naar nul brengen is niet realistisch zo geven gesprekspartners aan. Deze stellingname wordt breed onderschreven: in de landelijke aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren is de ambitie géén dak en thuisloze jongeren hervertaald tot het fors terugdringen van het aantal dak- en thuisloze jongeren en nieuwe dakloosheid te voorkomen. (Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren 2019-2021, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

Kader 2 Aanpak Dak- en thuisloze jongeren (18 tot en met 26 jaar)

Het landelijke actieprogramma kent vijf actielijnen:

1. *Preventie, nazorg en regie*; gemeenten gaan (in afstemming met betrokken partijen) actief op zoek naar (potentiële) dak- en thuisloze jongeren om passende ondersteuning te bieden. Zij laten pas los als er op alle levensgebieden sprake is van een voldoende duurzame situatie.
2. *Financiële bestaanszekerheid*; jongeren zijn in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, waar mogelijk via een baan (al dan niet met extra begeleiding).
3. *Persoonlijke ontwikkeling en scholing*; jongeren zijn in staat om een opleiding te volgen of zich op een andere passende manier persoonlijk te ontwikkelen.
4. *Opvang en wonen*; jongeren hebben recht op huisvesting of opvang. Er is geen wachtlijst om in gespecialiseerde jongerenopvang of beschermd wonen te komen en binnen uiterlijk 3 maanden is er sprake van een duurzame woonplek.
5. *Helpende regels*; jongeren worden niet dak- en thuisloos als gevolg van tekortschietende (uitvoering) van regels.

De gemeente Arnhem heeft de vijf actielijnen doorvertaald in een Arnhemse aanpak. Ambtelijk wordt het actieprogramma als boost ervaren voor de Arnhemse aanpak. Eén van de opbrengsten, die breed wordt onderschreven, is het feit dat het JONAhuis stevig onderdeel uitmaakt van het netwerk en de keten waardoor de aanpak voor specifiek deze leeftijdsgroep een goede infrastructuur heeft.

Bronnen: Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren 2019-2021 (ministerie van VWS) en Raadsbrief Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren in Arnhem 7 juli 2020.

2.2 Bevorderen zelfredzaamheid centraal in plaats van bieden van opvang

De gemeente Arnhem heeft in de afgelopen tien jaar een ontwikkeling in het denken gemaakt als het gaat om de aanpak van dakloosheid. De focus lag in eerste instantie op het bieden van voldoende (en goede) opvangplekken. Met het programma Minder opvang beter leven (en het inbedden hiervan in het reguliere beleid vanaf 2015) worden de eerste stappen gezet naar aandacht voor preventie, een persoonsgerichte aanpak (opvang en werken aan herstel) en goede nazorg.¹²

De veronderstelling is dat een persoonsgerichte aanpak en bijpassende financieringswijze (trajectfinanciering; zie ook paragraaf 2.3) bijdragen aan betere sturingsmogelijkheden op de uitstroom van mensen uit de maatschappelijke opvang:¹³

- Het opstellen van trajectplannen met specifieke doelen en acties moet bijdragen aan effectieve begeleiding naar het vergroten van zelfredzaamheid.
- Het is de bedoeling dat deze werkwijze wordt gekoppeld aan de financieringsystematiek. Dit moet de mogelijkheid bieden om meer te kunnen sturen op doorstroom en uitstroom in plaats van op de beschikbaarheid van het aantal opvangplekken. De veronderstelling is dat deze financieringssysteematiek leidt tot prikkels voor de instellingen om individuen zo goed mogelijk te begeleiden naar stabiliteit en zelfredzaamheid.

¹² Masterplan Minder opvang beter leven (30 mei 2011) vastgesteld door de gemeenteraad

¹³ idem

De lijn die is ingezet met het Programma Minder opvang beter leven wordt voortgezet in de omslag die de gemeente wil maken in Van opvang naar wonen.¹⁴ Naast aandacht voor preventie, het bevorderen van zelfredzaamheid (d.m.v. een persoonsgerichte aanpak) en nazorg zet de gemeente in op het creëren van voldoende woonplekken en op een transformatie van de opvang (zie kader 3). Al deze componenten moeten bijdragen aan de uitstroom van mensen uit de maatschappelijke opvang.¹⁵

Kader 3 Versnelling transformatie van de opvang door de coronapandemie

Door de corona-pandemie en de getroffen landelijke maatregelen (met name de 1,5 meter maatregel) is de gemeente Arnhem in het voorjaar van 2020 verplicht om de opvangplekken anders te organiseren. Om ervoor te zorgen dat ook de mensen die verblijven in de maatschappelijke opvang 1,5 meter afstand van elkaar kunnen houden, treft het college tijdelijk een aantal maatregelen, onder andere: (1) Het aantal opvanglocaties wordt uitgebreid; er wordt een indeling gemaakt in vier groepen daklozen (wel/niet verslaafd en wel/geen vermoeden van besmetting met corona) en iedere groep wordt op een aparte locatie ondergebracht. (2) De opvangcapaciteit wordt uitgebreid. (3) Mensen slapen op 1-persoonkamers.

De ervaringen met het slapen op 1-persoonkamers zijn positief, niet alleen in Arnhem maar ook in andere gemeenten. De indruk bestaat dat het bijdraagt aan meer rust en ontspanning van een dakloos persoon en er daardoor eerder ruimte ontstaat bij iemand om te werken aan herstel (vergoten zelfredzaamheid). In de zomer van 2020 is de transformatie naar kleinschalige opvang (waaronder van slaapzalen naar 1- of 2-persoonkamers) onderdeel van de landelijk gewenste richting. De gemeente Arnhem besluit om niet meer terug te gaan naar de 'oude' situatie met kamers waarin drie tot zes mensen verbleven. Met het vaststellen van de Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis stelt de gemeenteraad voor een periode van vier jaar extra middelen beschikbaar om de opvangplekken langere tijd coronaproof te houden en om te investeren in eigen woningen voor daklozen. Bovendien neemt de gemeenteraad in juli 2020 het besluit om de maatregelen waar mogelijk al in 2020 te starten.

Bronnen: Raadsbrief Opvang daklozen tijdens de coronacrisis (7 april 2020), Kamerbrief Een (t)huis, een toekomst. De aanpak van dak- en thuisloosheid (3 juni 2020). Raadsbrief Locaties Maatschappelijke Opvang per 1 oktober 2021 (21 september 2021). Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis (2020), Motie 20M165 Waar nodig nu al beginnen (8 juli 2020).

Op welke wijze het bevorderen van zelfredzaamheid in praktijk plaats vindt door de instellingen voor opvang en de ketenpartners staat beschreven in hoofdstuk 3.

2.3 Financieringssysteem gericht op geleverde inspanningen

De reguliere opvang van daklozen wordt in opdracht van de gemeente Arnhem uitgevoerd door drie instellingen:¹⁶

- Iriszorg verzorgt de opvang en begeleiding van volwassenen;
- Het JONAhuis (Pactum) verzorgt de opvang en begeleiding van jongeren;

¹⁴ Plan van Wonen naar Opvang. Uitvoeringsplan voor het realiseren van voldoende woonplekken voor de opgave van opvang naar wonen, vastgesteld door het college 30 maart 2021. De ambities voor deze omslag zijn door de gemeenteraad vastgesteld in de Arnhemse Herstelagenda Coronacrisis.

¹⁵ En daarnaast aan een verminderde instroom en betere doorstroom.

¹⁶ Met reguliere opvang bedoelen we de voorzieningen voor opvang die naast onderdak ook begeleiding bieden aan dakloze mensen zodat zij weer zo veel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de maatschappij. In Arnhem zijn er naast de reguliere opvanginstellingen ook andere belangrijke initiatieven, zoals nachtopvang de Duif en het Droombankje. Zie hoofdstuk 3 voor een korte beschrijving van deze voorzieningen.

- Het Leger des Heils verzorgt de opvang en begeleiding van gezinnen en van een kleine groep volwassenen.

