

Voorstel van de Rekenkamer

Opgesteld door	Rekenkamer
Vergadering	Commissie Mens en Samenleving
Vergaderdatum	28 juni 2018
Jaargang en nummer	2018, nr. 44
Geheim	Nee

Rekenkameronderzoek:

'Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten'

De rekenkamer stelt de raad voor te besluiten om het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

- 1 Te zorgen voor genoeg capaciteit en meer expertise bij het Stadsteam Herstel, zodat zij een goede en snelle intake bij de toegang tot de daklozenopvang kunnen doen. En te evalueren of de incidentele uitbreiding van capaciteit toereikend is en of deze structureel nodig is.
- 2 De registratie en informatievoorziening te verbeteren, zodat goede, actuele sturingsinformatie over cliënten in de keten van opvang en zorg beschikbaar komt.
- 3 Periodiek de huidige praktijk bij de toegang tot de maatschappelijke opvang te toetsen, zodat deze conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG blijft verlopen.
- 4 Meer prioriteit te geven aan het omvormen van gescheiden nacht- en dagopvang naar 24-uursopvang en daarbij in beeld te brengen welke (extra) kosten hiermee gemoeid zijn.
- 5 Te zorgen voor meer capaciteit om wachtlijsten op te lossen. Daarbij af te wegen of volstaan kan worden met de inzet van extra incidenteel budget of dat structurele uitbreiding noodzakelijk is. Afspraken te maken met zorgverzekeraars om samen te zorgen voor een sneller en duurzaam herstel van daklozen.
- 6 Topprioriteit te geven aan het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte. En afspraken te maken met woningcorporaties om de knelpunten in het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte voor de uitstroom van cliënten MO/BW te verlichten.
- 7 Te zorgen voor adequate begeleiding en nazorg aan daklozen die na uitstroom weer zelfstandig gaan wonen, waarbij de aard en duur mede afhankelijk is van de mate van zelfredzaamheid op verschillende levensterreinen. Alert te zijn op het risico dat als begeleiding te snel stopt, mensen die opnieuw in de problemen komen, uit beeld raken en terugvallen in herhaalde dakloosheid.
- 8 Het toezicht op de kwaliteit van de geleverde opvang te verbeteren en een steviger eerstelijns toezicht vorm te geven waarin ook de eigen gemeentelijke dienstverlening wordt belicht.
- 9 De raad te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd en de voortgang daarin.

De Rekenkamer,

De secretaris,

dr. G. Molenaar

De voorzitter,

drs. P.J.C.M van den Berg



Bijlagen

Rekenkamerrapport

'Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten'

Eerdere besluitvorming

Uitvoering

Context

Dakloosheid is vanouds een probleem dat zich vooral in grote(re) steden manifesteert. Na een periode sinds 2006 waarin met succes is gewerkt aan het terugdringen van dakloosheid, is de afgelopen jaren het aantal dak- en thuislozen weer fors toegenomen. Ruim een derde van de daklozen verblijft in een van de vier grote steden. Bovendien zijn gemeenten met de inwerkingtreding van de Wmo 2015 naast – van oudsher – de maatschappelijke opvang ook verantwoordelijk geworden voor het beschermd wonen (samen MO/BW). De komende jaren zal de wijze waarop deze voorzieningen voor opvang, zorg en wonen worden georganiseerd en bekostigd ingrijpend veranderen.

De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de problematiek van dakloosheid in Utrecht en de opvang en zorg voor daklozen. Dit onderzoek biedt inzicht in de wijze waarop de zorg en opvang van dak- en thuislozen in Utrecht is georganiseerd, in het functioneren van de huidige opvang en zorg en in de belemmeringen in de aanpak en de mogelijkheden die betrokkenen zien om de zorg en opvang te verbeteren. De rekenkamer benadrukt dat het onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin veel in ontwikkeling is als het gaat om de zorg en opvang van dak- en thuislozen. Dit onderzoek is derhalve een momentopname in een doorgaand proces en een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de opvang en zorg voor dak- en thuislozen in Utrecht. Ook de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben onderzoek gedaan naar de opvang en zorg voor daklozen in hun gemeente. Iedere rekenkamer heeft een invalshoek gekozen die past bij de ontwikkelingen in de eigen stad. Met de uitkomsten kunnen de gemeenten zicht krijgen op overeenkomsten en verschillen in de kennis over de doelgroep, en leren van elkaars aanpak.

De algemene conclusie van de rekenkamer is dat de huidige praktijk van de opvang en zorg voor daklozen in Utrecht ontoereikend is om duurzaam herstel bij een aanzienlijk deel van de doelgroep te realiseren. De kwaliteit en de capaciteit van het aanbod van opvang- en woonvoorzieningen, begeleiding en dagbesteding zijn op diverse onderdelen van de keten onvoldoende. Uitstroom naar zelfstandig of begeleid wonen stukt door een gebrek aan betaalbare woonruimte. Mensen die uitstromen hebben moeite zich zelfstandig te handhaven en raken vaak buiten beeld van de hulpverlening. Er is bij de gemeente en de ketenpartners een gedeeld besef van de knelpunten en de benodigde maatregelen om hieraan het hoofd te bieden.

Utrecht voorziet als centrumgemeente in laagdrempelige voorzieningen voor daklozen uit de stad en de regio. Het is echter moeilijk om alle daklozen in beeld te krijgen en te houden. Niet iedere dakloze wil gebruik maken van deze voorzieningen en sommigen mijden de aangeboden hulpverlening. Een herstelplan voor een dakloze kan ook vaak niet direct worden uitgevoerd vanwege wachtlijsten voor veel (vervolg)voorzieningen. Dat leidt tot wachten in de opvang. Er is een aanzienlijk risico op terugval in dakloosheid. Er is meer begeleiding en bemoeizorg in de wijk nodig, in combinatie met het voorkomen en tijdig aanpakken van nieuwe schulden.

De opvang en zorg voor daklozen in Utrecht verkeert in een overgangssituatie. De gemeente is – samen met de ketenpartners – eind 2016 gestart met het doorvoeren van veranderingen in de opsporing en toeleiding naar opvang, in de zorg en in het bevorderen van duurzame uitstroom uit deze keten. Capaciteit en deskundigheid zijn gebundeld in het Stadsteam Herstel, een duidelijk herkenbaar 'loket' dat op basis van een uniforme werkwijze de spil vormt in de begeleiding en toeleiding naar zorg. Hoewel de beoogde veranderingen positief gewaardeerd kunnen worden, is er nog veel onduidelijk voor wat betreft de uitwerking en uitvoering ervan.

Deze algemene conclusie baseert de rekenkamer op de volgende deelconclusies:

1. Dak- en thuislozen zijn mensen met een veelal complexe problematiek. De gemeente heeft deze groep niet volledig, maar qua omvang en behandeltrajecten wel steeds beter in beeld.
2. Het risico op terugval en herhaalde dakloosheid is aanzienlijk, gelet op het feit dat ruim 50% van de daklozen bij de nacht- en crisisopvang al eerder dakloos is geweest. Dit komt onder meer door onvoldoende herkenning van de problematiek tijdens de intake bij de eerste opvang. Inzicht in de specifieke problematiek van een dakloze is belangrijk voor het hieraan gekoppelde traject van opvang, zorg en begeleiding. Het Stadsteam Herstel is een verbetering op het vlak van opsporing en toeleiding. De intake is verbeterd, maar het blijft lastig om alle problematiek in beeld te krijgen. De periode van intake tot hersteltraject is vrij lang, al wordt er wel snel gestart met het op orde krijgen van de eerste vereisten zoals zorgverzekering, postadres en uitkering. De registratie en daarmee ook de informatievoorziening zijn nog niet optimaal.
3. Het criterium 'regiobinding' blijkt de toegang tot de maatschappelijke opvang soms te belemmeren, ondanks het beleid dat niemand wordt weggestuurd bij de voorzieningen voor nachtopvang.
4. De gemeente is in staat om een groot deel van de doelgroep opvang en zorg te bieden. Maar er zijn op veel plaatsen in de keten van MO/BW ook wachtlijsten, veroorzaakt door een toenemende vraag en een dichtgeslibde keten. De continuïteit van opvang, zorg en ondersteuning wordt daardoor onvoldoende gewaarborgd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet alleen bij de gemeente, maar ook bij zorgverzekeraars.
5. Het dominante knelpunt voor uitstroom uit MO/BW is het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte. Wanneer het lukt de uitstroom te vergroten, zal dat een positief effect hebben op de doorstroming in de gehele keten. Het aanzienlijke risico op terugval in (herhaalde) dakloosheid moet daarbij worden onderkend.
6. De gemeente heeft goed zicht op het nakomen van volumeafspraken (zoals het aantal cliënten en bezetting van cliëntplekken). Een eerstelijns toezicht op de kwaliteit van de opvang en zorg in het kader van de Wmo is door de gemeente niet ingevuld. Ook is er geen extern toezicht georganiseerd op de Wmo-taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd.