De gemeente hanteert vanaf 2015 trajectfinancieringssystematiek voor de bekostiging van de maatschappelijke opvang (zie kader 4).

Kader 4 Trajectfinancieringssystematiek

De basis voor de wijze van financieren van de instellingen voor maatschappelijke opvang is vastgelegd in het Procesboek Trajectfinanciering OGGZ Regio Arnhem (VGGM oktober 2015):

"Trajectfinanciering ($P \times Q = E$) is een financieringssystematiek waarmee de organisatie de ruimte en de verantwoordelijkheid krijgt om aan zoveel mogelijk cliënten en cliëntsystemen passende zorg op maat (=vraaggericht) te leveren. Hierbij wordt afgerekend op prijs (P), hoeveelheid zorg (Q) en effect (E) per clienttraject. [...] Een belangrijk aspect van werken met trajectfinanciering is het afsluiten en beoordelen van clienttrajecten (succesvol of niet succesvol). Dit is zowel uit oogpunt van financiën als van kwaliteit een cruciaal onderdeel bij trajectfinanciering."

Wat de 'E' precies inhoudt is niet nader omschreven in het procesboek.

In de praktijk financiert de gemeente de drie hierboven beschreven instellingen aan de hand van een lumpsumbudget (subsidie) met deels middelen bestemd voor de beschikbaarheid van plekken en deels middelen bestemd voor de begeleidingstrajecten van dakloze volwassenen, jongeren en gezinnen. In het onderzoek is nader ingezoomd op de subsidies aan Iriszorg en het JONAHuis in 2019 (zie tabellen 5 en 6 voor de omvang van de subsidies in 2019). Voor beide instellingen constateren we dat:

- Het beschikbaar stellen van opvangplekken en het bieden van trajecten gericht op door- en uitstroom is een inspanningsverplichting. In de opdracht (beschikking) zijn voor de voorzieningen maatschappelijke opvang geen resultaatafspraken opgenomen. Er is niet gedefinieerd in welke gevallen door- en uitstroom wenselijk of "succesvol" is. Met uitzondering van de ambulante trajecten door het JONAHuis. Hiervoor is een resultaat omschreven op basis waarvan bepaald zou kunnen worden of een traject succesvol is verlopen: *"De door u geleverde trajecten dienen als resultaat te behalen: stabilisatie en/of verbetering op meerdere levensgebieden ofwel de toeleiding naar de juiste zorg en/of behandeling."*¹⁷ Dit resultaat is niet verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt.
- In de eindrapportages wordt meer aandacht besteed aan de gerealiseerde uitstroom (behaalde resultaten) dan in de tussentijdse voortgangsrapportages.
- Bij de vaststelling van de subsidies wordt er geen koppeling gemaakt tussen de gerealiseerde uitstroom en de omvang van de subsidie. Op het moment dat het aantal trajecten in lijn is met de opdracht, wordt de subsidie conform vastgesteld zonder te kijken naar het resultaat van de trajecten, bijvoorbeeld uitstroom. Dit is in tegenstelling tot de bedoelde trajectfinancieringssystematiek ($P \times Q + E$) waarbij het effect en/of de beoordeling van een cliënttraject (succesvol of niet succesvol) juist wel onderdeel is. Overigens is niet gedefinieerd wat er precies onder effect wordt verstaan. Gaat het om een succesvol traject (en wat betekent dat?), om succesvolle uitstroom (wat betekent dat) etc.?

¹⁷ Beschikking Pactum (2019)

Overigens geven alle gesprekspartners aan dat de huidige financieringssysteem te ingewikkeld is. En dat het daarnaast lastig is om aan de voorkant te formuleren wat het gewenste effect (E) zou moeten zijn van trajecten evenals het achteraf vaststellen van de effecten (resultaten) van de trajecten.

Tabel 5 Verstrekte subsidie Iriszorg voor maatschappelijke opvang (2019)

Activiteit	Omvang	Bedrag
Doorstroomvoorziening 24-uursopvang (dag en nachtopvang)	35 bedden nachtopvang (waarvan 10 voor passanten) 50 plaatsen dagopvang 56 trajecten gericht op door- en uitstroom	2.329.190 euro Compensatie marktconforme huur: 109.631 euro Compensatie servicekosten: 7.838 euro
Crisisopvang gezinnen	10 plaatsen Trajecten gericht op door- en uitstroom, geen aantal Overdracht naar het Leger des Heils per 1 maart 2019	53.040 euro Inclusief tegemoetkoming huisvestingskosten van 2.471 euro
Crisisopvang alleenstaande volwassenen	3 plaatsen 16 trajecten gericht op door- en uitstroom	103.322 euro Inclusief tegemoetkoming huisvestingskosten van 4.448 euro
Begeleid Wonen	16 plaatsen voor uitstromers uit de Doorstroomvoorziening 33 trajecten gericht op door- en uitstroom	310.804 euro Inclusief tegemoetkoming huisvestingskosten van 23.724 euro
Totaal		2.944.468 euro

Bron: Beschikking Iriszorg 2019 (de vaststelling was conform beschikking).

Tabel 6 Verstrekte subsidie JONAHuis voor maatschappelijke opvang (2019)

Activiteit	Omvang	Bedrag
Activerende dagopvang	Minimaal 100 jongeren	
Nachtopvang	6 bedden Maatschappelijke Opvang inclusief toeleiding naar zelfstandig wonen of andere vormen van verblijf 4 bedden Crisisopvang (max. 7 nachten, ook beschikbaar t.b.v. winterprotocol)	628.018 euro (in beschikking is dag- en nachtopvang samengevoegd)
Ambulante trajecten T.b.v. dak- en thuisloze jongeren en tienermoeders in woonprojecten	75 trajecten Resultaat: stabilisatie en/of verbetering ofwel toeleiding naar juiste zorg/behandeling	341.720 euro
Subtotaal		969.738 euro
Aanvullende subsidie ivm incident op opvanglocatie	Inleenkosten beveiliging Jonahuis	70.000 euro
Totaal		1.039.738 euro

Bron: Beschikking Pactum 2019 (vaststelling conform beschikking)

Bij tabel 5 zijn drie opmerkingen te maken:

1. De opdracht aan Iriszorg voor 2019 was breder dan alleen Maatschappelijke opvang, onder andere ook Zorgzone en Medische Heroïne Unit. Die onderdelen zijn niet opgenomen in bovenstaande tabel.
2. De middelen voor de crisisopvang van gezinnen betreffen alleen de maanden januari en februari. Dit in verband met de overgang van de crisisopvang gezinnen naar het Leger des Heils per 1 maart 2019.
3. De vorm van begeleid wonen die door Iriszorg wordt aangeboden is alleen toegankelijk voor mensen die uit de Maatschappelijke Opvang stromen. In het OGGZ-overleg (zie hoofdstuk 3) wordt bepaald of iemand deze tussenstap nodig heeft. Begeleid wonen valt in algemene zin buiten de scope van het onderzoek, maar vanwege de specifieke vorm van de opdracht aan onder andere Iriszorg is het wel opgenomen in bovenstaande tabel.

3 Keten opvang daklozen op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk staat de beschrijving van de keten centraal en daarmee de beantwoording van deelvraag 2: *Op welke wijze is de opvang van dakloze mensen georganiseerd?* Ook dit hoofdstuk start met een aantal bevindingen. In de toelichting schetsen we de keten aan de hand van 'schematische routes door de maatschappelijke opvang' van respectievelijk volwassenen, jongeren en gezinnen.

Bevindingen

- De keten van opvang is voor volwassenen, gezinnen en jongeren grotendeels hetzelfde. Dit draagt bij aan een heldere infrastructuur.
- Het bevorderen van zelfredzaamheid is verweven in de werkwijze binnen de keten.
- De samenwerking in de keten wordt door alle gesprekspartners benoemd als positief punt.

3.1 De 'route' voor volwassenen, gezinnen en jongeren

Hieronder wordt op hoofdlijnen de route voor een volwassene, jongere en gezin geschetst. Daarbij is onderscheid gemaakt in:

1. Aanmelding
2. Intake/besluit tot toegang maatschappelijke opvang
3. Verblijf en begeleiding
4. Uitstroom uit de Maatschappelijke opvang.

De hieronder beschreven route heeft betrekking op de maatschappelijke opvang die door de 'reguliere' instellingen voor maatschappelijke opvang wordt gerealiseerd. Waar we in deze route 'instellingen' schrijven, bedoelen we de instellingen zoals toegelicht in kader 7.

Kader 7 Reguliere instellingen maatschappelijke opvang Arnhem¹⁸

IrisZorg: opvang van volwassenen (Doorstroomvoorziening Remisestraat en Utrechtsestraat). Mensen met verslavingsproblematiek worden zoveel mogelijk gescheiden opgevangen van mensen zonder verslavingsproblematiek.

Leger des Heils: opvang van volwassenen (Renssenstraat) en opvang van gezinnen (o.a. Stationsplein).

Pactum/JONAHuis: opvang van jongeren (18 tot en met 26 jaar, Sweerts de Landstraat en Doeffstraat).

¹⁸ Het Droombankje (zie ook kader 10) maakt sinds de 2e helft van 2020 onderdeel uit van de keten Maatschappelijke Opvang op verzoek van de gemeenteraad. Qua opvang is het Droombankje (nog) niet vergelijkbaar met de drie hierboven beschreven instellingen. Zo is het Droombankje bijvoorbeeld gericht op begeleiding van mensen zonder acute psychische problematiek of actieve verslavingsproblematiek.

1. Aanmelding

Mensen kunnen op verschillende manieren kenbaar maken dat zij behoefte hebben aan opvang. Iemand kan zelf hulp zoeken of worden doorverwezen via het sociaal wijkteam, straathoekmedewerkers, de huisarts of het daklozenloket (zie kader 8) etc. Een jongere of volwassene kan zich daarnaast bij een opvanglocatie melden (resp het JONAhuis en Iriszorg). Voor gezinnen ligt dat anders: er is geen algemene opvanglocatie waar gezinnen aan kunnen kloppen of bellen. Overigens sporen de straathoekmedewerkers vanuit PACTUM (JONAhuis) actief jongeren op straat op die (potentieel) dakloos zijn.

De hulpvraag van mensen die zich melden kan zowel een bed (met begeleiding) zijn als enkel ambulante begeleiding (bijvoorbeeld bij dreigende dakloosheid of marginale huisvesting). Voor jongeren en volwassenen geldt dat de betreffende instelling bij aanmelding samen met de persoon kort in kaart brengt wat de problematiek en hulpbehoeften zijn.

Het uitgangspunt is dat mensen die aankloppen bij een voorziening voor hulp (of op een andere wijze aangeven hulp nodig te hebben) direct opvang (slaapplek) krijgen voor de eerste nacht als dat nodig is. Als er op de locatie op dat moment geen plek is, wordt er gekeken naar alternatieve plekken zoals nachtopvang De Duif, Vluchtelingenwerk Oost Nederland, het Droombankje of in het geval van een jongere of gezin een hotel. Vanuit de instelling wordt direct een melding gedaan bij de VGGM (zie kader 9). De VGGM registreert de aanmelding en neemt contact op met de betreffende persoon voor een intake. De intake is op de opvanglocatie.

Kader 8 Daklozen Advies Kantoor (D.A.K.)

Het daklozenloket is een fysieke plek waar mensen terecht kunnen bij één loket met alle vragen. Het is een samenwerkingsverband van verschillende afdelingen van de Gemeente Arnhem, VGGM, Pactum en ervaringsdeskundigen.

Er is ondersteuning op het gebied van wonen, welzijn, zorg, financiën en briefadres. Aan het loket kunnen de volgende zaken worden geregeld:

- Aanmelding en intake maatschappelijke opvang
- Verkrijgen van een briefadres
- Aanvragen van een uitkering
- Toegang tot dagbestedingsactiviteiten
- Hulp en ondersteuning van een ervaringsdeskundige als 'buddy'

Het doel van het daklozenloket is om dak- en thuislozen laagdrempeliger, sneller en persoonlijker te helpen. Het daklozenloket is een pilot en sinds 31 maart 2021 operationeel.

Bron: Raadsbrief Het Daklozenloket d.d. 6 april 2021

2. Intake

De afdeling OGGZ (Openbare Geestelijke GezondheidsZorg) van de GGD (VGGM) is verantwoordelijk voor de centrale toegang van de maatschappelijke opvang (in het kader van de Wmo).¹⁹ Nadat een aanmelding bij een opvanglocatie binnen is gekomen legt de VGGM contact met de persoon voor een intake. Deze intake is op de opvanglocatie, bij het DAK of op digitale wijze (tijdens de coronacrisis). Bij de intake wordt gekeken of iemand recht heeft op

19 Voor ambulante begeleiding (dus geen behoefte aan een slaapplek) is overigens geen besluit nodig van de VGGM, instellingen kunnen dan zelf besluiten tot wel/niet begeleiden van iemand.

opvang, daarnaast brengt de VGGM (aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix) in beeld wat de problematiek is van iemand en wat een passend uitstroomdoel is.

Gebieden waar naar gekeken wordt zijn (zie kader 9):

- zelfredzaamheid²⁰
- trajectkansen in deze regiogemeente
- BRP-code (basisregistratie personen) met de daaraan hangende rechten op voorzieningen
- risico's vanuit netwerk

Op basis van deze onderdelen volgt een besluit en een intakeverslag. Het besluit en intakeverslag worden ook met de opvanglocatie gedeeld. Nieuwe casussen worden besproken op het tweewekelijkse instroomoverleg maatschappelijke opvang.

Kader 9 Toegang tot de Maatschappelijke opvang (VGGM)

Het intakegesprek is onder andere een rechtmatigheidsonderzoek om te bepalen of iemand recht heeft op de Wmo-voorziening maatschappelijke opvang. Een intaker van de VGGM toetst:

1. Is er sprake van beperkte zelfredzaamheid? Instrument: zelfredzaamheidsmatrix
2. Is er sprake van dakloosheid?
3. Wat is de BRP-code en welke rechten op voorzieningen volgen hier uit? (bijvoorbeeld is de persoon bijvoorbeeld een ingezetene of een niet-ingezetene?)
4. In welke regio is de herstelkans voor iemand het grootst? Een regio kan ondersteunend zijn, omdat het persoonlijke netwerk van iemand hier zit. Maar een regio kan ook ondermijnend zijn als het persoonlijke netwerk het herstel van iemand juist verstoort of kan verstoren.

Als iemand geen recht op toegang heeft, onderbouwt de VGGM dit ook in het besluit. Het besluit van de VGGM wordt op papier ²¹aan de indiener afgegeven. Als de herstelkansen in een andere regio hoger worden ingeschat dan in Arnhem, legt de VGGM contact met de betreffende regio voor een warme overdracht. In het geval dat iemand geen recht heeft op maatschappelijke toegang krijgt de betreffende persoon een bepaalde tijdsperiode (gemiddeld 1 maand) de tijd om een andere slaapplek te vinden. Arnhem kent een aantal voorzieningen waar mensen terecht kunnen die geen recht hebben op maatschappelijke opvang (zie kader 10).

²⁰ De zelfredzaamheidsmatrix bestaat uit 11 leefgebieden en categoriseert het niveau van zelfredzaamheid van elk domein op een 5-punts schaal (van acute problematiek tot volledig zelfredzaam). Voorbeelden van leefgebieden zijn: geestelijke gezondheid, financiën, huisvesting, sociaal netwerk.

²¹ Werkwijze sinds november 2021, voorheen gebeurde dit mondeling.