Een nadere toelichting op deze conclusies is opgenomen in het rapport, evenals de onderliggende bevindingen.

De rekenkamer heeft bij de conclusies aanbevelingen geformuleerd, die zijn verwoord in voorliggende beslispunten.

De rekenkamer stelt de raad voor het volgende te besluiten:

- 1 Te zorgen voor genoeg capaciteit en meer expertise bij het Stadsteam Herstel, zodat zij een goede en snelle intake bij de toegang tot de daklozenopvang kunnen doen. En te evalueren of de incidentele uitbreiding van capaciteit toereikend is en of deze structureel nodig is.

- 2 De registratie en informatievoorziening te verbeteren, zodat goede, actuele sturingsinformatie over cliënten in de keten van opvang en zorg beschikbaar komt.
- 3 Periodiek de huidige praktijk bij de toegang tot de maatschappelijke opvang te toetsen, zodat deze conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG blijft verlopen.
- 4 Meer prioriteit te geven aan het omvormen van gescheiden nacht- en dagopvang naar 24-uursopvang en daarbij in beeld te brengen welke (extra) kosten hiermee gemoeid zijn.
- 5 Te zorgen voor meer capaciteit om wachtlijsten op te lossen. Daarbij af te wegen of volstaan kan worden met de inzet van extra incidenteel budget of dat structurele uitbreiding noodzakelijk is. Afspraken te maken met zorgverzekeraars om samen te zorgen voor een sneller en duurzaam herstel van daklozen.
- 6 Topprioriteit te geven aan het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte. En afspraken te maken met woningcorporaties om de knelpunten in het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte voor de uitstroom van cliënten MO/BW te verlichten.
- 7 Te zorgen voor adequate begeleiding en nazorg aan daklozen die na uitstroom weer zelfstandig gaan wonen, waarbij de aard en duur mede afhankelijk is van de mate van zelfredzaamheid op verschillende levensterreinen. Alert te zijn op het risico dat als begeleiding te snel stopt, mensen die opnieuw in de problemen komen, uit beeld raken en terugvallen in herhaalde dakloosheid.
- 8 Het toezicht op de kwaliteit van de geleverde opvang te verbeteren en een steviger eerstelijns toezicht vorm te geven waarin ook de eigen gemeentelijke dienstverlening wordt belicht.
- 9 De raad te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd en de voortgang daarin.

Beslispunt

- 1 Te zorgen voor genoeg capaciteit en meer expertise bij het Stadsteam Herstel, zodat zij een goede en snelle intake bij de toegang tot de daklozenopvang kunnen doen. En te evalueren of de incidentele uitbreiding van capaciteit toereikend is en of deze structureel nodig is.

Argumenten

- 1.1 Bij daklozen is vaak sprake van multiproblematiek, die zich uitstrekt over verschillende domeinen met uiteenlopende organisaties, werkwijzen en regelsystemen.
- 1.2 Een deskundige intake van daklozen en herkenning van de complexe en specifieke problematiek is belangrijk met oog op kans op herstel en herkenning van blijvende (structurele) ondersteuningsbehoefte.
- 1.3 Het risico op terugval naar herhaalde dakloosheid is groot en hangt mede samen met onvoldoende herkenning van problematiek tijdens de intake.

- 1.4 Capaciteit en expertise voor intake zijn mogelijk ontoereikend, mede met het oog op de doorlooptijd van de intake. Beoordeeld moet worden of recente incidentele uitbreiding van capaciteit voldoende is.

Beslispunt

- 2 De registratie en informatievoorziening te verbeteren, zodat goede, actuele sturingsinformatie over cliënten in de keten van opvang en zorg beschikbaar komt.