Kader 10 Geen recht op toegang tot de maatschappelijke opvang

Een aantal groepen heeft in Nederland geen recht op opvang in de reguliere maatschappelijke opvang. Dit zijn onder andere arbeidsmigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers, mensen die weliswaar dakloos zijn maar wel als voldoende zelfredzaam worden ingeschat.

Mocht de VGGM een verzoek afwijzen (en bijvoorbeeld ook als mensen zich niet thuis voelen in de reguliere opvang), dan kunnen mensen terecht bij verschillende particuliere initiatieven zoals:

- Het Droombankje faciliteert woonplekken met eventuele begeleiding voor gezinnen en mensen tussen de 18 en 80 jaar met lichte problematiek. Het Droombankje heeft geen expertise in huis om een woonplek te bieden aan mensen die kampen met actieve verslavingsproblematiek of acute psychische problematiek.
- De Duif is een nachtopvang waar (gratis) overnacht kan worden.
- Stichting Barka ondersteunt Oost Europese mensen (MOE-landers) door middel van sociaal werk, onderwijs, huisvesting en re-integratie.

Deze aanbieders krijgen financiële ondersteuning van de Gemeente Arnhem. Er wordt nauw met de reguliere instellingen en andere partners in de keten samengewerkt. Dat geldt ook voor particuliere initiatieven zoals het Kruispunt (huiskamer voor daklozen).

•

In 2020 waren 34 van de 211 bezoekers van De Duif afkomstig uit Midden-Oost Europese landen en 9 personen die onder de Bed Bad Brood regeling (uitgeprocedeerde asielzoekers) vielen. (Bron: jaarverslag 2020 De Duif).

3. Verblijf en begeleiding

Op het moment dat de VGGM besluit dat iemand recht heeft op opvang is de inzet dat er zo snel mogelijk een zorgplan wordt opgesteld met daarin het uitstroomdoel en de bijbehorende stappen op basis van de leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix om daar te komen. De VGGM is leidend in het bepalen van het uitstroomdoel (wat) en de instellingen zijn leidend in het bepalen van het zorgplan (hoe).

Zowel volwassenen als jongeren hebben in de regel twee begeleiders in de opvang tijdens hun verblijf. Een dagelijks begeleider (woonbegeleider) en een maatschappelijk hulpverlener/trajectbegeleider die meer op de inhoud van het zorgplan zit. Ook gezinnen krijgen een trajectbegeleider en waar nodig gespecialiseerde begeleiding zoals gezinscoaching of kindercoaching etc.

Volwassenen worden opgevangen op de Doorstroomlocatie van Iriszorg.

Jongeren verblijven in het Jonahuis. Voor gezinnen zijn er enkele portiekflats van het Leger des Heils (zelfstandige woonplekken) beschikbaar. De opvang van gezinnen is semi-intramuraal: zij wonen zelfstandig en krijgen daarnaast ambulante begeleiding.

De begeleiding is per individu afgestemd en samen met de cliënt opgesteld. Het opstellen van (tussen)doelen is hierbij belangrijk. De focus van de begeleiding tijdens het verblijf ligt op het versterken van de leefgebieden uit de zelfredzaamheidsmatrix. De begeleiding is zoveel mogelijk gericht op activering. Dat betekent bijvoorbeeld dat iemand *zelf* een uitkering aanvraagt en daarbij wordt ondersteund. De begeleiding door de instellingen op de leefgebieden omvat geen specialistische zorg voor psychische- of verslavingsproblematiek. Wel wordt waar nodig iemand ondersteund in de gang naar hulpverlening.

4. Uitstroom

Bij alle groepen wordt gewerkt met een door de gemeente bepaalde streeftijd voor de duur van trajecten. Zowel voor volwassenen, als voor jongeren en gezinnen is dat zes maanden. De VGGM monitort en bewaakt het verloop van de trajecten in relatie tot de streeftijden met behulp van het CliëntVolgSysteem (CVS). Mensen die als voldoende stabiel worden beoordeeld op de leefgebieden uit de zelfredzaamheidsmatrix kunnen uitstromen uit de maatschappelijke opvang.

Uitstroomdoelen kunnen zijn (zie kader 11):

- A. Zelfstandig wonen (met en zonder ambulante begeleiding)
- B. Begeleid wonen
- C. Beschermd wonen
- D. Overige vormen (opname in kliniek of zorginstelling of detentie)

Kader 11 Uitstroomdoelen

A. Zelfstandig wonen

Zelfstandig wonen betekent onder andere wonen in een woning (of kamer) van een particuliere verhuurder (met of zonder begeleiding), woning van een corporatie met ambulante begeleiding (convenantwoning) of wonen in een corporatiewoning zonder begeleiding.

B en C Begeleid of beschermd wonen

Bij uitstroom naar begeleid of beschermd wonen draagt de opvang de begeleiding van een cliënt over aan de instelling die het beschermd of begeleid wonen faciliteert. (Iriszorg biedt zelf ook beleid wonen aan, in dat geval is de overdracht intern) Om uit te kunnen stromen naar begeleid en beschermd wonen, beide vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning, is een indicatie van het sociaal wijkteam (wijkcoach) vereist.

D Overige vormen

Soms is een klinische opname nodig. Een klinische opname is een interventie vanuit behandeling met doelen t.a.v. behandeling psychiatrie en of verslaving. Soms is het lastig om voor iemand een plek te vinden in een kliniek of zorginstelling. In de gesprekken zijn de volgende elementen benoemd:

- Een opname in een zorginstelling vereist een doorverwijzing van de huisarts (financiering valt onder de Zorgverzekeringswet). Dit laatste is voor een deel van de dakloze cliënten een probleem, omdat zij nog geen huisarts hebben en Arnhem een huisartsentekort kent. Het vraagt dan veel tijd en moeite van de instellingen om een huisarts te vinden.
- Voor iemand die én acute psychische/psychiatrische problemen heeft en én verslavingsproblematiek kent is het soms lastig een plek te vinden omdat instellingen gericht zijn op het behandelen van de verslaving of juist het behandelen van psychische klachten. Een voorwaarde voor behandeling van psychische problemen kan zijn dat iemand pas welkom is nadat hij is afgekickt. Of iemand met verward gedrag is niet welkom in de verslavingskliniek. Vaak speelt dan het aannamebeleid mee waarin de veiligheid en stabiliteit van andere cliënten of personeel meespelen om iemand niet toe te laten.

Het kan voorkomen dat de cliënt die in de opvang verblijft (nog) in detentie moet. Dit is geen opzichzelfstaand doel, maar komt in de praktijk wel voor.

3.2 Bevorderen zelfredzaamheid is kern van werkwijze in de keten

De keten van maatschappelijke opvang is gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de mensen die dakloos zijn geraakt. Binnen de keten wordt daarmee gestuurd op uitstroom:

- Alle instellingen werken aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix, inclusief de VGGM bij de intake.²²
- Bij het bepalen van het uitstroomdoel is de inschatting van de VGGM leidend.
- Voor iedereen wordt een individueel zorg/trajectplan opgesteld (aan de hand van de leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix). Ieder individu heeft een trajectbegeleider vanuit de opvangplek waar iemand verblijft. De trajectbegeleider stuurt op de voortgang van het zorgplan.
- De zorgplannen worden in principe iedere drie maanden geëvalueerd.
- De VGGM heeft naast de verantwoordelijkheid voor toegang tot de Maatschappelijke opvang in opdracht van de gemeente Arnhem ook de verantwoordelijkheid van procesregisseur. Dit betekent dat de VGGM (als niet belanghebbende instelling voor maatschappelijke opvang) de voortgang van trajecten monitort en in geval van stagnatie van trajecten dit agendeert op de OGGZ-tafel (overleg Openbare Geestelijke Gezondheidszorg). Aan dit overleg nemen alle instellingen deel en daarnaast het sociaal wijkteam (aandachtsfunctionaris dak- en thuislozen) en een procesregisseur vanuit de VGGM).

3.3 Samenwerking in de keten wordt als positief ervaren

In alle gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd met de instellingen voor maatschappelijke opvang en ook met de VGGM en de gemeente Arnhem werd steeds de goede samenwerking in de keten als positief punt benoemd. Dat geldt ook voor het feit dat de opvang van jongeren integraal onderdeel is van de keten. De corona-pandemie werd onafhankelijk van elkaar in de gesprekken aangewezen als stimulerende factor hierin. De corona-pandemie en de tijdelijke opgave om dakloze mensen op andere plekken te huisvesten in verband met de anderhalvemetermaatregel bracht het gevoel van een gezamenlijkheid in de opgave. Daarnaast heeft het volgens de gesprekspartners geleid tot kortere onderlinge lijnen, groter vertrouwen en beter samenwerking. Het feit dat het Leger des Heils sinds 1 oktober van dit jaar de verantwoordelijkheid (en de financiële middelen) voor een aantal opvangplekken voor volwassenen van Iriszorg heeft overgenomen wordt gezien als een concrete uitwerking hiervan.

²² De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) toetst de zelfredzaamheid op de leefgebieden inkomen, werk & opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. www.zelfredzaamheidsmatrix.nl

4 Zicht op resultaten

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de deelvragen 4 en 5 centraal: "Wat zijn de resultaten van de uitstroommaatregelen?" en "Wat is de omvang van de instroom en uitstroom van dakloze mensen en/uit de maatschappelijke opvang?"

Bevindingen

- De beschikbare kwantitatieve gegevens bieden zicht op de instroom in de maatschappelijke opvang.
- De beschikbare kwantitatieve gegevens bieden onvoldoende zicht op 'uitstroom' van het aantal unieke personen dat vanuit een specifiek type voorziening uitstroomt naar een specifieke (vervolg of woon)plek. Dat hangt deels samen met het feit dat er geen eenduidige definities worden gehanteerd voor uitstroom en voor de uitstroommogelijkheden. Effecten c.q. resultaten van trajecten zijn daardoor niet goed inzichtelijk.
- De mate van terugval (duurzame uitstroom) wordt nog niet gemonitord.

Toelichting

4.1 Zicht op instroom en uitstroom (kwantitatief)

De VGGM werkt met een Cliënt Volg Systeem (CVS). Dit systeem is toegankelijk voor de VGGM en de instellingen voor Maatschappelijke Opvang (iig Iriszorg, JONAhuis en Leger des Heils). In het CVS worden onder andere de aanmeldingen, intakes, instroom, trajecten (stroomcijfers en duur) en uitstroom geregistreerd.²³ Daarbij wordt een categorie-indeling gemaakt in gezinnen, jongeren (18 tot en met 26 jaar) en volwassenen.

Op basis van de ontvangen cijfers van de VGGM over 2019 en 2020 is het volgende te zeggen over de instroom:

- In 2019 deden 319 volwassenen een beroep op de opvang, 131 volwassenen kregen daadwerkelijk een intake ²⁴. In totaal kregen 113 volwassenen een positief besluit (toegang tot de maatschappelijke opvang). In 2020 zijn dat respectievelijk 324 volwassenen, waarvan 194 volwassenen een intake krijgen en 164 volwassenen een positief besluit.
- In 2019 deden 48 gezinnen een beroep op de opvang, 34 gezinnen hebben een

²³ Ook op items als reden dakloosheid en duur dakloosheid voor intake, belast woonverleden, gemeente van herkomst bij start intake etc. wordt geregistreerd.

²⁴ De VGGM (maart 2020) geeft meerdere verklaringen voor het verschil tussen het aantal mensen dat zich en het aantal mensen dat daadwerkelijk een intake krijgt: Cliënten melden zich vaker bij de MO en hebben al een intake gehad, of cliënten raken uit beeld of vertrekken voordat de intake heeft plaatsgevonden. Redenen hiervan kunnen zijn dat cliënten enkel een postadres willen en geen opvang, alsnog in het netwerk terecht kunnen of een plek krijgen bij het Stoelenproject (De Duif).

intakegesprek gehad. In 2020 deden 32 een beroep op de opvang, 27 gezinnen kregen een intakegesprek en 21 gezinnen kregen een positief besluit.

- In 2019 kregen 124 jongeren een intake en 86 jongeren een positief besluit. Omdat de aanmeldingen vanaf september 2019 overgegaan zijn van Pactum naar de VGGM is niet bekend hoeveel jongeren in 2019 een beroep hebben gedaan op opvang.

In 2020 deden 131 jongeren een beroep op de opvang, van die groep is bij 100 jongeren de intake afgerond. 81 jongeren kregen een positief besluit.

Overigens is het niet voor cijfers bekend of het om 'unieke' personen gaat. Het komt voor dat mensen zich vaker dan 1 keer per jaar aanmelden. In theorie is het ook denkbaar dat er 'dubbele tellingen' zitten in het aantal intakes. In de praktijk komt het een aantal keer per jaar voor dat iemand 2 keer per jaar een intake krijgt (een intake is 3 maanden geldig).

Op basis van de cijfers van de VGGM over 2019 en 2020 ontstaat een beeld over de uitstroom uit de maatschappelijke opvang zoals weergegeven in tabel 12.

Tabel 12 Uitstroom in 2019 en 2020 volwassenen (V), jongeren (J) en gezinnen (G)

Reden afronding	2019 V	2019 J	2019 G	2020 V + G	2020 J
Zelfstandig wonen	12	8	7	38	
Uitstroom naar eigen woning zonder hulpverlening	8		2	15	
Uitstroom naar eigen woning met hulpverlening	4		5	23	
Begeleid Wonen	17		1	11	
Begeleid Wonen intern (Iriszorg)	15			9	
Begeleid Wonen extern	2		1	2	
Beschermd Wonen	7	3		6	
Detentie/opname kliniek	5	3		5	
Detentie	1	3		3	
Opname kliniek	4			2	
Overdracht andere regio	0				
Buiten de regio		4			
Vervolgtraject	8		9	10	
Traject voortijdig afgesloten op initiatief cliënt	2	3	1	2	
Traject voortijdig afgesloten op initiatief instelling	6	3		11	
Cliënt ziet af van MO		3			
Opvang elders		3			
Sociale urgentie		1			
Uit beeld	1	2		2	
Uit contact		8			
Einde traject	4	5		14	

Niet bekend	1	28			
Anders	2	13		5	
Totaal N	65	81	18	104	

Bij deze tabel is een aantal kanttekeningen te maken:

- De tabel is een bewerking van de Rekenkamer van de door de VGGM aangeleverde informatie (Factsheet Centrale Toegang Arnhem Q4 2019, d.d. 20 maart 2020 en 2020 Rapportage Zwerfjongeren Arnhem en 2020 Rapportage Maatschappelijke Opvang).
- De VGGM beschikte niet over cijfers over 2020 (Q1 tot en met Q3) met betrekking tot jongeren omdat het voor die periode niet mogelijk was om dit te registreren in het Cliënt Volg Systeem vanwege een ombouw van het registratiesysteem. Vanaf 1 oktober 2021 wordt het weer geregistreerd door de VGGM.
- De categorieën die in de oorspronkelijke rapportages zijn gebruikt zijn aangehouden in de tabel. Omdat er verschillende categorieën worden gehanteerd voor de uitstroom van volwassenen, gezinnen en jongeren is er niet op alle categorieën een score (de lege vakjes).
- In de rapportage over 2020 heeft de VGGM de passanten niet meegenomen. (Een passant is iemand aan wie in eerste instantie alleen een slaapplek wordt geboden, soms in afwachting van een 24-uurstraject; in 2019 was het geval bij 65 van de in totaal 255 passanten.) Om de vergelijkbaarheid van de cijfers in de jaren 2019 en 2020 te vergroten zijn in deze tabel in de cijfers over 2019 de passanten ook niet opgenomen.