Argumenten

- 2.1 Het is voor een effectieve aanpak van belang om de specifieke problematiek van daklozen goed in beeld te krijgen en te houden, zowel voor de populatie als geheel als voor individuen binnen deze populatie.
- 2.2 Betere informatievoorziening draagt bij aan de effectieve uitvoering van beleid en het verbeteren van het functioneren van de keten en het oplossen van knelpunten.
- 2.3 Verbetering van registratie en informatie biedt perspectief op meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid inzake dakloosheid.

Beslispunt

- 3 Periodiek de huidige praktijk bij de toegang tot de maatschappelijke opvang te toetsen, zodat deze conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG blijft verlopen.

Argumenten

- 3.1 Daklozen worden soms uitsluitend vanwege het ontbreken van regiobinding geweigerd bij de nachtopvang, hetgeen strijdig is met de handreiking landelijke toegang van de VNG.
- 3.2 Op grond van een bindingsverzoek moet naar meer criteria worden gekeken ter beoordeling van de vraag waar de kans op herstel voor de cliënt het grootst is.
- 3.3 Wegsturen is in strijd met de verantwoordelijkheid van de gemeente voor een warme overdracht naar een andere (centrum)gemeente.

Beslispunt

- 4 Meer prioriteit te geven aan het omvormen van gescheiden nacht- en dagopvang naar 24-uursopvang en daarbij in beeld te brengen welke (extra) kosten hiermee gemoeid zijn.

Argumenten

- 4.1 Er bestaat met het oog op het herstel van daklozen veel consensus over de wenselijkheid van 24-uursopvang in vergelijking met gescheiden dag- en nachtopvang.
- 4.2 De gemeente heeft besloten de omvorming van de huidige dag- en nachtopvang naar 24-uursopvang de komende jaren geleidelijk uit te rollen.
- 4.3 Indien krapte in het budget een knelpunt is, overweeg dan meer budget vrij te maken.

Beslispunt

- 5 Te zorgen voor meer capaciteit om wachtlijsten op te lossen. Daarbij af te wegen of volstaan kan worden met de inzet van extra incidenteel budget of dat structurele uitbreiding noodzakelijk is. Afspraken te maken met zorgverzekeraars om samen te zorgen voor een sneller en duurzaam herstel van daklozen.

Argumenten

- 5.1 Een goede intake en voortvarende start van een hersteltraject zijn de beste garantie voor een duurzaam herstel van de dakloze.
- 5.2 Continuïteit van opvang, zorg en ondersteuning dragen er aan bij dat cliënten niet langer gebruik behoeven te maken van MO/BW-voorzieningen dan nodig is.
- 5.3 De voorwaarden voor een integrale aanpak met maatwerk zijn verbeterd, maar staan nog onder druk door verschillende knelpunten in de keten.
- 5.4 Wachtlijsten belemmeren de toegang tot zorg en voorzieningen en zijn daarom ongewenst.
- 5.5 Wachtlijsten op diverse plekken in de keten vormen een serieus risico op uitval, verergering van klachten en/of terugval in situatie van dakloosheid.
- 5.6 Wachtlijsten in de keten leiden tot een ondoelmatig gebruik van MO/BW-voorzieningen.

Beslispunt

- 6 Topprioriteit te geven aan het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte. En afspraken te maken met woningcorporaties om de knelpunten in het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte voor de uitstroom van cliënten MO/BW te verlichten.

Argumenten

- 6.1 Het tekort aan betaalbare woonruimte is het grootste knelpunt voor het functioneren van de keten van opvang en zorg voor daklozen.
- 6.2 Gebrek aan mogelijkheden voor uitstroom naar zelfstandige woonruimte leiden tot wachtlijsten op diverse plekken in de keten.
- 6.3 Een breed perspectief op samenwerking en afstemming in regionaal verband is voor de aanpak van dit knelpunt vereist.

Beslispunt

- 7 Te zorgen voor adequate begeleiding en nazorg aan daklozen die na uitstroom weer zelfstandig gaan wonen, waarbij de aard en duur mede afhankelijk is van de mate van zelfredzaamheid op verschillende levensterreinen. Alert te zijn op het risico dat als begeleiding te snel stopt, mensen die opnieuw in de problemen komen, uit beeld raken en terugvallen in herhaalde dakloosheid.

Argumenten

- 7.1 Na uitstroom naar zelfstandig wonen is begeleiding op maat nodig om het herstel te borgen.
- 7.2 Dit vergt in het kader van de overdracht goede afstemming tussen betrokken organisaties.