Op basis van deze tabel ontstaat, door de ooghalen heen kijkend vanwege de beperkingen in het gebruik van definities voor uitstroom (zie 4.2), het volgende beeld: in 2019 stroomde 63 van de in totaal 164 volwassenen, jongeren en gezinnen uit naar een zelfstandige woonplek (met of zonder begeleiding), begeleid wonen, beschermd wonen, detentie of een zorginstelling. Voor 2020 is dat 60 van de in totaal 104 volwassenen en gezinnen (voor een groot deel van 2020 zijn over 'jongeren' geen cijfers beschikbaar).

4.2 Geen eenduidige definities voor uitstroom

Tabel 12 laat zien dat de in de wijze van registreren en rapporteren geen eenduidige uitstroomcategorieën en definities worden gehanteerd, bijvoorbeeld:

- Wat wordt bedoeld met 'uit beeld', 'uit contact' en wat zijn de verschillen in deze categorieën?
- Wat wordt precies verstaan onder uitstroom? Is dat uitstroom uit de (crisis)opvang of ook uit mogelijke vervolgtrajecten zoals zelfstandige huisvesting met ambulante begeleiding? En wanneer is er wellicht eerder sprake van doorstroom (bijvoorbeeld naar begeleid wonen dat door Iriszorg wordt verzorgd of van passantenverblijf naar 24-uursvoorziening) of uitval (bijvoorbeeld traject voortijdig afgesloten door cliënt)? Of als een cliënt de maatschappelijke opvang (tijdelijk) verlaat voor een verblijf in detentie of een GGZ-kliniek, is dat dan uitstroom?

Datzelfde geldt voor instroom, zij het in mindere mate: in welke gevallen gaat het wel en niet om unieke cliënten?

In termen van zicht op resultaten en effecten van maatschappelijke opvang is uitstroom uit de maatschappelijke opvang te beschouwen als een resultaat van de trajectbegeleiding van de personen in kwestie. Het niveau van zelfredzaamheid van iemand is daarnaast een mogelijk aanvullend resultaatonderdeel van trajectbegeleiding. De VGMM heeft zicht op het niveau van zelfredzaamheid na afronding van trajecten. Het niveau van zelfredzaamheid 'an sich' zegt echter niet genoeg over de resultaten van trajecten/maatschappelijke opvang niet alleen het verhogen van zelfredzaamheid maar ook zelfstandig wonen (al dan niet met begeleiding) een doel is van het gemeentelijk beleid.

4.3 Geen zicht op duurzame uitstroom

In het Cliënt Volg Systeem wordt in geval van terugval van mensen dit niet separaat geregistreerd en weergegeven in rapportages. Met terugval bedoelen we in dit geval dat mensen weer dakloos raken nadat zij waren uitgestroomd naar een duurzame stabiele woonsituatie (daarbij in ogenschouw nemend dat een duurzame woonsituatie per individu zal verschillen) In de landelijke monitor dak- en thuisloosheid die wordt ontwikkeld wordt een tijdsperiode gekoppeld aan terugval: mensen die zich opnieuw melden bij de opvang na minimaal vier maanden en na maximaal twee jaar. In de precieze definitie zijn keuzes te maken. De vraag is hier met name: hoe houd je zicht op hoe het mensen vergaat na uitstroom naar bijvoorbeeld zelfstandig wonen met ambulante begeleiding of naar detentie of een GGZ-kliniek?

De gemeente Arnhem staat niet alleen in het feit dat terugval niet wordt geregistreerd. Het registreren van terugval is voor veel gemeenten nog een grote ontwikkelstap. Dat is één van de conclusies uit de rapportage Monitor Dak- en Thuisloosheid.²⁵ In het kader van de ontwikkeling van de monitor is het nog een zoektocht hoe terugval precies gemonitord en geregistreerd kan worden. Doel van de monitor is het toewerken van aanlevering van gegevens via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (CBS en VNG)²⁶. Hierin wordt vanaf 2022 een effectindicator opgenomen die de mate van terugval betreft (zie kader 13).

Kader 13 Effectindicatoren dakloosheid in de GMSD vanaf 2022

Vanaf 2022 worden de volgende effectindicatoren opgenomen in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein met betrekking tot de aanpak van dak- en thuisloosheid:

- Aantal dak- en thuislozen
- Tijd tot opvang (zowel direct als langdurig)
- Duur van opvang (zowel direct als langdurig)
- Mate van terugval
- Aantal gerealiseerde woonplekken

²⁵ Rapportage Monitor Dak- en thuisloosheid. Stand van Zaken over de eerste helft van 2020 (7 december 2020)

²⁶ De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het CBS hebben de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein ontwikkeld. Deze monitor moet helpen gemeenten om de beleidsinformatie over het sociaal domein integraal inzichtelijk te maken. Zo biedt de monitor inzichten in de effecten van het beleid en geeft het antwoord op de vraag of gestelde doelen zijn gehaald.

4.4 Uitstroom is niet los te zien van een bredere context

De Rekenkamer heeft het Trimbos-instituut gevraagd om de omvang van instroom en uitstroom in beeld te brengen en om een advies te geven over wat betekenisvolle informatie kan zijn voor een gemeente. Het Trimbos-instituut geeft onder andere het volgende mee als het gaat om het in beeld brengen van de uitstroom uit de Maatschappelijke opvang:

"Cijfers over uitstroom zijn niet los te zien van de context: of en in hoeverre 'succesvolle' uitstroom gerealiseerd kan worden, hangt samen met tal van andere factoren, zoals de (na)zorg en ambulante (woon) begeleiding die iemand kan krijgen. Uit studies is bekend dat het na uitstroom uit een opvanginstelling vaak ontbreekt aan zogenoemd 'waakvlamcontact': een laagdrempelig, laag intensief contact tussen de voormalig dakloze persoon en diens hulpverlener(s), om langdurig een vinger aan de pols te houden. Na uitstroom stopt de ambulante hulpverlening vaak sneller dan wenselijk is, gezien de blijvende hulpvragen van ex-dakloze mensen (Boesveldt, 2019). Ten tijde van terugval in dakloosheid blijkt hulpverlening vaak al gestopt. Op het moment van uitstroom is de hulpvraag vaak nog niet helder genoeg, wat later voor problemen kan zorgen. Ook is het bij uitstroom niet vanzelfsprekend dat relevante hulpbronnen, zoals GGZ of begeleiding bij financiën, goed en voor langere tijd gewaarborgd zijn. Na uitstroom is blijvende aandacht nodig voor het weer opbouwen van een sociaal netwerk en het toewerken naar een zinvolle dagbesteding (RVS, 2020; Boesveldt 2019). Het ontbreken van nazorg vergroot het risico op terugval.

Andere belangrijke factoren voor uitstroom zijn of er geschikte woningen zijn en mensen kunnen doorstromen, of de lokale voorzieningen voor bijvoorbeeld dagbesteding en sociale ontmoeting toegankelijk zijn, of het netwerk van de cliënt voldoende versterkt is en ondersteund wordt, of de samenleving voldoende inclusief en vrij van stigma is, etc. Als het gehele zorgnetwerk goed functioneert, zou theoretisch terugval beperkt kunnen blijven. In de praktijk hangt dit af van veel verschillende factoren."

5 Zicht op geldstromen

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 6 centraal: *"Wat zijn de inkomsten en wat zijn de uitgaven van de gemeente Arnhem voor Maatschappelijke Opvang van dakloze mensen?"*

Bevindingen

- In 2020 bedroeg het totale beschikbare budget voor de opvang van dakloze mensen (Maatschappelijke opvang) 10.956.897,- euro met een realisatie van 9.540.670,- euro.
- De gemeente ontvangt rijksmiddelen voor de realisatie van Maatschappelijke Opvang (doeluitkering). Alle lasten (uitgaven) van de gemeente in de periode 2017-2022 gedekt zijn door de rijksbijdrage (N.B. voor 2021 en 2022 zijn begrotingscijfers opgenomen). De gemeente Arnhem hanteert niet het uitgangspunt dat de rijksmiddelen het gemeentelijk budgettair kader vormen in de zin dat de rijksmiddelen in de gemeentelijke begroting één op één worden bestemd voor maatschappelijke opvang.
- In de periode 2019 tot en met 2021 ontving de gemeente extra middelen vanuit het rijk voor het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren en de Brede aanpak dak- en thuisloosheid. Deze extra middelen eindigen per 31 december 2021. Ook ontving de gemeente in 2020 en 2021 extra middelen vanuit het rijk in verband met corona. Daarnaast heeft de gemeente voor het project Spoorzone extra middelen vanuit het Rijk ontvangen voor het realiseren van huisvesting voor kwetsbare doelgroepen, waaronder daklozen.

Toelichting

5.1 Lasten van de gemeente gedekt door rijksbijdragen

Voor dit onderzoek zijn de geldstromen in beeld gebracht over de periode 2017 – 2021.²⁷ In die periode is er één en ander gewijzigd in de manier van administreren door de gemeente Arnhem. Ook is in deze periode het financieel systeem vervangen, waardoor cijfers niet altijd meer één op één te vergelijken zijn. Waar van toepassing zijn ze over de jaren vergelijkbaar gemaakt.

²⁷ De baten zijn gebaseerd op de meest recente circulaire en publicaties van het Rijk. Voor de DU Maatschappelijke Opvang zijn dat veelal de meircirculaire van het betreffende jaar. De lasten van de Zorgzone zijn in de bedragen meegenomen, deze zijn historisch niet te verbijzonderen. De lasten van Next Step zijn buiten beschouwing gelaten. Voor 2021 en 2022 zijn de begrotingscijfers opgenomen.

In tabel 14 zijn de baten opgenomen en in tabel 15 zijn de lasten opgenomen.
Voor beide tabellen geldt dat de bedragen in 2021 en 2022 begrotingscijfers zijn.

Tabel 14 Baten Maatschappelijke Opvang gemeente Arnhem 2017-2022 (in euro's)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten					begroting	begroting
DU ²⁸ Maatschappelijke Opvang (MO)	8.481.580 ²⁹	8.511.432 ³⁰	8.543.299 ³¹	8.532.325 ³²	8.553.118 ³³	8.544.281 ³⁴
DU MO aanvulling ivm Corona				2.098.447 ³⁵	182.209 ³⁶	
DU Brede aanpak dak- en thuisloosheid				314.125 ³⁷	314.125 ³⁸	
DU Actieprogramma Dak- en Thuisloze jongeren			93.000 ³⁹	12.000	20.000	
Totaal	8.481.580	8.511.432	8.636.299	10.956.897	9.069.452	8.544.281

Bij tabel 14 zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Voor het compensatiepakket coronacrisis is het bedrag aangehouden dat het Rijk bij brief van 26 maart 2021 heeft bekendgemaakt. In de meicirculaire 2021 zinspeelt het Rijk op een vergelijkbaar pakket aan uitkeringen als in 2020 (p. 4, onder "Meerkosten corona 2021 – Wmo 2015 en Jeugdwet). Daarop is het begrote bedrag in de lasten gebaseerd. In de decembercirculaire 2021 volgt uitsluitel van het Rijk over de werkelijke omvang en verdeling.
- De bedragen die de regiogemeenten decentraal ontvangen vanuit de Blokhuismiddelen maken geen onderdeel uit van het begrotingskader van Arnhem.⁴⁰

Tabel 15 Lasten Maatschappelijke opvang 2017-2022 (in euro's)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Lasten						
<i>Toegang en regie</i>						
Toeleiding OGGZ	1.140.202	1.233.046	1.141.650	1.402.504	2.071.461	2.153.346
<i>Uitvoering</i>						
Algemene verslavingszorg	897.000	623.086	853.792	833.384	911.508	872.245
Preventie en	756.795	788.726	771.216	960.203	948.745	368.439

28 DU staat voor Decentralisatie Uitkering

29 Bron: Meicirculaire 2018

30 Bron: Meicirculaire 2019

31 Bron: Meicirculaire 2020

32 Bron: Meicirculaire 2021 -/- compensatiepakket coronacrisis

33 Bron: september circulaire 2021 -/- compensatiepakket coronacrisis

34 Idem.

35 Bron: Bijlage brief BZK Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden: verdeling over gemeenten (26 juni 2020)

36 Bron: Bijlage brief BZK Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden maart 2021: verdeling over gemeenten (26 maart 2021)

37 Zie noot 29

38 Idem.

39 Bron: septembercirculaire 2019

40 Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten. Elk centrumgemeentegebied bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten. De regiogemeenten behorend bij centrumgemeente Arnhem zijn: Duiven, Overbetuwe, Rheden, Westervoort, Doesburg, Lingewaard, Renkum, Rozendaal en Zevenaar. Centrumgemeenten hebben een regierol en ontvangen ook de financiële middelen van het Rijk voor het uitvoeren van de taken (regionale samenwerking in regio Centraal Gelderland).

kleinschalige opvang						
24- uren crisisopvang	249.712	238.741	39.690	99.270	100.149	100.150
Crisisopvang-gezinsopvang	229.897	309.923	326.191	512.771	282.337	282.337
Stoelenproject	208.930	213.234	218.202	222.653	225.947	229.330
Doorstroomvoorziening	2.238.146	2.030.103	2.462.009	2.238.301	2.826.861	2.826.796
Aanpak Zwerfjongeren	955.571	943.753	1.068.817	1.088.800	1.192.415	1.089.926
Uitvoering (v/h AWBZ MO middelen)	509.467	1.337.771	269.811	786.382	1.096.445	1.201.880
Corona: Maatsc op OGGZ verslavingszorg				1.114.309	1.600.000	
Uitstroom						
Van opvang naar wonen (Herstelagenda Coronacrisis)					158.988	158.993
Begeleid Wonen	268.269	288.295	278.402	282.093	381.443	371.426
Overig	267.467	50.386	179.095			
Totaal	7.721.456	8.057.065	7.608.873	9.540.670	11.796.299	9.654.868
Saldo	760.124	454.367	1.027.426	1.416.277	-2.726.847	-1.110.587

Bij tabel 15 is de volgende opmerking te maken. Begeleid Wonen valt in algemene zin buiten de scope van dit onderzoek. Het bedrag dat in tabel 15 hiervoor is opgenomen betreft onder andere de opdracht aan Iriszorg op dit onderwerp. Deze vorm van begeleid wonen is alleen toegankelijk voor mensen die uit de Maatschappelijke Opvang stromen. In het OGGZ-overleg wordt bepaald of iemand deze tussenstap nodig heeft. Dat betekent dat de toegang tot deze voorziening is georganiseerd binnen de keten van Maatschappelijke Opvang (en niet via het sociaal Wijkteam). Dat is de reden waarom dit onderdeel in tabel 15 is opgenomen.

Op basis van de tabellen 14 en 15 is te constateren dat de gemeente Arnhem niet het uitgangspunt hanteert dat de rijksmiddelen het gemeentelijk budgettair kader vormen. Het gemeentelijke kader wordt gevormd door de historische begroting, vermeerderd met het berekende lokale accres en overige aanpassingen, afhankelijk van beleidsontwikkeling lokaal of op rijksniveau.

Daarnaast kan aan de hand van de tabellen het volgende worden opgemerkt (opvallende verschillen):

- Toeleiding OGGZ: vanaf 2020 zijn hier de middelen ondergebracht die het rijk beschikbaar heeft gesteld voor de uitvoering van de wet Verplichte GGZ. In de begroting 2021 is een nog niet gealloceerd en geormerkt budget beschikbaar, waardoor dit bedrag stijgt ten opzichte van 2020.
- Preventie en kleinschalige opvang: in 2020 en 2021 zijn hierin de middelen voor de Brede aanpak dak- en thuisloosheid opgenomen.
- Doorstroomvoorziening: de stijging in 2021 en 2022 wordt veroorzaakt door onderrealisatie in 2020 en ontwikkelingen in lonen en kosten. Ook is er in 2021 een bedrag in de begroting opgenomen dat nog niet is gealloceerd.
- Uitvoering (voorheen AWBZ MO middelen): over de jaren wordt verschillend omgegaan met het verrekenen van (interne) uitvoeringskosten. Daardoor geeft het verloop van

deze post een vertekend beeld.