- 7.3 Er moet een vertrouwensbasis zijn tussen een voormalige dakloze en de begeleider die nazorg biedt. Een begeleider moet aanspreekbaar zijn bij vragen en bij het bespreken van problemen.
- 7.4 Aandacht voor betrokkenheid bij en van de sociale omgeving is hierbij nodig.

Beslispunt

- 8 Het toezicht op de kwaliteit van de geleverde opvang te verbeteren en een steviger eerstelijns toezicht vorm te geven waarin ook de eigen gemeentelijke dienstverlening wordt belicht.

Argumenten

- 8.1 De uitvoering van de Wmo 2015, waarbij voor de keten van MO/BW veel is belegd bij professionals van de instellingen, ketenpartners én de gemeente zelf, vereist een goede invulling van de toezichtsrol van de gemeente.
- 8.2 Eerstelijns toezicht, i.c. toezicht op de kwaliteit van de feitelijk geleverde zorg en op de taken die de gemeente zelf uitvoert, is door de gemeente niet ingevuld.
- 8.3 Eerstelijns toezicht kan verschillend worden vormgegeven; van belang is de inrichting van het toezicht vooraf met betrokken partijen uit te werken.

Beslispunt

- 9 De raad te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd en de voortgang daarin.

Argumenten

- 9.1 Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
- 9.2 In artikel 11, lid 8 van de Verordening Rekenkamer Utrecht is opgenomen dat het college binnen zes weken na besluitvorming over de aanbevelingen van de rekenkamer een plan van aanpak opstelt over de implementatie en het tijdpad van de raadsbesluiten.
- 9.3 In artikel 11, lid 9 van de Verordening Rekenkamer Utrecht is opgenomen dat het college jaarlijks (bij de jaarstukken) aan de raad rapporteert over de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten die genomen zijn naar aanleiding van rekenkamerrapporten.

Raadsbesluit

Opgesteld door	Raadsorganen Ulsamer, L. (Linda)
Vergadering	Gemeenteraad
Vergaderdatum	@@ juli 2018 (onder voorbehoud)
Jaargang en nummer	2018, nr. 44

Rekenkameronderzoek: 'Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten'

Besluit:

De rekenkamer stelt de raad voor het volgende te besluiten:

- 1 Te zorgen voor genoeg capaciteit en meer expertise bij het Stadsteam Herstel, zodat zij een goede en snelle intake bij de toegang tot de daklozenopvang kunnen doen. En te evalueren of de incidentele uitbreiding van capaciteit toereikend is en of deze structureel nodig is.
- 2 De registratie en informatievoorziening te verbeteren, zodat goede, actuele sturingsinformatie over cliënten in de keten van opvang en zorg beschikbaar komt.
- 3 Periodiek de huidige praktijk bij de toegang tot de maatschappelijke opvang te toetsen, zodat deze conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG blijft verlopen.
- 4 Meer prioriteit te geven aan het omvormen van gescheiden nacht- en dagopvang naar 24-uursopvang en daarbij in beeld te brengen welke (extra) kosten hiermee gemoeid zijn.
- 5 Te zorgen voor meer capaciteit om wachtlijsten op te lossen. Daarbij af te wegen of volstaan kan worden met de inzet van extra incidenteel budget of dat structurele uitbreiding noodzakelijk is. Afspraken te maken met zorgverzekeraars om samen te zorgen voor een sneller en duurzaam herstel van daklozen.
- 6 Topprioriteit te geven aan het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte. En afspraken te maken met woningcorporaties om de knelpunten in het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte voor de uitstroom van cliënten MO/BW te verlichten.
- 7 Te zorgen voor adequate begeleiding en nazorg aan daklozen die na uitstroom weer zelfstandig gaan wonen, waarbij de aard en duur mede afhankelijk is van de mate van zelfredzaamheid op verschillende levensterreinen. Alert te zijn op het risico dat als begeleiding te snel stopt, mensen die opnieuw in de problemen komen, uit beeld raken en terugvallen in herhaalde dakloosheid.
- 8 Het toezicht op de kwaliteit van de geleverde opvang te verbeteren en een steviger eerstelijns toezicht vorm te geven waarin ook de eigen gemeentelijke dienstverlening wordt belicht.
- 9 De raad te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd en de voortgang daarin.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op @@@@

De griffier De voorzitter gemeenteraad

mr. M. van Hall mr. J.H.C. van Zanen