5.2 Tijdelijke extra middelen vanuit het rijk

In de periode 2019 tot en met 2021 ontving de gemeente extra middelen vanuit het rijk voor het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren en de Brede aanpak dak en thuisloosheid. Deze extra middelen eindigen per 31 december 2021. Ook ontving de gemeente in 2020 en 2021 extra middelen vanuit het rijk in verband met Corona. Deze tijdelijke middelen zijn zichtbaar gemaakt zijn in tabel 14.

De gemeente Arnhem heeft met succes een beroep gedaan op de extra rijksmiddelen voor huisvesting kwetsbare groepen, waaronder dakloze mensen. Hiervoor ontvangt de gemeenten een specifieke uitkering die wordt ingezet vanuit Wonen, o.a. voor de realisatie van geschikte uitstroomwoningen bij nieuwe woningbouwprojecten (project Spoorzone).

Tabel 16 Overige tijdelijke rijksmiddelen Maatschappelijke opvang t.b.v uitstroom

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SPUK ⁴¹				1.820.000		
Huisvesting						
kwetsbare						
personen						

⁴¹ SPUK staat voor specifieke uitkering

6 Wrap-up: beantwoording centrale vraag

In dit onderzoek staat de vraag centraal: *In hoeverre lukt het de gemeente Arnhem om mensen uit te laten stromen uit de maatschappelijke opvang?*

De beantwoording van deze centrale vraag, op basis van de beantwoording van de deelvragen, is meerledig. En voordat we overgaan tot de beantwoording is het goed om eerst het volgende op te merken: de definitie die door de gemeente Arnhem en ketenpartners (o.a. instellingen voor maatschappelijke opvang, VGGM) voor uitstroom wordt gehanteerd is niet helder.

Dat geldt ook voor de wijze waarop de uitstroom van volwassenen, gezinnen en jongeren uit de maatschappelijke opvang wordt geregistreerd. Hierdoor is de Rekenkamer in dit onderzoek niet in staat geweest om gevalideerde uitspraken te doen over de gerealiseerde uitstroom in de afgelopen jaren. Dit is in eerste instantie een *meetprobleem* en zegt niet persé iets over de mate waarin in de *praktijk* uitstroom wordt gerealiseerd. Ook is het goed om te vermelden dat veel in gemeenten in Nederland in het veld geen heldere definitie voor uitstroom wordt gehanteerd, laat staan dat er landelijk een eenduidige definitie is. Daarin is de gemeente Arnhem dus geen uitzondering.

Wat kunnen we op basis van dit onderzoek dan wel zeggen?

- In het beleid en de doelstellingen van de gemeente ligt is één van de uitgangspunten dat mensen zo kort mogelijk in de opvang verblijven. De gemeente stuurt hier inhoudelijk ook op (uitstroom uit de (crisis)opvang). Dat wil zeggen dat het vergroten van de zelfredzaamheid in de hele keten centraal staat.⁴² Kort gezegd zijn het gebrek aan (stabiele) huisvesting en onvoldoende zelfredzaamheid redenen om aanspraak te kunnen maken op de Wmo-voorziening maatschappelijke opvang. Het vergroten van zelfredzaamheid en begeleiding naar stabiele huisvesting zijn voor de instellingen voor maatschappelijke opvang belangrijke elementen van de begeleiding die zij bieden aan dakloze mensen. Het sturen op het vergroten van zelfredzaamheid en daarmee op uitstroom zit verankerd in de werkwijze van de keten. Bovendien heeft de gemeente Arnhem streeftijden geformuleerd voor de duur van een verblijf in de opvang. De daadwerkelijke duur van verblijf (trajecten) worden in opdracht van de gemeente Arnhem gemonitord door de VGGM. Waar trajecten stagneren wordt vanuit verschillende specialismen gekeken wat de betreffende persoon nodig heeft.
- Door de ooghalen heen kijkend, vanwege de beperkingen in het gebruik van definities voor uitstroom, naar de cijfers die wel beschikbaar zijn over uitstroom geeft het volgende beeld. In 2019 stroomde 63 van de in totaal 164 volwassenen, jongeren en gezinnen uit naar een zelfstandige woonplek (met of zonder begeleiding), begeleid wonen, beschermd wonen, detentie of een zorginstelling. Voor 2020 is dat 60 van de in totaal 104 volwassenen en gezinnen (voor een groot deel van 2020 zijn over 'jongeren' geen cijfers beschikbaar).

⁴² Dit geldt voor de groep dakloze mensen die recht hebben op maatschappelijke opvang.

- De gemeente stuurt als het gaat om de financiering van de maatschappelijke opvang *niet* op de realisatie van uitstroom maar op geleverde inspanningen.
- De gemeente blijft in de periode 2017-2022 binnen de financiële kaders. In 2020 bedroeg het totale beschikbare budget voor de maatschappelijke opvang 10.956.897,- euro met een realisatie van 9.540.670,- euro.

7 Bijlagen

7.1 Bijlage 1 Geïnterviewde personen

- Portefeuillehouder Maatschappelijke Opvang gemeente Arnhem
- Bestuursadviseurs maatschappelijke opvang (gemeente Arnhem)
- Projectleider Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren (gemeente Arnhem)
- Business controller (gemeente Arnhem)
- Procesregisseur OGGZ (VGGM/GGD)
- Beleidsadviseur OGGZ (VGGM/GGD)
- Adviseur business intelligence (VGGM/GGD)
- Regiomanager Leger de Heils
- Trajectbegeleider JONAHuis
- Woonbegeleiders JONAHuis
- Bedrijfsvoering coördinator Iriszorg
- Coördinator zorg dag-nacht opvang Iriszorg

7.2 Bijlage 2 Gehanteerde definities

We sluiten in dit onderzoek zoveel mogelijk aan bij de definities die worden gehanteerd in de landelijke monitor- dak- en thuisloosheid.⁴³

Dak- en thuislozen

Dak en thuisloze personen zijn personen (18 jaar en ouder) die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek en zijn aangewezen op:

- *Buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra een bootje of een auto;*
- *Binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang;*
- *Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers).*

Personen die verblijven in beschermd wonen voorzieningen vallen niet onder deze definitie en mensen die verblijven bij de vrouwenopvang nemen we niet mee in dit onderzoek.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (2015) definieert maatschappelijke opvang (artikel 1): *het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.*

⁴³ Rapportage Monitor dak- en thuisloosheid. Stand van Zaken over de eerste helft van 2020 (7 december 2020, ministerie van VWS).

De Wmo definitie van opvang omvat zowel de eerste opvang (algemeen toegankelijke voorzieningen dag-nacht en crisisopvang) als de maatwerkvoorzieningen voor maatschappelijke opvang waarbij een Wmo-indicatie nodig is voor toegang.

Instroom

Het aantal unieke mensen dat zich aanmeldt voor maatschappelijke opvang en het aantal unieke mensen dat een intake krijgt bij de GGD (VGGM). En aanvullend op de definitie in het onderzoeksplan (d.d. 14 september 2021): het aantal mensen dat een positief besluit krijgt op het verzoek tot toegang tot de maatschappelijke opvang.

Directe opvang (crisis/nood)

Alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen zijn bedoeld om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Bijvoorbeeld: nachtopvang, crisisopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing.

Langdurige opvang

Alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat een duurzame oplossing is gevonden.

Uitstroom

De uitstroom uit de maatschappelijke opvang (directe opvang en langdurige opvang).

Terugval (herhaalde dak- en thuisloosheid)

Het aantal personen dat na uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie zich na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente.