

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen



ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

PLAN VAN AANPAK EN VERKENNING

MEI 2009

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer E. van Aalzum (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

mevrouw P. van Vliet (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris: mevrouw J. Smink

Bij de uitvoering van dit onderzoek wordt de Rekenkamer ondersteund door:

Doen en Denken: de heer J. Slegers en mevrouw N. van den Berg

Bureau HHM: mevrouw S. Schutte en de heer L. Drouven

Argumentenfabriek: mevrouw A. Mulder

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: j.smink@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

Leeswijzer

Voorliggende notitie bestaat uit drie delen: een Plan van Aanpak, een Verkenning en Bijlagen. Hierna lichten wij kort toe wat in de verschillende onderdelen is opgenomen.

Plan van Aanpak

In het Plan van Aanpak beschrijven wij hoe wij invulling geven aan het vervolg van ons onderzoek naar de effectiviteit van het daklozenbeleid. Achtereenvolgens gaan wij in het Plan van Aanpak in op:

1. Aanleiding tot het onderzoek
2. Afbakening van het onderzoek
3. Aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen
4. Stappen in het onderzoek
5. Planning, taakverdeling en kosten

Verkenning

Een van de doelen van het onderzoek is om inzicht te geven in 'hoe het zit'. Wij doen dit op een aantal punten al in het onderdeel Verkenning van voorliggend stuk. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Landelijke ontwikkelingen
2. Lokale ontwikkelingen
3. Doelgroep
4. Doelstellingen van beleid
5. Verstrekte subsidies
6. Spelers in het veld
7. Aanbod
8. Financiële stromen

In het eindrapport gaan wij, waar nodig, meer uitgebreid in op deze onderwerpen. In het eindrapport geven wij tevens inzicht in een aantal extra onderdelen van het daklozenbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1: Toelichting op gebruikte afkortingen en begrippen

In deze bijlage verklaren wij de gebruikte afkortingen. Tevens geven wij een toelichting op gebruikte begrippen. De begrippen die wij in bijlage 1 hebben toegelicht, zijn de eerste keer dat deze gebruikt worden in de tekst van het Plan van Aanpak en/of de Verkenning voorzien van een *.

Bijlage 2: Landelijke ontwikkelingen - details

In deze bijlage hebben wij de belangrijkste ontwikkelingen rond de maatschappelijke opvang, in het bijzonder voor de doelgroep daklozen, meer gedetailleerd uitgewerkt.

Inhoudsopgave

PLAN VAN AANPAK

1	Aanleiding tot het onderzoek	2
2	Doel van het onderzoek	5
3	Afbakening van het onderzoek	7
4	Aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen	14
5	Onderzoeksstappen	17
6	Planning, taakverdeling en kosten	23

VERKENNING

1	Landelijke ontwikkelingen	2
2	Lokale ontwikkelingen	13
3	Doelgroep	15
4	Doelstellingen van het beleid	17
5	Verstrekke subsidies	20
6	Spelers in het veld	24
7	Aanbod	27
8	Financiële stromen	33

BIJLAGEN

1	Toelichting op gebruikte afkortingen en begrippen
2	Landelijke ontwikkelingen - details

ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

PLAN VAN AANPAK

Plan van Aanpak

Onderzoek effectiviteit daklozenbeleid

In voorliggend Plan van Aanpak beschrijven wij hoe wij invulling geven aan het vervolg van ons onderzoek naar de effectiviteit van het daklozenbeleid. Achtereenvolgens gaan we in het Plan van Aanpak in op:

1. Aanleiding tot het onderzoek
2. Doel van het onderzoek
3. Afbakening van het onderzoek
4. Aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen
5. Stappen in het onderzoek
6. Planning, taakverdeling en kosten

De betekenis van alle gebruikte afkortingen is bij hun eerste gebruik in voorliggend Plan van Aanpak toegelicht. Alle gebruikte afkortingen zijn tevens opgenomen in bijlage 1 en daar voorzien van een verklaring van hun betekenis. Tevens is een aantal gebruikte begrippen toegelicht in bijlage 1. Deze zijn de eerste keer dat ze worden gebruikt in voorliggend PvA voorzien van een *.

1. Aanleiding tot het onderzoek

In ons Onderzoeksplan 2008 hebben wij ervoor gekozen onder meer een effectiviteitsonderzoek te doen naar de maatschappelijke opvang*. Voor ons is de maatschappelijke opvang interessant, omdat het de mogelijkheid biedt bij de uitvoering van onderzoek actief te zijn in de stad.

Daarnaast scoort het onderwerp maatschappelijke opvang hoog op alle criteria die wij hanteren voor het selecteren van onderwerpen voor onderzoek, namelijk:

Belang	<p>Algemene omschrijving criterium: Het belang dat is verbonden aan een onderwerp. Het gaat hierbij niet alleen om het financieel belang, maar ook om het maatschappelijk belang. Hoe groter het belang, hoe meer aanleiding tot onderzoek.</p> <p>Toelichting voor onderwerp maatschappelijke opvang: Zowel het maatschappelijk als het financieel belang van de maatschappelijke opvang is groot.</p>
Twijfel	<p>Algemene omschrijving criterium: Twijfel over het functioneren van de uitvoering. Naarmate er meer twijfels bestaan over het bereiken van de doelen van het beleid of de inzet van middelen is er meer aanleiding tot onderzoek.</p> <p>Toelichting voor onderwerp maatschappelijke opvang: Het onderwerp maatschappelijke opvang is aangedragen door enkele fracties uit de gemeenteraad. Zij uitten twijfels bij de verstrekking van subsidies aan instellingen voor maatschappelijke opvang. Men vroeg zich af of de gemeente geen activiteiten subsidieert die ook vanuit de AWBZ¹ gefinancierd kunnen worden.</p>
Risico	<p>Algemene omschrijving criterium: Kans dat een 'rekening' aan de gemeente wordt gepresenteerd op het moment dat het mis gaat. Hoe groter deze kans en hoe groter het daaraan verbonden bedrag, hoe groter het risico en hoe meer aanleiding tot onderzoek.</p> <p>Toelichting voor onderwerp maatschappelijke opvang: De gemeente Nijmegen is centrumgemeente*. Daarmee heeft zij belangrijke taken in het aansturen van een goed functionerende maatschappelijke opvang (regiefunctie). In de Wmo² heeft de gemeente meer dan onder de oude welzijnswet een regierol toebedeeld gekregen voor de maatschappelijke opvang. Met de Wmo heeft de centrumgemeente de wettelijke taak het beleid voor de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg te bepalen en te zorgen voor een adequaat voorzieningenniveau in de regio. De regierol van de gemeente zoals vastgesteld in de Wmo vergt meer dan voorheen overleg met partijen in het veld, zoals zorgkantoor*, zorgverzekeraars, niet of deels door de gemeente gesubsidieerde instellingen en de regiogemeenten. De centrumgemeente moet samen met de regiogemeenten de inrichting van het voorzieningenniveau in de regio vaststellen. De verantwoordelijkheid voor de planning van het voorzieningenniveau en de financiering ligt bij de centrumgemeente. Daarbij is de centrumgemeente verplicht tot overleg en afstemming met de regiogemeenten over het beleid en de financiering, waarbij er door het rijk rekening mee wordt gehouden dat vanuit de regiogemeenten een financiële bijdrage wordt geleverd.</p>

¹ AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*.

² Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning*.

Risico - vervolg -	<p>Gezien onder meer de volgende factoren is de invulling van de regiefunctie een forse, en daarmee 'risicovolle', opgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het beleidsterrein is voor gemeenten relatief jong; • er is sprake van een groot aantal spelers in het veld; • de gemeente heeft nauwelijks doorzettingsmacht ten aanzien van de andere spelers. <p>Daarnaast is ook nog eens sprake van onzekerheden (risico's) in de financiering van de maatschappelijke opvang. De maatschappelijke opvang wordt gefinancierd vanuit (a) het gemeentelijk budget voor maatschappelijke opvang (b), de AWBZ, (c) de zorgverzekeraars en (d) eigen bijdragen van cliënten. Het gemeentelijk budget voor de maatschappelijke opvang bestaat zowel uit (a) gemeentelijke middelen (gemeentefonds, inkomsten uit lokale belastingen) als (b) specifieke rijksbijdragen (Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU-SIV)) en (c) provinciale middelen. Er zijn twee ontwikkelingen die een risico vormen voor de financiering van de maatschappelijke opvang, te weten de herverdeling van de doeluitkering per 1 januari 2010 en de pakketmaatregelen AWBZ die per 1 januari 2009 volledig zijn doorgevoerd. Nijmegen is één van de 'nadeelgemeenten' bij het doorvoeren van de nieuwe verdeelsleutel. Alhoewel de effecten van de pakketmaatregelen AWBZ nog niet goed te overzien zijn, bestaat het risico dat een deel van de doelgroep daklozen niet meer in aanmerking komt voor begeleiding vanuit de AWBZ. Die begeleiding is met name van belang voor stabilisatie en herstel. De pakketmaatregelen zijn een beperking van de AWBZ en de gemeente ontvangt daarvoor geen compensatie. Er is een beperkt compensatiebudget beschikbaar voor de alternatieve domeinen (Wmo, Jeugdzorg) voor die cliënten die geen gebruik meer kunnen maken van de AWBZ. Later dit jaar wordt meer helderheid verschaft over de verdeling van dit budget.</p>
---------------------------	---

Aanvullend op bovenstaande criteria hebben wij uitgesproken dat wij bij voorkeur effectiviteitsonderzoek uitvoeren. Dat het onderwerp maatschappelijke opvang zich hier goed voor leent, was een extra reden te kiezen voor het doen van onderzoek daarnaar.

In ons Onderzoeksplan 2008 hadden wij tevens aangekondigd te starten met het oriënterende onderzoek maatschappelijke opvang. Doordat de afronding van een aantal andere activiteiten in 2008 meer tijd in beslag nam dan wij hadden voorzien, hebben wij pas in het najaar van 2008 een 'echte' start kunnen maken met dit oriënterende onderzoek. Inmiddels hebben wij dit oriënterende onderzoek afgerond.

Al snel constateerden wij dat het beleidsterrein van de maatschappelijke opvang breed is. Hieronder valt niet alleen de opvang van daklozen, maar ook de opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld en de vrouwenopvang. In Nijmegen wordt bovendien ook de aanpak van veelplegers tot het programma maatschappelijke opvang gerekend. Bovendien hangt de maatschappelijke opvang sterk samen met diverse andere beleidsterreinen. Belangrijke relaties zijn er bijvoorbeeld met het verslavingsbeleid, het beleid voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz)*, het veiligheidsbeleid, het beleid voor Werk en Inkomen en de schuldhulpverlening.

Daar komt nog eens bij dat zich de afgelopen jaren, zowel landelijk als lokaal, diverse ontwikkelingen hebben voorgedaan die van invloed zijn op het beleid voor de maatschappelijke opvang. Het betreft ten eerste de modernisering van de AWBZ, waardoor nieuwe doelgroepen zoals daklozen en slachtoffers van huiselijk geweld ook aanspraak op deze zorg konden (en zijn gaan) maken. Voorheen was de opvang en begeleiding van deze groepen voor een belangrijk deel aangewezen op gemeentelijke middelen. Ten tweede betreft het de invoering van de Wmo in 2007.

Dit alles met elkaar maakt de maatschappelijke opvang een complex beleidsterrein. Wij hebben in de oriëntatiefase van het onderzoek aan den lijve ondervonden dat het behoorlijk wat inspanning kost om inzicht te krijgen in het beleidsterrein. Om het onderzoek hanteerbaar te houden, hebben wij er daarom voor gekozen ons te richten op één doelgroep van de maatschappelijke opvang: daklozen.

Op basis van ons oriënterende onderzoek hebben wij de aanpak van het onderzoek bepaald. Wij beschrijven deze in het onderdeel *Plan van Aanpak* in voorliggend stuk. Het oriënterende onderzoek heeft ook al veel bevindingen opgeleverd. Die presenteren wij in het onderdeel *Verkenning*.

2. Doel van het onderzoek

Het doel van onderzoek door de Rekenkamer is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert de Rekenkamer onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid³:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid⁴:
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

Geen enkel onderzoek van de Rekenkamer is alleen maar een onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid. In elk onderzoek komen elementen van alle drie de typen onderzoek terug. Wel kiezen wij er steeds voor om de nadruk te leggen op één van de drie typen onderzoek. Het onderzoek naar daklozenbeleid karakteriseren wij als een doeltreffendheidsonderzoek. Op onderdelen doen wij ook onderzoek naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid van (de uitvoering van) het daklozenbeleid.

Ons onderzoek daklozenbeleid heeft twee doelen:

- 1. het geven van inzicht in het beleidsterrein;**
- 2. het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid.**

Wij lichten beide doelen hierna kort toe. Tot slot van dit hoofdstuk geven wij aan hoe wij de gemeenteraad hiermee denken te ondersteunen in zijn taakuitvoering.

Het geven van inzicht in het beleidsterrein

Uit het gesprek dat wij ter voorbereiding op dit onderzoek hebben gevoerd met raadsleden werd duidelijk dat er bij de raad veel behoefte bestaat aan meer inzicht in het beleidsveld voor daklozen. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat men graag inzicht wil hebben in:

- de doelgroep;
- het beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten (en de keuzemogelijkheden die de raad hierin heeft);

³ Doeltreffendheid wordt ook wel aangeduid met effectiviteit. Wij gebruiken deze termen in voorliggende notitie door elkaar.

⁴ Doelmatigheid wordt ook wel aangeduid met efficiency. Wij gebruiken deze termen in voorliggende notitie door elkaar.

- hetgeen gevraagd is aan en geleverd is door de gesubsidieerde instellingen;
- de financiële stromen (en de keuzemogelijkheden die de raad heeft bij de inzet daarvan);
- de bereikte resultaten;
- de spelers in het veld (en hun onderlinge relaties);
- de (invulling van de) regierol van de gemeente Nijmegen.

De raadsleden gaven tevens aan dat zij één en ander zo mogelijk onderbouwd willen zien met cijfers en afgezet tegen andere (centrum)gemeenten.

Wij hebben er op grond van deze behoefte dan ook voor gekozen om met dit onderzoek ook inzicht te geven in 'hoe het zit' en daarover inzichtelijk te rapporteren. Wij doen dit op een aantal punten al in het onderdeel Verkenning van voorliggend stuk. Wij zullen dat uitgebreider en gedetailleerder doen in het eindrapport. Dat betekent dat het eindrapport meer breedte en diepte zal hebben dan de nu voorliggende Verkenning.

Het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid

Ons streven is op basis van ons onderzoek daklozenbeleid uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid. Op grond van het tot nu toe bestudeerde materiaal verwachten wij echter dat dit lastig zal worden. In het algemeen is het lastig om causale verbanden aan te tonen tussen gevoerd beleid en gerealiseerde effecten. Zijn effecten bereikt dankzij of ondanks het gevoerde gemeentelijke beleid? Bovendien zijn in de beleidsstukken, begrotingen en jaarstukken van de gemeente Nijmegen maar beperkt (meetbare) maatschappelijke effecten benoemd. Ook dat maakt het lastig een oordeel over de effectiviteit te vormen. Wanneer inderdaad blijkt dat de effectiviteit van het beleid niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld, dan gaan wij na in hoeverre het beleid potentieel effectief is. Op basis van ervaringen in (de regio) Nijmegen en elders moet het mogelijk zijn om aannemelijk te maken of het gevoerde beleid een bijdrage levert aan de (impliciet) gewenste maatschappelijke effecten. Voor een uitgebreidere toelichting op dit onderdeel van het onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

Met dit onderzoek willen wij de raad op meerdere manieren ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken.

Met de resultaten uit het onderzoek bieden wij de gemeenteraad handvatten voor het invullen van zijn kaderstellende en controlerende taak. Die handvatten volgen uit de concrete bevindingen van dit onderzoek, de conclusies die wij naar aanleiding daarvan trekken en de aanbevelingen die wij op basis daarvan doen. Daarnaast biedt de onderzoeksmethode voor het in beeld brengen van de potentiële effectiviteit van het daklozenbeleid op zich zelf ook een handreiking voor de raad die breder toepasbaar is. Enerzijds gaat het daarbij om het instrument zelf. Anderzijds omdat deze onderzoeksmethode onder meer inzicht geeft in de te stellen eisen aan beleidsplannen en verantwoordingsinformatie in zijn algemeenheid. Voor een uitgebreidere toelichting op dit onderdeel van het onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

3. Afbakening van het onderzoek

Zoals hiervoor al aangegeven, hebben wij er voor gekozen ons bij dit onderzoek te beperken tot één van de deelterreinen van de maatschappelijke opvang: het daklozenbeleid. Gegeven onze wens om het onderzoek aan het einde van de zomer van 2009 af te ronden en gegeven de beschikbare middelen hebben wij ervoor gekozen het daklozenbeleid verder in te kaderen. **In dit hoofdstuk geven we aan tot welke inkadering we zijn gekomen op basis van de bevindingen uit ons oriënterende onderzoek.** Hierbij geldt wel dat, wanneer de bevindingen daar aanleiding toe geven, wij steeds serieus afwegen of het nodig is het onderzoek breder te trekken. Aan de andere kant geldt ook dat we op basis van onze bevindingen, in relatie tot de beschikbare (doorloop)tijd, op onderdelen tot een nadere afbakening kunnen overgaan.

Doelgroep

Landelijk wordt voor de doelgroep (dreigend) daklozen onderscheid gemaakt naar:

- feitelijk daklozen;
- residentieel daklozen;
- zwerfjongeren;
- dreigende dak- en thuislozen.

Wij hanteren dit onderscheid ook in ons onderzoek en gebruiken daarbij ook de landelijke definities voor deze groepen. Wij voegen hier voor ons onderzoek nog één groep aan toe, namelijk die van *jonge* zwerfjongeren. In het overzicht op de volgende bladzijde hebben wij de gehanteerde definities opgenomen en waar nodig toegelicht.

Ook het Stedelijk Kompas (vastgesteld door de gemeenteraad op 19 november 2008) hanteert de landelijke definities. Overigens worden verderop in het Stedelijk Kompas aanpassingen en aanvullingen gedaan op de onderscheiden groepen:

- de groep verslaafden wordt als aparte groep benoemd;
- de groep dreigend daklozen wordt aangeduid met de term verkommerden en verloederden;
- de groep residentieel daklozen wordt aangeduid met de term thuislozen;
- de groep veelplegers wordt als aparte groep genoemd;
- de groep jeugdige veelplegers wordt als aparte groep genoemd;
- de groep ex-gedetineerden wordt als aparte groep genoemd.

Feitelijk daklozen	
Definitie:	Alle personen die niet beschikken over een eigen woonruimte. Zij zijn voor een slaapplek tenminste één nacht in de maand aangewezen op: buiten slapen (overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimte, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto), binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang (eendaagse opvang) of binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daarop volgende nacht).
Toelichting: Landelijk wordt ook veel gebruik gemaakt van de volgende definitie: Alle personen die voor hun overnachting voornamelijk aangewezen zijn op de straat of op een kortdurend verblijf in laagdrempelige opvangvoorzieningen of tijdelijk onderdak bij familie, vrienden of kennissen (Wolf, J. e.a. in Op achterstand, een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag, Utrecht: Trimbosinstituut, 2002). Veel landelijke metingen tot nu toe zijn gebaseerd op deze definitie. Bij een strikte toepassing van de definities zou dit tot verschillen in de telling of schatting van het aantal daklozen kunnen leiden.	
Residentieel daklozen	
Definitie:	Alle personen die als bewoner zijn ingeschreven bij instellingen voor maatschappelijke opvang (Wolf, J. e.a. in Op achterstand, een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag, Utrecht: Trimbosinstituut, 2002).
Zwerfjongeren	
Definitie:	Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in opvang verblijven (definitie die in 2004 door partijen in het veld samen met het Ministerie van VWS ⁵ is opgesteld. Deze definitie wordt ook gehanteerd in de jaarlijkse onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar zwerfjongeren).
Jonge zwerfjongeren	
Definitie:	Jonge zwerfjongeren zijn jongeren die jonger zijn dan 18 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in opvang verblijven.
Toelichting: Binnen de landelijke definitie voor zwerfjongeren wordt alleen een bovengrens gehanteerd voor de leeftijd. De reden hiervan is dat de opvang en zorg voor zwerfende jongeren onder de 18 jaar onder de verantwoordelijkheid van jeugdzorg (provincie) valt en niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarmee is er sprake van andere vormen van financiering. Gezien de slechte aansluiting tussen jeugdzorg en maatschappelijke opvang hebben de staatssecretaris van VWS en de minister van Jeugd en Gezin de centrumgemeenten nadrukkelijk verzocht om in de Stedelijke Kompassen aandacht te besteden aan jonge zwerfjongeren. In het Stedelijk Kompas van Nijmegen is dat ook gebeurd. Deze groep is echter niet specifiek gedefinieerd in het Stedelijk Kompas. Analoog aan de definitie voor zwerfjongeren hebben wij een definitie voor jonge zwerfjongeren geformuleerd. Waar mogelijk en relevant onderscheiden wij zwerfjongeren en jonge zwerfjongeren in ons onderzoek.	

⁵ Ministerie van VWS: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Zoals hiervoor aangegeven worden ook nog **dreigend dak- en thuislozen** onderscheiden. Hiervoor is geen landelijke definitie beschikbaar. Landelijk wordt wel de inschatting gehanteerd dat 0,7 % van de bevolking behoort tot de groep verkommerden en verloederden en daarmee tot de groep dreigend dak- en thuislozen. Ook in het Stedelijk Kompas wordt dit cijfer gebruikt, omdat de groep dreigend dak- en thuislozen 'erg lastig in beeld te krijgen [is]'. Tot die groep rekent het Stedelijk Kompas namelijk alle personen 'die momenteel nog een eigen dak boven hun hoofd hebben, maar door de verschillende ernstige problemen op meerdere leefgebieden wel het gevaar lopen dakloos te worden'. Wij onderkennen dat het moeilijk is de groep dreigend dak- en thuislozen goed in beeld te krijgen. Om toch gericht onderzoek te kunnen doen naar de groep dreigend dak- en thuislozen, hebben wij ervoor gekozen een aantal specifieke groepen te betrekken in ons onderzoek:

- personen die na een verblijf in een GGz-instelling dakloos dreigen te worden;
- personen die na een periode van detentie dakloos dreigen te worden;
- personen die na uithuiszetting dakloos dreigen te worden.

De achtergrond van deze keuze is dat dit de belangrijkste bekende risico's voor dakloosheid zijn.

Beleid

In ons onderzoek zijn de vigerende beleidsplannen voor daklozen uitgangspunt. Het gaat dan om (onderdelen van):

- het Wmo-beleidsplan, prestatievelden 7, 8 en 9⁶ (vastgesteld door de gemeenteraad op 20 december 2006);
- de Regiovisie 'Iedereen telt mee'⁷ (vastgesteld door de gemeenteraad op 20 december 2006);
- het Stedelijk Kompas (vastgesteld door de gemeenteraad op 19 november 2008).

Het Stedelijk Kompas richt zich in zijn geheel op de doelgroep daklozen. De Regiovisie en het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 7, 8 en 9 zijn breder. In figuur 1 op de volgende bladzijde is dit inzichtelijk gemaakt. Zoals hiervoor al in het algemeen aangegeven, verbreden wij ons onderzoek waar nodig.

⁶ De Wmo-prestatievelden 7, 8 en 9 betreffen:

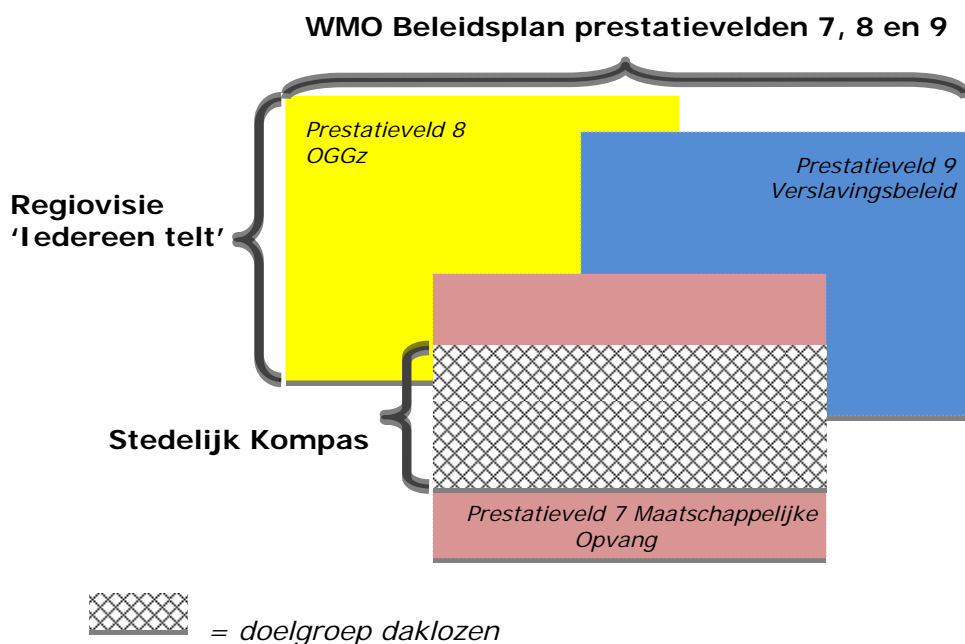
- prestatieveld 7: Maatschappelijke Opvang
- prestatieveld 8: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
- prestatieveld 9: Verslavingsbeleid

Behalve het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 7, 8 en 9, kent de gemeente Nijmegen ook een Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 1 tot en met 5 (vastgesteld door de gemeenteraad op 4 juli 2007). In bijlage 1 zijn alle onderscheiden prestatievelden toegelicht.

⁷ De Regiovisie is opgesteld (en vastgesteld) door de gemeenten uit de subregio Nijmegen*.

Om inzicht te kunnen geven in het vigerende beleid en de uitvoering daarvan én om de (potentiële) effectiviteit daarvan te kunnen beoordelen, zullen wij naar verwachting op onderdelen terug in de tijd moeten gaan (bijvoorbeeld door ook te kijken naar het eerder geformuleerde beleid voor het Multifunctioneel Centrum (MFC)). Daarnaast zullen we af en toe ook aanpalend beleid in het onderzoek moeten betrekken (bijvoorbeeld de nazorg voor ex-gedetineerden). Hierbij geldt wel dat wij dat steeds zo beperkt mogelijk zullen doen.

Figuur 1: Beleidskaders voor daklozen



Eén van de centrale uitgangspunten van de Stedelijke Kompassen van de centrumgemeenten is het organiseren van een sluitende keten van hulpverlening aan daklozen. Ook in het Stedelijk Kompas van Nijmegen is dit uitgangspunt opgenomen. Als hulpmiddel wordt het aanbod van voorzieningen en activiteiten voor daklozen ingedeeld naar de keten preventie - opvang - herstel. In het Stedelijk Kompas wordt hierbij tegelijkertijd opgemerkt dat de onderdelen van die keten elkaar niet volledig uitsluiten en activiteiten voor preventie en herstel elkaar overlappen. Als voorbeeld wordt budgetbeheer genoemd. Dit kan worden ingedeeld onder herstel (laatste stap van een cliënt om zijn financiën op orde te krijgen en weer zelfstandig te kunnen functioneren), maar ook onder preventie (een cliënt wordt geleerd zijn financiën te beheren, zodat hij geen schulden (meer) opbouwt en daarmee dakloosheid voorkomt). Deze overlap bemoeilijkt in onze ogen het verkrijgen van een goed zicht op het aanbod. Wij kiezen er om die reden voor een andere indeling te hanteren.

Wij sluiten hiervoor aan bij de ordening die de G4⁸ hebben gemaakt voor het OGGz-aanbod⁹, omdat het Ministerie van VWS en de VNG¹⁰ de overige 39 centrumgemeenten hebben geadviseerd deze indeling te gebruiken bij het opstellen van hun Stedelijk Kompas¹¹. Veel centrumgemeenten, waaronder Nijmegen, hebben deze indeling ook daadwerkelijk gebruikt, maar dan alleen bij de rubricering van de financiën. Wij kiezen er voor in ons onderzoek de G4-ordening van het OGGz-aanbod in aangepaste vorm te hanteren. Die aanpassing is nodig, omdat de G4-ordening:

- niet specifiek gericht is op het aanbod voor daklozen, maar op de bredere OGGz-doelgroep;
- geen onderscheid maakt tussen het primaire aanbod van opvang en zorg en de activiteiten die als (noodzakelijke) randvoorwaarden gezien kunnen worden.

Voor ons onderzoek geven wij de G4-ordening meer diepte door:

- onderscheid te maken naar het primaire proces van opvang en zorg enerzijds en de algemene ondersteunende en sturende processen anderzijds;
- het primaire proces van opvang en zorg in te delen in drie deelprocessen die elkaar niet overlappen: basisopvang, stabilisatie en herstel.

In figuur 2 hebben wij deze OGGz-keten voor daklozen weergegeven. In het onderdeel Verkenning van voorliggend rapport hebben wij het aanbod aan voorzieningen voor daklozen, zoals dat in het Stedelijk Kompas genoemd is, ingedeeld naar deze keten. Daar hebben wij ook een uitgebreidere toelichting op deze keten opgenomen.

Effectiviteit van beleid

Bij het bepalen van de (potentiële) effectiviteit van het daklozenbeleid richten wij ons op het geformuleerde beleid in het Stedelijk Kompas en de uitvoering hiervan door de gemeente Nijmegen. Achtergrond van deze keuze is dat:

- het Stedelijk Kompas op dit moment het kader voor het daklozenbeleid is;
- de gemeente Nijmegen als centrumgemeente verantwoordelijk is voor een adequaat voorzieningenniveau voor de maatschappelijke opvang in de regio.

Wij willen benadrukken dat wij dus geen onderzoek doen bij gesubsidieerde instellingen, regiogemeenten of andere spelers naar de effectiviteit van hun beleid. Wij gaan wel na in hoeverre (ook bij hen) aan de voorwaarden voor een succesvolle (effectieve) uitvoering van het beleid uit het Stedelijk Kompas wordt voldaan en wat de rol van de gemeente Nijmegen daarbij is.

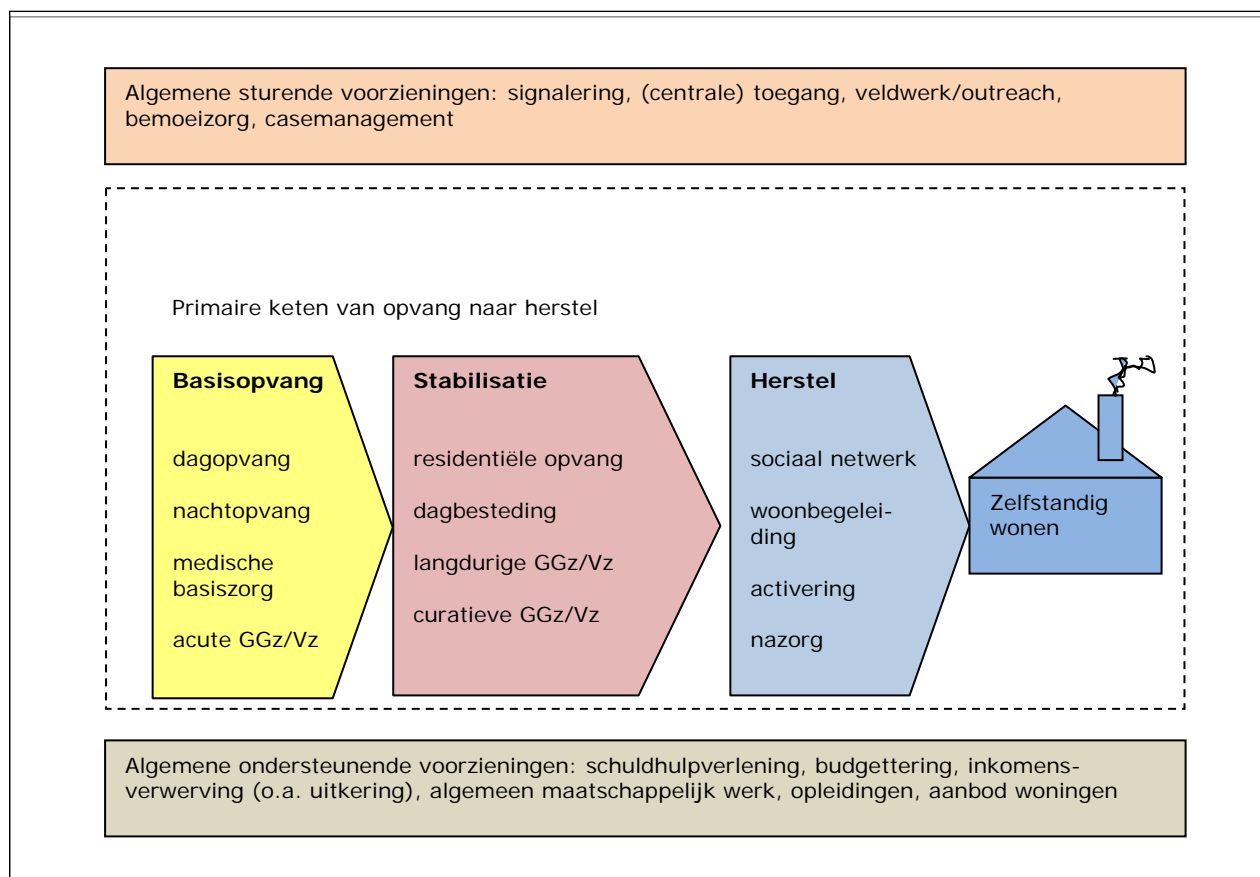
⁸ G4: de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht).

⁹ Kwetsbaar in de Grote Stad - G4 Visie op een samenhangende Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, juli 2005.

¹⁰ VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

¹¹ VNG, Stappenplan Stedelijk Kompas - intensivering van de aanpak van dakloosheid, oktober 2007.

Figuur 2: Functies in primaire OGGz-keten voor daklozen en bijbehorende sturende en ondersteunende voorzieningen¹²



Subsidies

De inzet van het instrument subsidie speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de doelstellingen* van beleid. Binnen het *gehele* begrotingsprogramma Maatschappelijke Opvang ging het in de jaren 2006 tot en met 2009 om ruim 90% van de lasten. Dat is voor ons reden de inzet van het instrument subsidie binnen het daklozenbeleid een prominente plaats te geven in het onderzoek. Wij kijken daarbij zowel naar procesmatige aspecten, als naar de inhoud. In de oriëntatiefase van het onderzoek zijn wij nagegaan welke subsidies zijn verstrekt voor de opvang en begeleiding van daklozen. Wij doen hier verslag van in het onderdeel Verkenning van voorliggend stuk.

¹² De onderscheiden vormen van GGz (Geestelijke Gezondheidszorg) en Vz (verslavingszorg) zijn toegelicht in bijlage 1.

Wij willen op deze plaats opmerken dat het verkrijgen van dit inzicht erg veel (doorloop)tijd en moeite heeft gekost, zowel van ons als van de beleidsadviseur, de medewerkers van het subsidiebureau van DIW¹³, een kwaliteitszorgmedewerker van DIW en de medewerkers van DIV¹⁴. In het onderdeel Verkenning van voorliggend stuk gaan we uitgebreider in op de inspanningen die wij hebben moeten plegen om een volledig en juist overzicht van alle verstrekte subsidies op te stellen.

Wij hebben ervoor gekozen ons in het vervolg van het onderzoek te beperken tot de grotere en meer structurele subsidies binnen de opvang en begeleiding van dak- en thuislozen. Daarmee beperken we ons tot de subsidieverstrekking aan IrisZorg en de Ribw/NuNN¹⁵. Naast de vierjarige budgetsubsidie* heeft IrisZorg ook meerdere subsidies voor specifieke activiteiten ontvangen. Laatstgenoemde subsidies zullen wij niet allemaal betrekken in ons onderzoek. Op basis van bestudering van de subsidiebeschikkingen maken wij een nadere selectie.

Behalve de subsidies aan IrisZorg en de Ribw/NuNN betrekken wij ook nog de subsidies aan de GGD¹⁶ voor het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ)* en de ketenregie* in ons onderzoek. Wij kiezen hiervoor, omdat deze twee activiteiten essentieel zijn voor de uitvoering van het daklozenbeleid. Ze vormen de randvoorwaarden om het zorgaanbod zo te organiseren dat het aansluit op de zorgbehoeften van daklozen. Het MBZ neemt meldingen aan, coördineert de zorg naar aanleiding hiervan en monitort. De monitor moet onder meer informatie leveren over de zorgvraag van de groep daklozen in Nijmegen. Informatie die nodig is om aansluiting van het aanbod op de vraag te kunnen realiseren. Ketenregie heeft tot doel de verschillende soorten zorg en diensten die daklozen nodig hebben op elkaar af te stemmen. Deze vorm van regie is te situeren tussen de beleidsregie* door de centrumgemeente en de uitvoeringsregie* (persoonsgerichte trajecten) door de zorginstellingen. Concreet is ketenregie het organiseren van samenwerking tussen instellingen zodat de beschikbare hulpverlening optimaal wordt afgestemd op de zorgvraag van daklozen.

¹³ DIW: Directie Inwoners.

¹⁴ DIV: Documentaire Informatie Voorziening. In het dagelijks spraakgebruik wordt deze afdeling vaak het archief genoemd.

¹⁵ NuNN: Nachtopvang uit Noodzaak Nijmegen*. De NuNN maakt organisatorisch onderdeel uit van de Ribw* (Regionale Instelling voor Begeleiding en Wonen) Nijmegen en Rivierenland

¹⁶ GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst*.

4. Aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen

Wij hebben ons reeds uitgebreid georiënteerd op het onderwerp maatschappelijke opvang en meer in het bijzonder op het beleid en de uitvoering daarvan voor de doelgroep daklozen. **Op**

hoofdlijnen bestond de oriëntatie uit:

- **Het bestuderen van landelijke en lokale stukken**

Op basis van de bestudeerde stukken hebben wij ons op hoofdlijnen een beeld gevormd van de regionale en landelijke ontwikkelingen, het gemeentelijk beleid en de bijbehorende activiteiten en instrumenten, de financiële stromen en dergelijke. Voor zover mogelijk geven we in de Verkenning, die onderdeel uitmaakt van voorliggende notitie, inzicht in deze onderwerpen.

- **Het voeren van gesprekken met sleutelfiguren**

Wij hebben in de oriëntatiefase van het onderzoek gesprekken gevoerd met:

- raadsleden
- portefeuillehouder
- directeur Inwoners (DIW) en hoofd afdeling Beleid en Realisatie van DIW
- directeur IrisZorg
- bestuurslid Ribw (NuNN)

Wij hebben deze gesprekken gebruikt om ons te oriënteren op de maatschappelijke opvang en meer specifiek op het daklozenbeleid, maar ook om weloverwogen richting te geven aan ons onderzoek.

- **Het afleggen van werkbezoeken**

Wij hebben werkbezoeken gebracht aan De Hulsen en de NuNN. Wij hebben tevens deelgenomen aan het werkbezoek van de gemeenteraad aan het MFC. Net als de gesprekken, hebben wij ook de werkbezoeken gebruikt om ons te oriënteren op (de uitvoering van) het daklozenbeleid en om richting te geven aan ons onderzoek.

Daarnaast heeft onze secretaris elke twee weken overleg gevoerd met de programmamanager Maatschappelijke Opvang (tevens ambtelijk contactpersoon voor de Rekenkamer)¹⁷ en de beleidsadviseur die zich onder meer bezighoudt met het beleid voor daklozen. In deze oriëntatiefase lag de nadruk in deze overleggen op de aanpak en voortgang van het onderzoek, het verzamelen van relevante stukken en het bespreken van onze eerste bevindingen (met name op het terrein van verstrekte subsidies).

¹⁷ Voor elk uit te voeren onderzoek vragen wij de stadscontroller een ambtelijke contactpersoon aan te wijzen voor de Rekenkamer. Onze secretaris bespreekt met deze contactpersoon de aanpak en de voortgang van het onderhavige onderzoek. Vragen voor de organisatie worden uitgezet en beantwoord via de contactpersoon, tenzij daarover andere afspraken worden gemaakt. De contactpersoon verzorgt de terugkoppeling naar de organisatie, de portefeuillehouder en het college.

Zoals gezegd bestaat het onderzoek uit twee delen:

- 1. Het geven van inzicht in het beleidsterrein;**
- 2. Het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid.**

Het geven van inzicht in het beleidsterrein

Voor het vergroten van het inzicht in het beleidsterrein werken wij met meer traditionele onderzoeksmethoden: dossieronderzoek, gesprekken voeren met betrokkenen en deskundigen. Op deze manier geven wij antwoord op de vraag 'hoe het zit'.

Het vaststellen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid

Zoals al aangegeven blijkt uit het tot nu toe bestudeerde materiaal dat maar beperkt (meetbare) maatschappelijke effecten worden benoemd in de beleidsstukken, de begrotingen en de jaarstukken. Het gaat in die documenten vooral om inspanningen van de gemeente en te leveren en geleverde output door instellingen. Hierdoor is het lastig, zo niet onmogelijk, om de effectiviteit van het beleid in kaart te brengen. We zullen uiteraard op zoek gaan naar beschikbare output en outcome gegevens, maar we zullen naar verwachting vooral op alternatieve manieren inzicht moeten krijgen in de (potentiële) effectiviteit van het beleid. Wij hebben ervoor gekozen dat te doen aan de hand van de 'realistische evaluatiemethode' volgens Pawson en Tilley¹⁸. Bij deze methode wordt uitgegaan van de beleidstheorie¹⁹. Deze onderzoeksmethode bestaat uit drie fasen. Op deze plaats gaan wij beknopt in op 'het wat' van deze fasen; in hoofdstuk 5 beschrijven wij 'het hoe'. In figuur 3 hebben wij het verloop van de fasen gevisualiseerd.

1. Reconstrueren oorspronkelijke beleidstheorie

In de eerste fase wordt de beleidstheorie onder het op dit moment gevoerde beleid gereconstrueerd. Nagegaan wordt welke veronderstellingen er zijn over de werking van het ingezette beleid voor het bereiken van de maatschappelijke doelen. Dit is de oorspronkelijke beleidstheorie;

2. Toetsen plausibiliteit oorspronkelijke beleidstheorie

In de tweede fase wordt de oorspronkelijke beleidstheorie getoetst op (potentiële) effectiviteit. Nagegaan wordt of het plausibel is dat de oorspronkelijke beleidstheorie werkt en dus de beoogde maatschappelijke effecten kunnen worden bereikt.

¹⁸ Pawson, R. en N. Tilley, *Realistic evaluation*, London/New Delhi, 1997.

¹⁹ Een beleidstheorie is een verklarend, samenhangend geheel van hypothesen over hoe de inzet van een (aantal) bepaald(e) beleidsinstrumenten het gedrag van specifieke individuen en organisaties onder bepaalde omstandigheden zodanig beïnvloedt dat een maatschappelijk probleem (deels) wordt opgelost of een maatschappelijk doel wordt bereikt. Bron: Berkenbosch, J.M., *Wat komt er na smart? Evidence based beleid. Een voorstel tot onderzoeksmethode*. Rekenkamerbrief, Rekenkamer Parkstad Limburg, 2007. Het voorstel voor de onderzoeksmethode door de Rekenkamer Parkstad Limburg is mede gebaseerd op de realistische evaluatiemethode van Pawson en Tilley.

3. Verfijnen van de oorspronkelijke beleidstheorie

In de derde fase wordt de oorspronkelijke beleidstheorie (en daarmee het beleid) bijgesteld of aangevuld op basis van de bevindingen uit fase 2. Dit betreft de verfijning van de beleidstheorie. Daarmee ontstaat er feitelijk weer een nieuwe beleidstheorie, die - na verloop van tijd - weer verbeterd kan worden volgens dezelfde drie stappen.

De derde fase van de realistische evaluatiemethode maakt *géén* onderdeel uit van ons onderzoek. Het is immers aan de gemeenteraad om over de eventuele aanpassing van het beleid te besluiten. Op basis van onze bevindingen uit fase 2 is het wel mogelijk dat wij *aanbevelingen* aan de gemeenteraad doen voor aanpassing van het beleid.

Figuur 3: Model realistische beleidsevaluatie volgens Pawson en Tilley



Uiteraard zal het onderscheid in de toegepaste methoden bij de verschillende onderdelen van het onderzoek in de praktijk niet altijd zo scherp zijn. Onderdelen van het (dossier)onderzoek voor het verkrijgen van inzicht, zijn ook van groot belang voor het beoordelen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid. Het in beeld brengen van de beleidstheorie zal aan de andere kant ook belangrijke informatie opleveren over 'hoe het zit'.

5. Onderzoeksstappen

Wij voeren dit onderzoek uit via een aantal (parallele) stappen. Wij hebben deze opgenomen in onderstaand overzicht. Na het overzicht geven wij per stap aan welke activiteiten wij hiervoor uitvoeren en tot welk (tussen)resultaat dit leidt. Zo nodig geven wij een nadere toelichting per stap.

1: Oriëntatie op het onderzoek (grotendeels uitgevoerd)	
2: Formuleren normenkader	
3: Geven van inzicht in het beleidsterrein	4: Beoordelen effectiviteit van het daklozenbeleid
5: Beoordelen potentiële effectiviteit van het daklozenbeleid	
6: Opstellen concept-eindrapport	
7: Hoor- en wederhoor	8: Visualiseren samenvatting eindrapport
9: Verzenden eindrapport en samenvatting aan gemeenteraad (en betrokkenen)	
10: Presentatie eindrapport (optie)	11: Contact met de media (optie)
12: Contact met de auditcommissie	

Voordat wij op de verschillende onderzoeksstappen ingaan, willen wij hier vermelden dat onze secretaris gedurende het hele onderzoek contact houdt met de programmamanager maatschappelijke opvang (tevens ambtelijke contactpersoon) en de beleidsadviseur. Zij voeren elke twee weken overleg. Daarbij staat het bespreken van de aanpak en voortgang van het onderzoek (aan de hand van bevindingen) centraal. Vragen voor de organisatie worden uitgezet en beantwoord via de contactpersoon, tenzij daarover andere afspraken worden gemaakt. De contactpersoon verzorgt de terugkoppeling naar de organisatie, de portefeuillehouder en het college. Onze secretaris verzorgt de terugkoppeling naar de Rekenkamer.

Step 1: Oriëntatie op onderzoek (grotendeels uitgevoerd, zie ook hoofdstuk 4)	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelen van relevante landelijke en lokale (beleids)stukken • Bestuderen van belangrijkste landelijke en lokale (beleids)stukken op hoofdlijnen • Inzichtelijk maken van verstrekte subsidies aan de hand van dossiers • Analyse op hoofdlijnen van het beleid van de gemeente Nijmegen • Voeren van oriënterende gesprekken met sleutelfiguren • Afleggen van werkbezoeken (MFC, de Hulsen, NuNN)
Resultaat:	<p>Deze stap levert een aantal (tussen)resultaten op, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan van Aanpak (voorliggend onderdeel van deze notitie); • Verkenning (onderdeel van voorliggende notitie), waarin op hoofdlijnen inzicht wordt gegeven in diverse onderdelen van het beleidsveld. Het gaat om: <ul style="list-style-type: none"> • landelijke ontwikkelingen • lokale ontwikkelingen • doelgroep • doelstelling van beleid • verstrekte subsidies • spelers in het veld • aanbod van voorzieningen • financiële stromen <p>Daarnaast resulteert deze stap in inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • onderdelen van het beleidsveld die in stap 3 nader uitgewerkt moeten worden; • onderdelen van het beleidsveld die in stap 3 aanvullend uitgewerkt moeten worden; • 'witte vlekken' (aanvullend te verzamelen informatie).

Step 2: Formuleren normenkader	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Inventariseren relevante wetten en verordeningen • Bestuderen relevante landelijke onderzoeksliteratuur
Resultaat:	<p>Normenkader, bestaande uit normen op basis van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wetten • verordeningen • algemeen geaccepteerde / algemeen gebruikelijk te stellen eisen
<p><i>Toelichting: Essentieel voor elk rekenkameronderzoek is een normenkader. De bevindingen uit het onderzoek worden getoetst aan vooraf geformuleerde normen. Op die manier wordt in beeld gebracht in hoeverre sprake is van afwijkingen. In het geval er afwijkingen zijn, zijn deze afhankelijk van hun ernst of omvang aanleiding tot het doen van aanbevelingen aan de gemeenteraad.</i></p> <p><i>De normen die wij hanteren formuleren wij steeds zo concreet mogelijk. Wij lichten ook steeds toe waarom wij bepaalde normen hanteren, zeker waar het gaat om algemeen geaccepteerde / algemeen gebruikelijk te stellen eisen.</i></p>	

Stap 3: Geven van inzicht in het beleidsterrein	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelen en bestuderen van aanvullende relevante landelijke en lokale (beleids)stukken • Onderzoeken dossiers van geselecteerde instellingen (IrisZorg, NuNN, GGD) • Zo nodig: verzamelen stukken bij geselecteerde gesubsidieerde instellingen • Analyseren (uitvoering) beleid gemeente Nijmegen • Opstellen doelenbomen • Toepassen normenkader • Voeren van gesprekken met sleutelfiguren (in combinatie met stappen 4 en 5)
Resultaat:	<p>Deze stap levert de volgende tussenresultaten op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Volledig overzicht van 'hoe het zit' (verdieping van de Verkenning) Wij rapporteren het volledige overzicht in het eindrapport van dit onderzoek. Het gaat daarbij om een weergave van de feiten én om een beoordeling daarvan aan de hand van ons normenkader; • Doelenbomen Wij gebruiken de doelenbomen als basis voor het bepalen van de (potentiële) effectiviteit van het beleid (stap 4 en 5).
<p><i>Toelichting: Wij leggen de hoofdlijnen die voortvloeien uit onze analyse van de bevindingen uit de onderzoeksstappen 3, 4 en 5 voor in gesprekken met sleutelfiguren. Van elk gesprek wordt een verslag gemaakt. Het verslag wordt ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartners. De gesprekken worden steeds gevoerd door de secretaris van de Rekenkamer met één van de externe onderzoekers. Aan een aantal gesprekken zal tevens één van de leden van de Rekenkamer deelnemen.</i></p> <p><i>Vooralsnog denken wij aan het voeren van de volgende gesprekken:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • met een lid van de Rekenkamer daarbij: <ul style="list-style-type: none"> • portefeuillehouder • raadsleden (groepsgesprek) • programmamanager Maatschappelijke Opvang + beleidsmedewerker daklozen • IrisZorg: directeur • Ribw/NuNN: bestuurslid • zorgkantoor • leden van de doelgroep / cliëntenplatforms (groepsgesprek) • gedeputeerde • externe deskundigen (één of meer expertpanels op het moment dat bevindingen grotendeels bekend zijn) • zonder een lid van de Rekenkamer: <ul style="list-style-type: none"> • IrisZorg: ... (nader te bepalen) • Ribw/NuNN: ... (nader te bepalen) • enkele medewerkers Meldpunt Bijzondere Zorg (groepsgesprek) <p><i>Tot slot is er nog een groep spelers waarmee mogelijk een (gezamenlijk) gesprek gevoerd moet worden. Of dit aan de orde is, kan pas worden bepaald op basis van de bevindingen uit het onderzoek. Te denken valt aan:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • portefeuillehouder(s) aanpalende beleidsterreinen • programmamanager(s) aanpalende beleidsterreinen • beleidsmedewerker(s) aanpalende beleidsterreinen • (deel) regiogemeenten • (deel) overige gesubsidieerde instellingen • (deel) particuliere initiatieven 	

Stap 4: Beoordelen effectiviteit van het daklozenbeleid	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Afzetten doelenboom tegen bereikte effecten • Toepassen normenkader • Voeren van gesprekken met sleutelfiguren (in combinatie met stappen 3 en 5)
Resultaat:	Het tussenresultaat van deze stap is een oordeel over de effectiviteit van het beleid.
<p><i>Toelichting: Op basis van de tot nu toe bestudeerde stukken verwachten wij dat wij geen (volledig) oordeel kunnen geven over de effectiviteit van het daklozenbeleid. Indien dat het geval blijkt, gaan wij na in hoeverre (onderdelen van) het beleid potentieel effectief is (zijn).</i></p> <p><i>Bij stap 3 hebben wij een toelichting gegeven op de te voeren gesprekken met sleutelfiguren. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.</i></p>	

Stap 5: Beoordelen potentiële effectiviteit van het daklozenbeleid	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstrueren oorspronkelijke beleidstheorie op basis van: <ul style="list-style-type: none"> • de doelenbomen (uit stap 3) • veronderstellingen over de werking van het beleid: <ul style="list-style-type: none"> • uit vigerende beleidsplannen (wij destilleren deze uit de toelichtingen op of argumenten voor gemaakte keuzes en dergelijke) • uit gesprek(ken) met beleidsmedewerker(s) • Onderzoeken plausibiliteit oorspronkelijke beleidstheorie. Wij gaan hiertoe na in hoeverre de veronderstelde werking van de oorspronkelijke beleidstheorie wordt ondersteund door: <ul style="list-style-type: none"> • hetgeen hierover bekend is uit de literatuur (algemeen, specifiek voor daklozen) • ervaringen uit de praktijk in (de regio) Nijmegen • best practices uit het veld (Nijmegen, andere gemeenten) • Toepassen normenkader • Voeren van gesprekken met sleutelfiguren (in combinatie met stappen 3 en 4)
Resultaat:	Het tussenresultaat van deze stap is een oordeel over de potentiële effectiviteit van het beleid.
<p><i>Toelichting: We zetten deze stap alleen, wanneer wij geen oordeel kunnen geven over de effectiviteit van het beleid (stap 4). Bij stap 3 hebben wij een toelichting gegeven op de te voeren gesprekken met sleutelfiguren. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.</i></p>	

Stap 6: Opstellen eindrapport	
Activiteiten:	Opstellen eindrapport op basis van voorgaande stappen.
Resultaat:	Concept-eindrapport.

Stap 7: Hoor- en wederhoor	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Zo nodig: ambtelijk hoor- en wederhoor • Zo nodig: bijstellen eindrapport naar aanleiding van ambtelijk hoor- en wederhoor • Hoor- en wederhoor met het college • Zo nodig: bijstellen eindrapport naar aanleiding van hoor- en wederhoor met het college
Resultaat:	Resultaat van deze stap is een eindrapport waarin alle feiten juist zijn weergegeven.
<p><i>Toelichting ambtelijk hoor- en wederhoor:</i> Afhankelijk van de aard van de bevindingen en het verloop van het onderzoek (contacten met ambtelijke contactpersoon) bepalen we of we ambtelijk hoor- en wederhoor toepassen en zo ja, hoe uitgebreid we dat doen. Wanneer wij ambtelijk hoor- en wederhoor toepassen, geven wij in een afzonderlijk overzicht aan hoe wij met de reacties uit dat ambtelijk hoor- en wederhoor zijn omgegaan. Dit overzicht wordt ter beschikking gesteld aan, en zo nodig besproken met, de ambtelijke contactpersoon en de beleidsadviseur.</p> <p><i>Toelichting hoor- en wederhoor met het college:</i> Wij bepalen in de loop van het onderzoek hoe wij hoor- en wederhoor met het college inrichten. Dit kan op twee manieren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aan het college worden alleen de bevindingen uit het onderzoek voorgelegd In dat geval reageert het college op de bevindingen en voegen wij daarna een slotbeschouwing, inclusief conclusies en aanbevelingen aan het rapport toe. Zo nodig wordt in de slotbeschouwing ook ingegaan op de reactie van het college. Bij deze aanpak ontvangen raad en college tegelijkertijd de conclusies en aanbevelingen. 2. Aan het college wordt het gehele rapport aangeboden, inclusief conclusies en aanbevelingen In dat geval reageert het college op het gehele rapport, zo nodig reageren wij hierop in een aan het rapport toe te voegen nawoord. Bij deze aanpak ontvangt het college de conclusies en aanbevelingen eerder dan de gemeenteraad. <p>Voor welke aanpak wij ook kiezen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • in de periode voor hoor- en wederhoor vallen minimaal twee collegevergaderingen; • de ambtelijke contactpersoon wordt vroegtijdig op de hoogte gesteld van de inrichting en de planning van de hoor- en wederhoorprocedure; • de reactie van het college wordt integraal in het eindrapport opgenomen. 	

Stap 8: Visualiseren samenvatting eindrapport	
Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport samenvatten in één inzichtelijke figuur
Resultaat:	Samenvatting van het eindrapport in één oogopslag.
<p><i>Toelichting:</i> Wij denken dat het debat in de raad over de (potentiële) effectiviteit van het daklozenbeleid gediend is bij een overzicht van het geheel in één figuur. Dat geldt zowel voor het te voeren debat naar aanleiding van ons onderzoek, als voor daaropvolgende debatten over het daklozenbeleid.</p>	

Stap 9: Verzenden eindrapport en samenvatting aan gemeenteraad (en betrokkenen)	
Activiteiten:	Verzenden (digitale versie van) eindrapport aan: <ul style="list-style-type: none"> • raadsleden • fracties uit de gemeenteraad • leden van het college • ambtelijk betrokkenen • betrokken externen
<p><i>Toelichting:</i> Met de verzending van het rapport aan de gemeenteraad wordt het rapport openbaar. Gelijktijdig met de verzending van het eindrapport, wordt het ook op internet geplaatst.</p>	

Stap 10: Presentatie eindrapport (optie)

Activiteiten:	Afwegen of en zo ja, hoe wij een presentatie van het eindrapport verzorgen voor de gemeenteraad en overige betrokkenen.
---------------	---

Stap 11: Contact met de media (optie)

Activiteiten:	Afwegen wijze van contact met de media. Op voorhand denken wij aan de volgende mogelijkheden: <ul style="list-style-type: none">• Persbericht verzenden;• Persconferentie organiseren;• Exclusief interview met de voorzitter en de secretaris aanbieden aan een geselecteerd medium.
---------------	---

Toelichting: Indien een persbericht wordt opgesteld, wordt dit in afschrift aan de fractievoorzitters, de voorzitter van de auditcommissie en de persvoorlichter verstuurd.

Stap 12: Contact met de auditcommissie

Activiteiten:	<ul style="list-style-type: none">• Desgewenst: toelichting geven aan auditcommissie op eindrapport
---------------	---

Toelichting: De auditcommissie bereidt de besluitvorming van de gemeenteraad naar aanleiding van Rekenkamerrapporten voor (Verordening Auditcommissie, artikel 2 lid 1 sub e). De Rekenkamer heeft de volgende afspraken gemaakt met de auditcommissie over de behandeling van adviezen van de Rekenkamer:

De auditcommissie besluit binnen drie weken nadat de Rekenkamer een advies aan de gemeenteraad heeft aangeboden of zij naar aanleiding hiervan een voorstel aan de raad wil voorleggen en

- *zo ja, dat zij dit voorstel dan binnen drie weken aan de gemeenteraad aanbiedt en dat het Rekenkameradvies en het bijbehorende voorstel van de auditcommissie direct daarna geagendeerd worden voor behandeling door de gemeenteraad;*
- *zo nee, dat het Rekenkameradvies als vanzelfsprekend direct daarna geagendeerd wordt voor behandeling door de gemeenteraad.*

5. Planning, taakverdeling en kosten

Planning

Onze planning is erop gericht het onderzoek (stap 1 tot en met 5) eind juni 2009 af te ronden. Medio september vindt het groepsgesprek met de externe deskundigen plaats over de bevindingen. Rapportage aan de raad (inclusief hoor- en wederhoor met het college), vindt zo snel mogelijk daarna plaats.

Taakverdeling

Wij hebben onderzoekers van twee externe bureaus ingehuurd om ons te ondersteunen bij de uitvoering van ons onderzoek. Het gaat om onderzoekers van 'Doen en Denken' en van 'Bureau HHM'. De onderzoekers vormen samen met onze secretaris het onderzoeksteam. Onze secretaris is projectleider. Voorafgaand aan elke onderzoeksstap wordt een inschatting gemaakt van de benodigde (maximale) tijdsbesteding. De maximale tijdsbesteding voor de onderzoekers van Bureau HHM is vooralsnog 15 dagen, die voor Doen en Denken 37 dagen. Onze secretaris zal gemiddeld (inclusief de aansturing van de externe onderzoekers en het beheer van het onderzoek) 2,5 tot 3 dagen per week aan het onderzoek besteden. De voorzitter en de leden van de Rekenkamer leveren gedurende het hele onderzoek hun bijdrage, waaronder:

- het bestuderen van stukken;
- het voorbereiden van vragen voor gesprekken;
- het voeren van gesprekken;
- het maken van verslagen van gesprekken.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek worden concrete afspraken gemaakt over de bijdragen van de leden. Tijdens de vergaderingen van de Rekenkamer (en afzonderlijk te beleggen werkbijeenkomsten) is het beoordelen van tussenresultaten aan de orde. Mevrouw Van Vliet is referentielid voor dit onderzoek. Dat houdt in dat zij naast de hiervoor genoemde taken gedurende het hele onderzoek intensief meedenkt en -leest over de concrete aanpak en tussenresultaten beoordeelt.

Voor het visualiseren van de samenvatting van ons eindrapport hebben wij 'kaartenmakers' van de Argumentenfabriek ingehuurd.

Kosten

De uiteindelijke kosten van het onderzoek hangen direct samen met de tijdsinzet van de ingehuurde externe onderzoekers en de eventuele vergoedingen voor te bevragen experts. Wij zorgen ervoor dat wij binnen het totaal beschikbare budget blijven.

ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

VERKENNING

Verkenning

Onderzoek effectiviteit daklozenbeleid

In voorliggende Verkenning geven wij op hoofdlijnen inzicht in een aantal onderdelen van het daklozenbeleid. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Landelijke ontwikkelingen
2. Lokale ontwikkelingen
3. Doelgroep
4. Doelstellingen van beleid
5. Verstrekte subsidies
6. Spelers in het veld
7. Aanbod
8. Financiële stromen

In het eindrapport gaan wij, waar nodig, meer uitgebreid in op deze onderwerpen. In het eindrapport geven wij tevens inzicht in een aantal extra onderdelen van het daklozenbeleid. Op dit moment denken wij daarbij tenminste aan:

- de vertaling van de doelstellingen van beleid naar de uitvoering door de gemeente;
- de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar regierol;
- de inzet van andere instrumenten dan subsidies door de gemeente.

De betekenis van alle gebruikte afkortingen is bij hun eerste gebruik in voorliggende Verkenning toegelicht. Alle gebruikte afkortingen zijn tevens opgenomen in bijlage 1 en daar voorzien van een verklaring van hun betekenis. Tevens is een aantal gebruikte begrippen toegelicht in bijlage 1. Deze zijn de eerste keer dat ze worden gebruikt in voorliggende Verkenning voorzien van een *.

1. Landelijke ontwikkelingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste landelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het terrein van de maatschappelijke opvang, in het bijzonder de opvang en begeleiding van daklozen. Het gaat hierbij steeds om ontwikkelingen die consequenties hebben voor het gemeentelijk beleid. Bij twee ontwikkelingen staan wij in dit hoofdstuk wat uitgebreider stil: de gemeentelijke regierol (vanaf blz. 7) en de verdeelsleutel voor de financiële middelen (vanaf blz. 8). Voor de overige ontwikkelingen die in dit hoofdstuk op hoofdlijnen zijn beschreven, hebben wij in bijlage 2 een uitgebreidere beschrijving opgenomen. Wij hebben dat steeds gedaan volgens een vast stramien (fiche), waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanleiding tot de ontwikkeling, de kern van de inhoud van de bijbehorende documenten, het verloop van de ontwikkeling(en) en de stand van zaken op dit moment (voorjaar 2009). Wij verwijzen op twee manieren naar de meer gedetailleerde beschrijvingen in bijlage 2:

- via een voetnoot in de hierna volgende tekst;
- via de gekleurde en genummerde bolletjes in de samenvattende figuur op de volgende bladzijde.

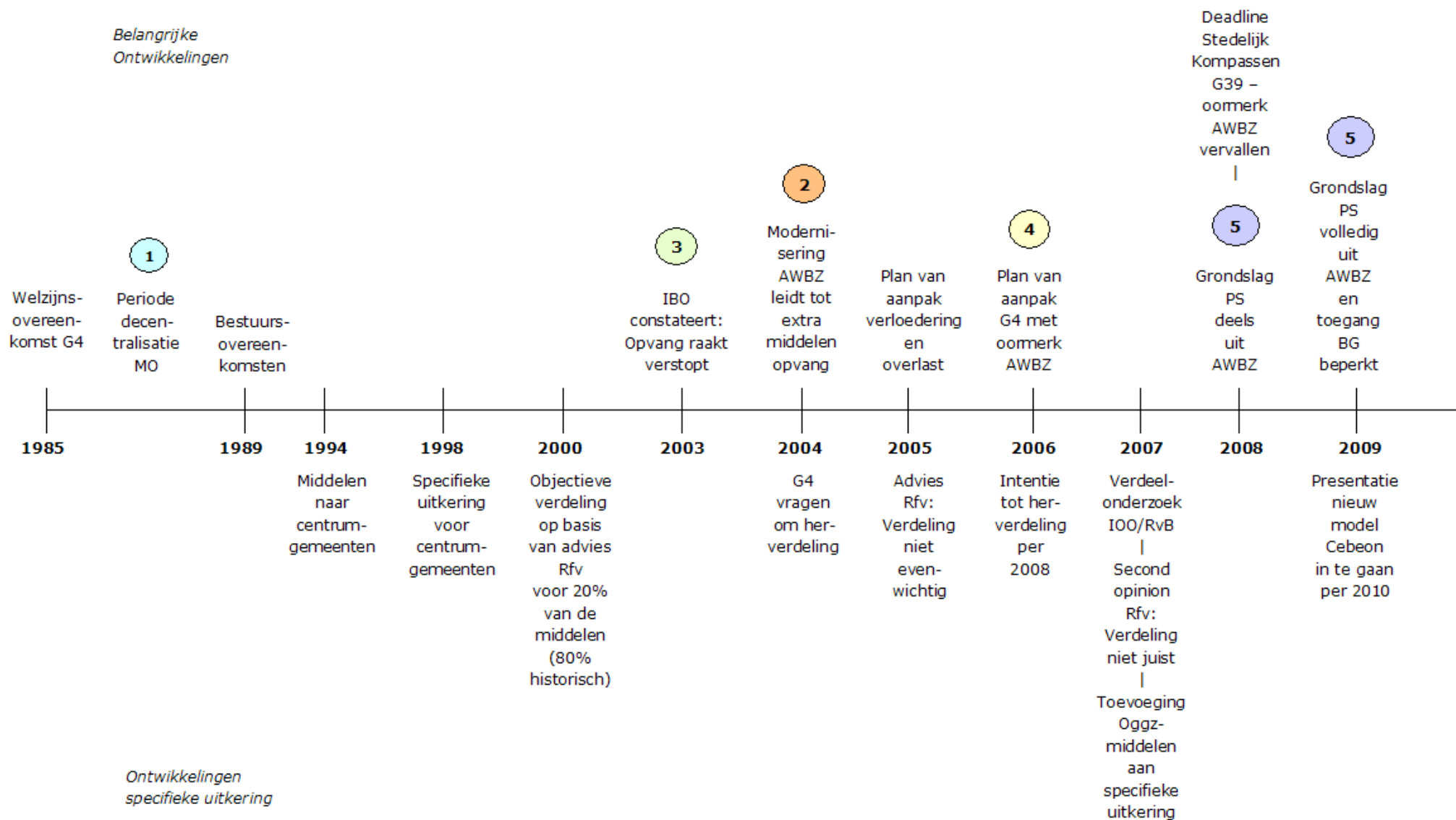
Een eerdere versie van de beschrijving van de landelijke ontwikkelingen hebben wij op juistheid en volledigheid voorgelegd aan mevrouw R. Beers, beleidsmedewerker van de Federatie Opvang en de heer J. van den Berg, beleidsmedewerker Directie Maatschappelijke Ondersteuning, Afdeling Sociale Samenhang en Opvang van het Ministerie van VWS. Hun op- en aanmerkingen zijn grotendeels verwerkt in voorliggend overzicht van de landelijke ontwikkelingen.

Omdat de ontwikkelingen elkaar op bepaalde onderdelen in hoog tempo opvolgen, actualiseren wij het overzicht van landelijke ontwikkelingen waar nodig voor het eindrapport. Wij leggen in het eindrapport tevens een relatie tussen de landelijke en de lokale ontwikkelingen.

Wij hebben de beschrijvingen van de landelijke ontwikkelingen gebaseerd op een analyse van diverse relevante (beleids)documenten, onderzoeken en adviezen uit de afgelopen jaren. Tot slot van de gedetailleerde beschrijvingen in bijlage 2 hebben wij de bronnen vermeld waarop deze beschrijvingen gebaseerd zijn. Hier volstaan wij waar nodig met een verwijzing daarnaar.

Samenvattende beschrijving landelijke ontwikkelingen

Het geheel aan landelijke ontwikkelingen overziend, valt op dat er in de afgelopen jaren diverse malen sprake was van onduidelijkheden en onzekerheden voor gemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor de (aanvankelijke) onduidelijkheden rond de bestuurlijke structuur en de (nog voortdurende) onzekerheden voor wat betreft de financiering van de maatschappelijke opvang.



Bestuurlijke structuur

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw lag de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang bij het rijk. Vanaf 1985 is een proces van decentralisatie van deze verantwoordelijkheden naar de gemeenten in gang gezet. Dit proces duurde ruim tien jaar¹. Aanvankelijk was één en ander geregeld in tijdelijke wetgeving. Uiteindelijk is in 1994, met de gewijzigde Welzijnswet, voorlopig definitieve helderheid verschaft over het bestuurlijke en financiële regime.

Gemeenten werden verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang. De financiële middelen werden toegekend aan die gemeenten waar voorzieningen geconcentreerd waren. Later zijn hiervoor centrumgemeenten* aangewezen. Op dit moment zijn de verantwoordelijkheden op hoofdlijnen als volgt verdeeld:

- *alle* gemeenten zijn verantwoordelijk voor het formuleren van beleid voor de uitvoering van maatschappelijke opvang;
- de *centrumgemeenten* hebben een regierol, die in hoofdzaak bestaat uit:
 - het zorgdragen voor een adequaat voorzieningenniveau in de regio;
 - het ontwikkelen van een beleidsvisie;
 - het organiseren van actieve betrokkenheid met aanpalende sectoren;Verderop in dit hoofdstuk gaan wij specifiek in op de regierol van de centrumgemeenten. Nijmegen is namelijk één van de aangewezen centrumgemeenten.
- het rijk heeft een verantwoordelijkheid die bestaat uit het volgen van ontwikkelingen in de samenleving, het stimuleren van nieuw beleid en het verdelen van de financiële middelen over de gemeenten.

Overigens wordt betwijfeld of deze verdeling van verantwoordelijkheden helder genoeg is. In haar advies van 2005 beveelt de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan 'om de taken/verantwoordelijkheden van het rijk als middelenverstrekker, de centrumgemeenten en regiogemeenten op het gebied van de opvang eenduidig vast te leggen'.

Inhoudelijke impulsen

In 2003 werd in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)² geconstateerd dat de maatschappelijke opvang verstoort dreigde te raken. Voor teveel mensen was de opvang een permanente voorziening geworden. Tegelijkertijd was sprake van een toenemende instroom; ook van mensen die gezien hun problemen eigenlijk elders zouden moeten worden opgevangen. Het stokken van de uitstroom en de toenemende instroom werden onder meer veroorzaakt door tekorten aan geschikte huisvesting, een moeizame toegang tot zorginstellingen en een gebrekkige aansluiting tussen zorg- en werkvoorzieningen.

¹ Voor een uitgebreide beschrijving van het decentralisatieproces verwijzen wij naar fiche 1 in bijlage 2.

² Voor een uitgebreide beschrijving van (de ontwikkelingen naar aanleiding van) dit IBO-rapport verwijzen wij naar fiche 3 in bijlage 2.

Het IBO-rapport leidde tot een hernieuwd besef dat maatschappelijke opvang een tijdelijke voorziening moet zijn en dat doorstroming derhalve belangrijk is. Hierdoor kwam er meer aandacht voor de keten waarbinnen de maatschappelijke opvang functioneert. Daarbij blikte het rapport al vooruit op de modernisering van de AWBZ³, die feitelijk al in 1999 in gang was gezet. Hoewel de uiteindelijke effecten destijds nog niet helemaal te voorspellen waren, verwachtte men dat de vraag naar maatschappelijke opvang door de modernisering van de AWBZ mogelijk zou afnemen. Met deze maatregelen zouden cliënten namelijk in de zorg kunnen instromen.

Inmiddels is helder dat deze modernisering van de AWBZ juist een grote financiële en inhoudelijke impuls betekende voor de maatschappelijke opvang. Deze modernisering betekende een omslag van een aanbodgestuurd naar een vraaggestuurd systeem in de AWBZ. Hierdoor kregen veel cliënten in de maatschappelijke opvang in 2004 en 2005, maar ook nog daarna, een 'AWBZ-indicatie'. Daarmee kon de zorg aan hen vanuit de AWBZ gefinancierd worden. Verder konden door de modernisering van de AWBZ instellingen voor opvang worden toegelaten als AWBZ-verblijfsinstelling. Ook daarmee zijn veel extra middelen voor de maatschappelijke opvang gegenereerd. In het IBO-rapport was al gesignaleerd dat de maatschappelijke opvang in de loop der tijd meer was geworden dan enkel 'bed-bad-brood', maar door de gemoderniseerde AWBZ kon er nog veel meer aandacht aan de zorg en kwaliteit van leven van cliënten worden besteed. Overigens zijn er bij deze ontwikkeling grote verschillen te zien tussen regio's. Uit onderzoek uit 2007 bleek dat de regio Nijmegen* één van de regio's was met een relatief gering aandeel AWBZ-middelen in de opvang in vergelijking met andere regio's^{e4}. In ons onderzoek gaan wij na of dat nog steeds het geval is.

Vanaf 2005 is het rijk de bestrijding van overlast door onder meer daklozen als expliciete doelstelling gaan hanteren. De gedachte was dat de overlast verminderd zou kunnen worden door de verbetering van de zorg aan deze doelgroep.

Deze gedachte werd in 2006 vertaald in het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang van de vier grote steden (G4) en het rijk. Met dit Plan van Aanpak kozen zij ervoor om via een minder vrijblijvende en een persoonsgerichte aanpak een oplossing te bieden voor dakloosheid. Hiertoe werden sluitende samenwerkingsafspraken gemaakt tussen betrokken partijen. Behalve dat de overlast door daklozen zou verminderen, zou zo ook de doorstroom verbeterd kunnen worden. Om de doelstellingen uit het Plan van Aanpak te kunnen realiseren, werden de middelen vanuit de AWBZ en die van de centrumgemeenten door de betrokken partijen gebundeld.

³ Voor een uitgebreide beschrijving van (de ontwikkelingen naar aanleiding van) de modernisering van de AWBZ verwijzen wij naar fiche 2 in bijlage 2.

⁴ De gebruikte bronnen voor het opstellen van het landelijk kader zijn opgenomen in bijlage 2 en daar voorzien van een codering met letters. In voorliggend hoofdstuk wordt waar nodig deze letter als verwijzing naar dat overzicht van bronnen gebruikt. In de meeste gevallen volstaan wij met een verwijzing naar het fiche in bijlage 2 waarin een meer uitgebreide beschrijving is opgenomen. Per fiche is in die bijlage ook aangegeven welke bronnen zijn gebruikt bij het opstellen ervan.

Daarbij behield ieder wel zijn eigen verantwoordelijkheid. Vanaf 2007 zijn de doelstellingen uit het Plan van Aanpak van de G4 en het rijk door de overige centrumgemeenten vertaald naar zogenaamde Stedelijk Kompassen*⁵.

Financiering

De meest recente ontwikkelingen leiden ertoe dat er op dit moment weer sprake is van onzekerheid omtrent de financiering van de maatschappelijke opvang in brede zin en die voor de aanpak van dakloosheid in het kader van de Stedelijk Kompassen in het bijzonder. Die onzekerheden worden concreet veroorzaakt door:

- de pakketmaatregelen die in 2008 en 2009 in de AWBZ zijn genomen. Hierdoor kan voor cliënten uit de maatschappelijke opvang waarschijnlijk in mindere mate gebruik gemaakt worden van middelen uit de AWBZ. De omvang van dit effect is vooralsnog niet helder⁶;
- het besluit uit 2008 dat voor de uitvoering van de Stedelijk Kompassen geen geoormerkt budget vanuit de AWBZ beschikbaar wordt gesteld⁷;
- de herverdeling van middelen voor de centrumgemeenten volgens de nieuwe verdeelsleutel voor de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang, OGGz* en verslavingsbeleid.

De besluiten met betrekking tot de AWBZ betekenen naar verwachting dat in grotere mate een beroep zal worden gedaan op de financiering vanuit het gemeentelijke domein. Dit sluit aan bij de gedachte achter de Wmo⁸*, namelijk dat het de gemeenten zijn die burgers in staat moeten stellen om mee te doen aan de samenleving ('participeren'). De gemeenten worden echter slechts gedeeltelijk gecompenseerd voor het teruglopen van de financieringsmogelijkheden uit de AWBZ.

Over de middelen die centrumgemeenten te besteden hebben in het kader van de specifieke uitkering is jarenlang discussie gevoerd. Pas zeer recent is een nieuwe verdeelsleutel gepresenteerd. Hierover is op 4 maart 2009 overeenstemming bereikt tussen de staatssecretaris van VWS en de VNG. Deze nieuwe verdeelsleutel zal leiden tot herverdeling van middelen tussen centrumgemeenten. Over het tempo waarin dit gaat plaatsvinden en wat de precieze effecten zullen zijn, bestaat nog geen volledige duidelijkheid. Verderop in dit hoofdstuk gaan wij specifiek in op de ontwikkelingen rond de verdeelsleutel. Vooralsnog ziet het er naar uit dat de specifieke uitkering voor Nijmegen vanaf 2010 lager zal zijn dan deze tot nu toe was.

⁵ Voor een uitgebreide beschrijving van (de ontwikkelingen naar aanleiding van) Het Plan van Aanpak van de G4 en het rijk (en de Stedelijke Kompassen van de overige centrumgemeenten) verwijzen wij naar fiche 4 in bijlage 2.

⁶ Voor een uitgebreide beschrijving van (de ontwikkelingen naar aanleiding van) de pakketmaatregelen in de AWBZ verwijzen wij naar fiche 5 in bijlage 2.

⁷ Voor een uitgebreide toelichting op het al dan niet geoormerkt beschikbaar stellen van middelen uit de AWBZ verwijzen wij naar fiche 4 in bijlage 2.

⁸ De Wmo is van kracht sinds 1 januari 2007 en verving de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Gemeentelijke regierol

Hieronder beschrijven wij beknopt wat er landelijk is vastgelegd omtrent de regierol van de (centrum)gemeenten⁹. In ons onderzoek gaan wij expliciet na hoe Nijmegen invulling geeft aan zijn regierol en hoe effectief dat is. Over onze bevindingen op dit vlak rapporteren wij in ons eindrapport.

Regierol gemeenten algemeen

Alle gemeenten hebben een regierol op grond van de Wmo. De Memorie van Toelichting van de Wmo stelt (bladzijde 6): 'De regering heeft uitdrukkelijk niet tot de Wmo besloten omdat de Wvg en Welzijnswet 1994 onvoldoende functioneren, maar omdat zij mogelijkheden ziet om de samenhang in voorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning verder te verbeteren. Door de verschillende wetten en regelingen te bundelen in de Wmo krijgen gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren over samenhangende activiteiten van aanbieders van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening'.

Regierol centrumgemeenten

Al voordat de Wmo van kracht werd, hadden de centrumgemeenten een regierol. De Nota Op-maat tot samenspel schreef hierover op blz. 1: 'Het wetsvoorstel voor de doeluitkeringen voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid noopt ons tot het helder formuleren van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk en de gemeenten waar voorzieningen geconcentreerd zijn. Deze aangewezen gemeenten (*Rekenkamer: dit zijn de centrumgemeenten*) hebben duidelijk een regierol voor de maatschappelijke opvang'. En op blz. 12 wordt gesteld: 'Er is sprake van een regierol omdat voor het integrale beleid diverse maatschappelijke en bestuurlijke partners hun activiteiten op elkaar moeten afstemmen, zonder dat de één zeggenschap over de ander heeft. De centrumgemeente krijgt in dit veld van actoren een belangrijke taak:

- formuleren van een regionale (beleids)visie over de omvang en het karakter van de inspanningen van de verschillende participanten ten aanzien van de vier functies (preventie, asiel, handhaving en herstel), afgezet tegen de regionale problematiek van de gehele kwetsbare groep waar de opvang zich op richt;
- zorgdragen voor een adequaat, gedifferentieerd voorzieningenniveau en zorgdragen dat de aanpalende sectoren worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid al dan niet door middel van vastgelegde inspanningsverplichtingen'.

⁹ De gebruikte bronnen voor het opstellen van de beschrijving van de gemeentelijke regierol zijn aan het einde van bijlage 2 opgenomen.

Versterking regierol centrumgemeenten

Met ingang van 1 januari 2007 is de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid voor de centrumgemeenten uitgebreid met de OGGz-middelen. Die middelen zijn bedoeld om meer zorgmijders in de zorg te krijgen en daarmee zowel verloedering als overlast te bestrijden. Een expliciete doelstelling van het overdragen van deze middelen aan de centrumgemeenten was ook het versterken van hun regierol. Met de middelen voor de OGGz hebben de centrumgemeenten de mogelijkheid gekregen zelf het benodigde aanbod in te kopen. Op die manier kunnen zij (de regie op) de toeleiding van de OGGz-doelgroep naar zorg verbeteren.

Verdeelsleutel financiële middelen maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid

Hieronder beschrijven wij de chronologische ontwikkelingen rond de verdeelsleutel voor de financiële middelen voor de maatschappelijke opvang¹⁰.

1985 - 1994: decentralisatieproces

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw lag de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang bij het rijk. Vanaf 1985 is een proces van decentralisatie van deze verantwoordelijkheden naar de gemeenten in gang gezet¹¹. De decentralisatie werd in gang gezet via bestuursovereenkomsten met gemeenten. Voor de G4 gebeurde dat via de Algemene Welzijnsovereenkomst in 1985; voor de overige gemeenten op grond van artikel 13 van de Welzijnswet 1987 in 1989. Vervolgens werd per 1 januari 1994 de financiering van de maatschappelijke opvang grotendeels ondergebracht bij de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing. De middelen vloeien sindsdien rechtstreeks naar een aantal aangewezen centrumgemeenten.

1998: Keuze voor verdeling van middelen via specifieke uitkering

Door een wijziging van de Welzijnswet (1994) werden met ingang van 1998 de middelen voor maatschappelijke opvang via specifieke uitkeringen verstrekt aan een aantal centrumgemeenten. Aanvankelijk was de gedachte om de middelen over te hevelen naar het Gemeentefonds. Daar is van afgezien omdat de Tweede Kamer vreesde voor afbraak en versnippering van het bestaande voorzieningenniveau.

¹⁰ De gebruikte bronnen voor het opstellen van de beschrijving van de ontwikkelingen rond de verdeelsleutel zijn aan het einde van bijlage 2 opgenomen.

¹¹ Voor een uitgebreide beschrijving van het decentralisatieproces verwijzen wij naar fiche 1 in bijlage 2.

vanaf 2000: Verdeling van middelen volgens objectieve maatstaven

Vanaf 2000 worden de specifieke uitkeringen ten dele (ongeveer 20%) verdeeld met behulp van objectieve verdeelmodellen conform een advies van de Rfv. Destijds is er voor gekozen om geen enkele gemeente er op achter uit te laten gaan, zodat geen kapitaalvernietiging zou plaatsvinden. Sommige gemeenten ontvangen daardoor nog steeds budgetten die voor een deel op historische kosten zijn gebaseerd.

Per 2001 zijn de uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid samengevoegd en ontvangen 43 centrumgemeenten deze uitkering. De 27 centrumgemeenten die tevens GSB¹²-gemeente (G27) zijn (waaronder Nijmegen) ontvangen de middelen sinds 2005 in het kader van de BDU-SIV¹³ voor de gehele GSB-III-periode van vijf jaar (t/m 2009). In zijn advies van juli 2005 schrijft de Rfv hierover: 'In het kader van GSB wordt er gestuurd op prestaties in plaats van op budgetten. Aangezien gemeenten vrij zijn in de aanwending van middelen binnen de BDU is niet meer zichtbaar welke financiële middelen er ten behoeve van de opvang worden ingezet'. In de loop der jaren is de specifieke uitkering, mede op verzoek van de Tweede Kamer, meerdere malen verhoogd om aan de groeiende vraag naar opvang te kunnen voldoen. Desondanks, zo geeft de Rfv in datzelfde advies aan, is de druk op de opvang steeds groter geworden.

2004: Verzoek om herverdeling van middelen

Begin 2004 hebben de G4 gevraagd om een nader onderzoek naar de verdeling van de middelen. Dit gebeurde tijdens een bestuurlijk overleg tussen het rijk en de betrokken gemeenten over de nota 'Samenwerken aan de Krachtige stad; uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)'. De G4 waren van mening dat zij 'zowel kwantitatief als kwalitatief voor een zwaardere opgave [...] staan dan andere gemeenten'. Vertegenwoordigers van de overige gemeenten die middelen uit de BDU-SIV ontvangen, gaven aan dat 'er sprake is van (in)congruentie tussen de regio's'^{ae}.

2005: Advies Rfv over verdeling van middelen

In zijn advies van juli 2005 constateert ook de Rfv de door de gemeenten benoemde onevenwichtigheid in de verdeling van middelen. Verder constateert de Rfv op basis van de voorgeschiedenis 'dat de rijksbijdragen ten behoeve van de maatschappelijke- en vrouwenopvang niet bedoeld zijn als kostendekkende uitkeringen (...). *De Raad constateert echter dat er in de praktijk geen eenduidigheid bestaat over de vraag in hoeverre de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang een kostendekkend karakter hebben. Deze constatering hangt samen met de onduidelijkheid welke kosten uit de specifieke uitkeringen moeten worden gedekt. Het verdient aanbeveling het uitgangspunt voor de budgettaire verantwoordelijkheden duidelijker vast te leggen*'.

¹² GSB: Grote Stedenbeleid.

¹³ BDU-SIV: Brede Doeluitkering Sociaal Integratie Veiligheid.

Met het oog op het gevraagde herverdeelonderzoek merkte de Rfv op:

- dat de druk op de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid fors is toegenomen;
- dat eerst duidelijkheid dient te worden verschaft over de bestuurlijke uitgangspunten en verantwoordelijkheden, voordat tot een herverdeelonderzoek wordt overgegaan;
- dat het daarbij van belang is dat er een eenduidige afbakening van de maatschappelijke opvang en de zorgzwaarte wordt gehanteerd om een objectieve uniform toepasbare vergelijkingsbasis mogelijk te maken;
- dat er duidelijke afspraken gemaakt dienen te worden over de reikwijdte en de methodologische uitgangspunten van het uit te voeren onderzoek;
- dat er verschillende benaderingen van de behoefte mogelijk zijn, bijvoorbeeld op basis van gemeentelijke uitgaven en/of de zwaarte van de problematiek van de cliënten.

2006: Intentie om te komen tot herverdeling van middelen

Medio 2006 is met alle centrumgemeenten de afspraak gemaakt onderzoek te doen gericht op een 'gerechtvaardigde verdeling' van middelen. Daarbij is toen ook afgesproken dat er vóór 1 mei 2007 een besluit zou vallen, waarbij een eventuele nieuwe verdeling van middelen niet eerder in werking zou treden dan per 2008^{ae}.

2007: Rapport IOO en RvB met voorstellen voor herverdeling van middelen

Het toegezegde onderzoek, gericht op de 'gerechtvaardigde verdeling' van middelen is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) en Research voor Beleid (RvB). Het onderzoek leverde in april 2007 vier modellen op voor de herverdeling van middelen. Alle modellen leverden in meer of mindere mate een bijdrage aan de correctie van de bestaande onevenwichtigheid. Het verschil tussen de modellen betrof de te hanteren criteria en de wijze van toepassing hiervan.

2007: Kritiek op de modellen van IOO en RvB en second opinion door Rfv

Diverse centrumgemeenten hadden zoveel kritiek op het onderzoek en de modellen voor herverdeling van middelen, dat de Rfv een second opinion heeft uitgevoerd (31 mei 2007). De Rfv noemde het hierin onverantwoord om op basis van de verdeelmodellen uit het rapport van IOO en RvB over te gaan tot structurele herverdeling. De Rfv concludeerde dat onvoldoende is tegemoet gekomen aan de doelstelling van het onderzoek, namelijk 'het ontwikkelen van een verdeelsleutel die recht doet aan de huidige knelpunten. Een rechtvaardige verdeling zodat centrumgemeenten in een financieel vergelijkbare uitgangspunten komen te verkeren. Speciale aandacht daarbij is gevraagd voor de grootschalige voorzieningen, de gemeentelijke bijdrage in verhouding tot de rijksbijdrage, aandacht voor de context en de mogelijkheid om positieve prikkels toe te voegen'. Wel ziet de Raad als meerwaarde van het onderzoek 'dat het voor het eerst inzicht geeft in de verschillen van de eigen gemeentelijke bijdrage in aanvulling op de rijksbijdrage. De Raad plaatst echter kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de basisgegevens'.

Deze second opinion van de Rfv leidde er toe dat de resultaten van het onderzoek van IOO en RvB niet zijn gebruikt.

2007: Wederom intentie tot een nieuw verdeelmodel

In een bestuurlijk overleg tussen het Ministerie van VWS en de VNG op 26 september 2007 is vervolgens afgesproken dat er gezamenlijk wordt gewerkt aan een nieuw vraaggestuurd objectief verdeelmodel. Dit model zou aandacht moeten hebben voor preventie en het belonen van goed gedrag. Daarnaast mocht er geen sprake zijn van een open eind financiering.

In de zomer van 2008 is in een bestuurlijk overleg tussen het Ministerie van VWS en de VNG besloten deze nieuwe verdeelsystematiek per 2010 in te voeren.

2009: Het nieuwe verdeelmodel van Cebeon

Het nieuwe verdeelmodel is ontwikkeld door Cebeon (Centrum Beleidsadviserend Onderzoek). De resultaten daarvan zijn eind januari 2009 gepresenteerd. Volgens het rapport voldoet dit model aan de volgende criteria:

- Het model is vraaggestuurd (gebaseerd op de (terechte) kosten die centrumgemeenten maken voor maatschappelijke opvang) en gebaseerd op objectieve maatstaven (waaronder het aantal mensen met een uitkering, het aantal éénpersoonshuishoudens, het aantal gemeenten in een regio et cetera);
- Het model geeft een heldere afbakening ten opzichte van andere wettelijke en financiële kaders. Dat wil zeggen dat kritisch is gekeken naar het grensvlak tussen de verschillende financieringsvormen die in de maatschappelijke opvang gangbaar zijn. Dit zijn de AWBZ, de Zvw¹⁴ en de Wjz¹⁵. Daar waar gemeenten eigen middelen of middelen vanuit de doeluitkering inzetten voor zorg voor cliënten die eigenlijk uit de AWBZ, of Zvw of Wjz behoren te worden gefinancierd is dit deel op een zogenaamde grensstrook¹⁶ gezet. De doelstelling is dat gemeenten actie ondernemen om ervoor te zorgen dat de betreffende zorg niet meer wordt gefinancierd uit de gemeentelijke middelen, maar uit de daartoe geëigende andere financieringsbronnen. De gedachte is dat op die manier middelen worden vrijgespeeld, die herverdeeld kunnen worden over alle gemeenten.
- Het model geeft inzicht in wat wel en wat niet uit de specifieke uitkering kan worden betaald.
- Preventie en de vanuit de AWBZ overgehevelde middelen OB/PS maken onderdeel uit van het model. Bij preventie gaat het er om dat centrumgemeenten gestimuleerd moeten worden om dakloosheid te voorkomen, onder meer door terugvalpreventie.
- Goed gedrag kan worden beloond. Dit is volgens Cebeon zodanig gedefinieerd dat gemeenten die vanuit eigen middelen veel bijdragen er op vooruitgaan met het ontwikkelde model.

¹⁴ Zvw: Zorgverzekeringswet.

¹⁵ Wjz: Wet jeugdzorg.

¹⁶ Het gaat hierbij totaal om ca. 38 miljoen euro voor alle gemeenten samen. Volgens het Cebeon-rapport zou de gemeente Nijmegen € 186.000,- aan AWBZ-middelen op de grensstrook hebben staan.

Het nieuwe verdeelmodel is in januari 2009 voorgelegd aan de ambtenaren van de centrumgemeenten en het ministerie van VWS. Begin maart 2009 hebben de staatssecretaris van VWS en de VNG overeenstemming bereikt over dit verdeelmodel. Voor Nijmegen betekent het verdeelmodel dat middelen moeten worden ingeleverd, namelijk een bedrag van 1,3 miljoen euro per jaar ten opzichte van de huidige verdeelsleutel. Door een overgangsregeling en door aanwending van de vrijval van de grensstrook is het netto-effect voor Nijmegen:

2010: - 0,3 miljoen;

2011: - 0,5 miljoen;

2012: - 0,6 miljoen;

2013 en volgende: - 0,6 miljoen.

Vanwege het feit dat het verdeelmodel van Cebeon voldoet aan de meeste van de bevindingen uit zijn advies uit 2005 en omdat de staatssecretaris en de VNG overeenstemming hebben bereikt over het model, heeft de Rfv besloten het nieuwe verdeelmodel niet te beoordelen. Inmiddels is echter ook bekend dat diverse centrumgemeenten, waaronder Nijmegen, van mening zijn dat zij er in het nieuwe verdeelmodel ten onrechte op achteruitgaan of onvoldoende op vooruitgaan. De gemeente Nijmegen heeft, samen met andere Gelderse centrumgemeenten en de provincie, een brief van deze strekking aan de Tweede Kamer gestuurd.

Op 16 april 2009 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over het nieuwe verdeelmodel.

Wat de uiteindelijke effecten van deze nieuwe verdeelsleutel op de maatschappelijke opvang zullen zijn, is onzeker; ook al omdat deze mede afhankelijk zijn van de ontwikkelingen in de AWBZ¹⁷.

¹⁷ Voor een uitgebreide toelichting op de pakketmaatregelen in de AWBZ verwijzen wij naar fiche 5 in bijlage 2.

2. Lokale ontwikkelingen

Op dit moment volstaan wij hier met het benoemen van de belangrijkste raadsbesluiten met betrekking tot het beleid voor daklozen in de afgelopen jaren. In het onderzoek gaan wij uiteraard ook in op de inhoud van het beleid. Wij staan in het onderzoek tevens stil bij andere lokale ontwikkelingen die van belang zijn voor daklozen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bezuinigingsoperaties door de gemeente en fusies tussen diverse instellingen. Hierover rapporteren wij in het eindrapport.

Overlast daklozen in het centrum

In zijn vergadering van 11 en 12 oktober 2000 heeft de gemeenteraad een voorstel van het college vastgesteld om via een 15-tal interventies:

- de overlast van daklozen in het centrum terug te dringen;
- de omvang van de doelgroep zo veel mogelijk te beperken.

Dit raadsbesluit lag aan de basis van de besluiten van de raad over het Multifunctioneel Centrum (MFC) voor verslaafde daklozen (30 oktober 2002 en 4 februari 2004).

Regiovisie

De Regiovisie 'Iedereen doet mee' is door de gemeenteraad vastgesteld op 20 december 2006. De Regiovisie richt zich in het bijzonder op de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Er wordt ook ingegaan op de verslavingszorg en de daklozenopvang als onderdelen van dit beleidsterrein. Het betreft een gezamenlijk plan van de gemeenten in de subregio Nijmegen:

- gemeente Beuningen
- gemeente Druten
- gemeente Gennep
- gemeente Groesbeek
- gemeente Heumen
- gemeente Millingen aan de Rijn
- gemeente Mook en Middelaar
- gemeente Nijmegen (centrumgemeente)
- gemeente Ubbergen
- gemeente West Maas en Waal
- gemeente Wijchen

Wmo-beleidsplan, prestatievelden 7, 8 en 9

Het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 7, 8 en 9 is door de gemeenteraad vastgesteld op 20 december 2006. De Wmo-prestatievelden 7, 8 en 9 betreffen:

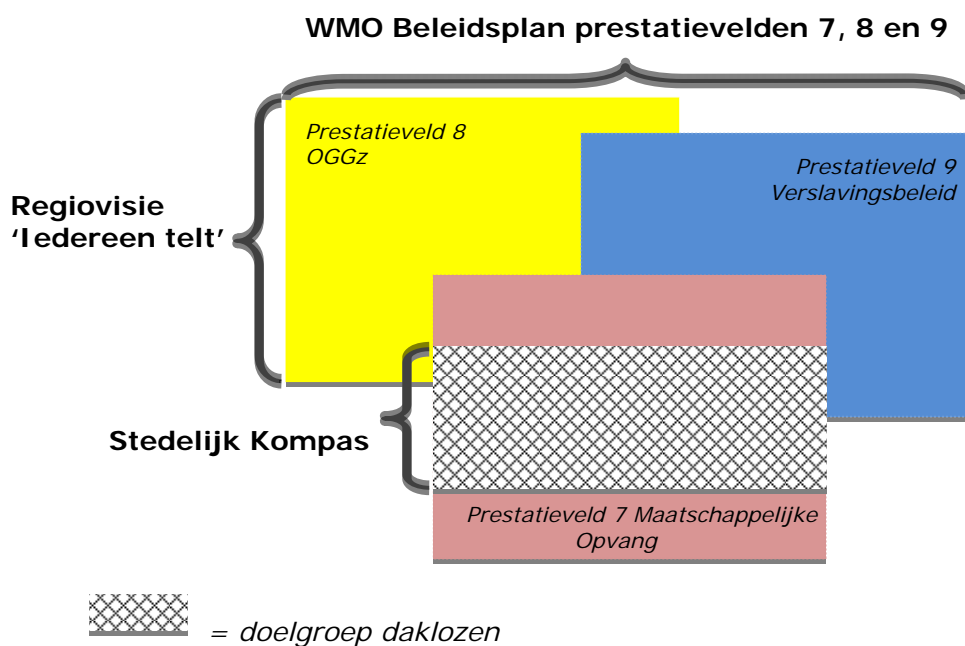
- prestatieveld 7: Maatschappelijke Opvang
- prestatieveld 8: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
- prestatieveld 9: Verslavingsbeleid

Stedelijk Kompas

Het Ministerie van VWS heeft alle centrumgemeenten verzocht om, in navolging van de vier grote steden, een Stedelijk Kompas op te stellen. Bedoeling van de Stedelijke Kompassen is om een sluitende samenwerking in het veld te organiseren voor de doelgroep (dreigend) daklozen. Het Stedelijk Kompas voor Nijmegen is door de gemeenteraad vastgesteld op 19 november 2008.

Het Stedelijk Kompas richt zich in zijn geheel op de doelgroep daklozen. De Regiovisie en het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 7, 8 en 9 zijn breder. In figuur 1 is dit inzichtelijk gemaakt.

Figuur 1: Beleidskaders voor daklozen



3. Doelgroep

In dit hoofdstuk presenteren wij beschikbare informatie uit het Stedelijk Kompas over de omvang van de doelgroep. Tijdens het onderzoek vormen wij ons een beeld over de betrouwbaarheid van deze cijfers (als basis voor het gevoerde beleid) en gaan wij op zoek naar verklaringen voor opvallende zaken.

Voorafgaand aan het opstellen van het Stedelijk Kompas is de omvang van de doelgroepen in beeld gebracht. Dit is gebeurd met twee onderzoeken door de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente Nijmegen (O&S) :

- in 2008 is de omvang van de groep volwassen daklozen en zwerfjongeren onderzocht (Doelgroepen Stedelijk Kompas, inventarisatie regio Nijmegen en Rivierenland);
- in 2007 is de omvang van de groep jonge zwerfjongeren onderzocht (18 minners (z)onder dak).

De cijfers die de onderzoeken opleverden, en die het uitgangspunt vormen voor het Stedelijk Kompas, hebben wij opgenomen in tabel 1. Na deze tabel geven wij een toelichting op de door O&S gebruikte methode.

Tabel 1: Aantallen daklozen in de regio Nijmegen volgens het Stedelijk Kompas

Doelgroep in regio Nijmegen	Opgave van de instellingen	Schatting van de instellingen
Feitelijk daklozen*	150-200	-
Residentieel daklozen*	600	-
Totaal daklozen	800	1100
<i>Opmerking: In het Stedelijk Kompas wordt geconstateerd dat het aantal residentieel daklozen in de regio Nijmegen in vergelijking met andere regio's relatief groot is. In ons onderzoek gaan wij na of wij hier een verklaring voor kunnen vinden.</i>		
Zwerfjongeren* (18 tot 25 jaar)	90	150
Jonge zwerfjongeren* (< 18 jaar)	40-73	73
Totaal zwerfjongeren	130-164	223
Dreigend daklozen	niet van toepassing	400
<i>Opmerking: In het Stedelijk Kompas wordt geconstateerd dat op basis van de landelijke inschatting dat 0,7% van alle inwoners vanwege hun problematiek een (verhoogd) risico op dakloosheid loopt, het aantal dreigend daklozen in de regio Nijmegen 3500 zou zijn.</i>		

Om het aantal daklozen en (jonge) zwerfjongeren te bepalen, heeft O&S in de onderzoeken gewerkt met opgaven en schattingen van instellingen. Bij opgaven gaat het om cliënten die bekend zijn bij de instellingen en die dus contact hebben (gehad) met de hulpverlening. De schattingen van de instellingen zijn gebaseerd op hun kennis van het veld.

Bij de door O&S onderscheiden (sub)doelgroepen moeten de volgende opmerkingen gemaakt worden:

- voor de opgave van het aantal feitelijk daklozen en het aantal residentieel daklozen is de instellingen geen definitie van deze groepen voorgelegd¹⁸;
- voor de groep jonge zwerfjongeren is de volgende definitie gehanteerd in het onderzoek 18-minners (z)onder dak: Onder zwerfjongeren verstaan wij jongeren die voor hun verblijf vooral zijn aangewezen op straat of op een kortdurend verblijf in laagdrempelige opvangvoorzieningen, detentie of bij familie, vrienden en kennissen. Dat houdt in dat jongeren die wel een thuisadres hebben maar in de praktijk op wisselende adressen slapen tot deze zwerfjongeren gerekend worden. Deze groep wordt ook wel aangeduid als jongeren in een instabiele woonsituatie. Overigens komt deze definitie niet terug in het Stedelijk Kompas. Wij hebben ervoor gekozen in ons onderzoek een eigen definitie te hanteren voor jonge zwerfjongeren (tot 18 jaar dus), die aansluit op de landelijke definitie voor zwerfjongeren (van boven de 18 jaar dus). Voor deze definities verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van het Plan van Aanpak in voorliggend document.

¹⁸ Mondelinge toelichting door de medewerker van de afdeling Onderzoek en Statistiek die dit onderzoek heeft uitgevoerd. Wij hebben hier navraag naar gedaan, omdat in het onderzoeksrapport is aangegeven dat zoveel mogelijk is uitgegaan van de landelijke definities voor het Stedelijk Kompas. Zoals in het Plan van Aanpak (afbakening onderzoek) aangegeven, zijn er twee landelijke definities in omloop. Bij een strikte toepassing van de definities zou dit tot verschillen in de telling of schatting van het aantal daklozen kunnen leiden.

4. Doelstellingen van beleid

In dit hoofdstuk hebben wij de doelstellingen opgenomen uit de begrotingen van de afgelopen jaren en de vigerende plannen voor (onder meer) daklozenbeleid (Wmo-beleidsplan, Regiovisie, Stedelijk Kompas). Wij hebben onderscheid gemaakt tussen algemene doelstellingen voor maatschappelijke opvang en specifieke doelstellingen voor (dreigend) daklozen. Deze doelstellingen vormen de basis voor de op te stellen doelenbomen (onderzoeksstap 3) en de reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie (onderzoeksstap 5).

Bij het in beeld brengen van de doelstellingen hebben wij de volgende definitie van een doelstelling gehanteerd: beschrijving van gewenst eindresultaat in termen van maatschappelijke effecten. In termen van de begroting (BBV)¹⁹: Wat willen we bereiken? Wij hebben uit de teksten van de begrotingen en de vigerende beleidsplannen die onderdelen geselecteerd, die volgens de hiervoor opgenomen definitie een doelstelling zijn. Dat betekent dat:

- wanneer er onder het kopje 'doelstelling' in de tekst zaken zijn genoemd die niet voldoen aan onze definitie, wij deze *niet* hebben opgenomen in de volgende tabel;
- wanneer er in de tekst zaken benoemd zijn die in onze ogen een doelstelling betreffen, maar deze niet als zodanig benoemd zijn, wij die *wel* in de volgende tabel hebben opgenomen.

¹⁹ BBV: Besluit Begroting en Verantwoording. Besluit waarin regels zijn gesteld voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken.

Algemene doelstellingen maatschappelijke opvang	
Begroting	<p>2007 en 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (...) Wij willen de cumulatie van problemen zoals die voorkomt bij de doelgroepen binnen dit programma aanpakken, beheersbaar houden en waar mogelijk terugdringen. • (...). Daarnaast moet dit product bijdragen aan de vermindering van overlast door een adequate doorgeleiding van overlastgevende personen naar de reguliere hulpverleningsinstellingen. <p>2009:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wij willen dat iedereen, naar ieders mogelijkheden, in staat wordt gesteld om te participeren en volwaardig mee te doen in de Nijmeegse samenleving. • Wij willen deze sociaal kwetsbare groepen sterker maken en kansen geven: perspectief bieden. • Tegelijkertijd willen we de maatschappelijke overlast die deze doelgroepen veroorzaken consolideren en waar mogelijk terugdringen.
Wmo-beleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de zorgvraag / verkleinen van de zorgbehoefte bij de diverse doelgroepen van de maatschappelijke zorg. • Voorkomen van erger (voorkomen van maatschappelijke uitval is beter dan intensief opvangen). • Bevorderen van de instroom, de doorstroom en waar mogelijk de uitstroom.
Regiovisie	<ul style="list-style-type: none"> • (...) Wij willen doen wat in ons vermogen ligt om een zodanig lokaal en bovenlokaal beleid te voeren dat we maatschappelijke uitval van sociaal kwetsbare burgers in multiprobleemsituaties voorkomen en hun maatschappelijk herstel bevorderen.
Stedelijk Kompas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen, het Stedelijk Kompas richt zich volledig op (dreigend) daklozen</i>

Specifieke doelstellingen voor daklozen / (jonge) zwerfjongeren	
Begroting	<p>2007 en 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wij voorkomen dak- en thuisloosheid bij mensen die dat dreigen te worden. • Zij die wel dak- en thuisloos zijn in de regio Nijmegen en Rivierenland bieden we opvang om hen weer zo snel mogelijk in een stabiele woonsituatie te krijgen, op weg naar de voor betrokkenen hoogst haalbare vorm van zelfstandigheid. <p>2009: In de begroting 2009 is aan het voorgaande een doelstelling toegevoegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wij willen het aantal dak- en thuislozen en zwerfjongeren verder terugdringen. Niemand hoeft in Nijmegen op straat te slapen.
Wmo-beleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Het verder terugdringen van het aantal dak- en thuislozen en dak- en thuisloze jongeren. • Consolideren en waar mogelijk terugdringen van de maatschappelijke overlast door verslaafden of dak- en thuislozen.
Regiovisie	<ul style="list-style-type: none"> • We vinden het van belang dat aan klanten (die daar toe in staat zijn), de mogelijkheid wordt geboden om zich na een verblijf in de maatschappelijke opvang of andere residentiële voorziening of na detentie weer in de regio te vestigen. Daartoe willen we de afstemming verbeteren tussen het gespecialiseerde bovenlokale aanbod en het aanbod van de lokale zorgnetwerken.
Stedelijk Kompas	<ul style="list-style-type: none"> • (...). Dit Stedelijke Kompas moet nadrukkelijk worden gezien als een verbijzondering van het Wmo-beleidsplan waarin tegelijkertijd rekening wordt gehouden met actuele ontwikkelingen. (...). Doel van het Stedelijk Kompas is een oplossing te geven voor de knelpunten in de zorg aan dak- en thuislozen en een verdere impuls te geven aan de kwaliteit van de opvang voor deze groep. • Het terugdringen van dakloosheid. • Het bieden van beter aansluitende zorg voor dak- en thuislozen. • Het terugdringen van de overlast veroorzaakt door dak- en thuislozen.

5. Verstrekte subsidies

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de subsidies die sinds 2006 door de gemeente Nijmegen zijn verstrekt voor de opvang en begeleiding van daklozen, voor zover wij dat tot nu toe hebben kunnen achterhalen. Wij willen hier opmerken dat het verkrijgen van inzicht in de verstrekte subsidies erg veel (doorloop)tijd en moeite gekost heeft²⁰. Dat geldt niet alleen voor ons, maar ook voor de beleidsadviseur, de medewerkers van het subsidiebureau van DIW²¹, een kwaliteitszorgmedewerker van DIW en diverse medewerkers van DIV²².

Binnen de gemeente bestaat er geen overzicht van alle verstrekte subsidies. Veel dossiers bleken bovendien niet compleet. Hierdoor heeft het lang geduurd voor wij een volledig en juist overzicht hadden van subsidies die zijn verstrekt. Op diverse manieren is (ontbrekende) informatie verzameld²³:

- zoeken op basis van informatie in de subsidieverdeelstaat;
- zoeken op naam van de instelling;
- zoeken op subsidienummer (verzameld via het geautomatiseerde systeem van het subsidiebureau);
- zoeken op basis van een collegebesluit (nummer, datum, titel);
- zoeken op basis van een raadsbesluit (nummer, datum, titel);
- zoeken in de werkvoorraad van DIV;
- navraag doen bij medewerkers die een stuk mogelijk in hun bezit zouden kunnen hebben.

Deze zoekacties hebben diverse aanvullende dossiers en losse, nog te archiveren, stukken opgeleverd. Ondanks alle moeite die er is gestoken in het compleet krijgen van de dossiers, ontbreken er echter nog steeds stukken. Wij hebben besloten niet meer actief op zoek te gaan naar deze ontbrekende stukken binnen de gemeente.

²⁰ Wij zijn eind september 2008 gestart met het opstellen van een overzicht van verstrekte subsidies op het gebied van opvang en begeleiding van daklozen. Ook al hebben wij het overzicht van verstrekte subsidies diverse malen voorgelegd aan onze ambtelijke contactpersoon en de beleidsadviseur daklozenbeleid, op diverse momenten bleek uit de aanvullend verzamelde stukken dat er nóg een subsidie was verstrekt. Zelfs medio april 2009 kwam er zo nog een 'nieuwe' subsidie boven tafel.

²¹ DIW: Directie Inwoners

²² DIV: Documentaire Informatie Voorziening. In het dagelijks spraakgebruik wordt deze afdeling vaak het archief genoemd.

²³ Wij zijn steeds slechts nagegaan of de volgende stukken in het dossier zijn opgenomen (of elders binnen de gemeente beschikbaar zijn):

- aanvraag;
- beschikking voor verstrekking;
- voorgeschreven (tussentijdse) verantwoordingsinformatie en zo nodig een accountantsverklaring;
- beschikking voor vaststelling.

Wij hebben wel met onze ambtelijke contactpersoon afgesproken dat wanneer de beleidsafdelingen stukken ter archivering aanbieden aan DIV, wij hierover geïnformeerd worden. Enkele voor ons onderzoek belangrijke stukken hebben wij inmiddels opgevraagd bij IrisZorg en de Ribw/NuNN²⁴.

Op een enkele uitzondering na zijn de subsidies voor 2009 nog niet verstrekt (ijkdatum 1 mei 2009) en dus nog niet in dit overzicht opgenomen. In onderstaand overzicht zijn ook nog niet de ondersteuningssubsidies* verwerkt. Wij zullen in het vervolg van ons onderzoek nagaan welke dit geweest zijn.

Verstrekte subsidies per jaar		
Subsidie aan ...	Subsidie voor ...	Bedrag (in €)
2006		
Arcuris (voorloper IrisZorg)	Budgetsubsidie* 2006	2.137.711
	Stedelijk budgetbeheer 2006 / 2007 ²⁵	50.000
GGD*	Subsidie ketenmanagement dak- en thuislozen 2006	45.000
De Grift (voorloper (IrisZorg)	Budgetsubsidie 2006	2.455.312
NuNN	Budgetsubsidie 2006	184.404
Passade (voorloper IrisZorg)	Budgetsubsidie 2006	1.597.899
gem. Tiel (subregio Rivierenland)	Subsidie dag- en winteropvang, MBZ ²⁶ 2006	75.858

²⁴ NuNN: Nachtopvang uit Noodzaak Nijmegen*. De NuNN maakt organisatorisch onderdeel uit van de Ribw* (Regionale Instelling voor Begeleiding en Wonen) Nijmegen en Rivierenland

²⁵ Een aantal subsidies heeft betrekking op twee jaar. Wij hebben deze steeds alleen opgenomen in het jaar waarin de subsidie verstrekt is.

²⁶ MBZ: Meldpunt Bijzondere Zorg*.

Verstreckte subsidies per jaar		
Subsidie aan ...	Subsidie voor ...	Bedrag (in €)
2007		
IrisZorg ²⁷	Budgetsubsidie 2007	6.393.829
	Investeringssubsidie* SaM ²⁸	100.000
	Straathoekwerk 2007	17.425
Forum GGz	Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg ²⁹	374.199
GGD	Subsidie ketenmanagement dak- en thuislozen 2007	45.000
	Subsidie MBZ 2007	480.905
NIM ³⁰	Outreachend werken 2007	40.000
	Zorgtafel 2007	61.926
NuNN	Budgetsubsidie 2007	184.404
gem. Tiel (subregio Rivierenland)	Subsidie dag- en winteropvang, MBZ 2007	75.858
	Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg ³¹	540.249

²⁷ Op 14 november 2007 heeft de raad, onder voorbehoud van goedkeuring van de aanvraag door de provincie Gelderland besloten tot nog twee subsidies aan IrisZorg, namelijk:

- nachtopvang voor jongeren in 2007 en 2008 (5 plaatsen);
- continuering Rebound in 2007 en 2008 (8 plaatsen).

Over deze twee subsidies hebben wij nauwelijks stukken aangetroffen in de dossiers. Mondeling is ons aangegeven dat beide subsidieverzoeken niet zijn gehonoreerd door de provincie, waardoor:

- de subsidie voor nachtopvang jongeren voor 2007 en 2008 niet is verstrekt;
- de subsidie Rebound 2007 niet is verstrekt; het project is in 2007 op eigen kosten van IrisZorg wel doorggegaan.

Later heeft de provincie deze verzoeken wel gehonoreerd in het kader van het Regionaal Sociaal Plan (RSP). Hiermee heeft de gemeente voor de nachtopvang van jongeren bij Sancta Maria voor 2008 en 2009 een subsidie verstrekt aan IrisZorg. Tevens heeft de gemeente voor 2008 een subsidie verstrekt aan IrisZorg voor Rebound.

²⁸ SaM: Sancta Maria (opvang voor (jonge) zwerfjongeren).

²⁹ De gesubsidieerde activiteiten en prestaties binnen de subsidie voor het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg hebben betrekking op de Wmo-prestatievelden 7, 8 en 9. Een groot deel van deze activiteiten en prestaties heeft betrekking op (dreigend) daklozen. Het hier genoemde bedrag betreft de hele subsidie. Het is niet goed mogelijk een uitsplitsing te maken van het subsidiebedrag naar de doelgroep (dreigend) daklozen of de voorzieningen voor (dreigend) daklozen.

³⁰ NIM: Nijmeegse Instelling voor Maatschappelijk werk.

³¹ Bij deze subsidie past dezelfde opmerking als bij die aan Forum GGz 2007 (zie noot 29).

Verstreckte subsidies per jaar		
Subsidie aan ...	Subsidie voor ...	Bedrag (in €)
2008		
IrisZorg	Budgetsubsidie 2008	5.986.499
	Straathoekwerk 2008	109.700
	Budgetbeheer 2008	175.000
	Rebound 2008	48.256
	Nachtopvang SaM 2008	55.250
Forum GGz	Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg ³²	262.074
GGD	Subsidie MBZ 2008	658.412
NIM	Outreachend werken 2008	78.846
	Zorgtafel 2008	61.926
NuNN	Budgetsubsidie 2008	153.100
gem. Tiel (subregio Rivierenland)	Subsidie dag- en winteropvang, MBZ 2008	75.858
	Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg ³³	539.000
2009		
IrisZorg	Nachtopvang SaM 2008	27.600
Forum GGz	Bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg ³⁴	392.160
GGD	Subsidie MBZ 2009	658.412

³² Bij deze subsidie past dezelfde opmerking als bij die aan Forum GGz 2007 (zie noot 29).

³³ Bij deze subsidie past dezelfde opmerking als bij die aan Forum GGz 2007 (zie noot 29).

³⁴ Bij deze subsidie past dezelfde opmerking als bij die aan Forum GGz 2007 (zie noot 29).

6. Spelers in het veld

De spelers binnen het beleid voor daklozen zijn alle personen, organisaties en instanties die direct of indirect met daklozen te maken hebben. In dit hoofdstuk hebben wij de spelers die wij in de vigerende beleidsplannen zijn tegengekomen op een rijtje gezet. In onderstaande figuur 2 hebben wij van deze spelers aangegeven of zij een directe of indirecte relatie hebben met daklozen. Direct contact met daklozen is aangegeven met een verbindingslijn. Wanneer sprake is van indirect contact ontbreekt deze lijn. Wij geven hier een korte, algemene toelichting op de in de figuur onderscheiden spelers. In het onderzoek gaan wij meer specifiek in op de rol die de diverse spelers (ten opzichte van elkaar) spelen.

Figuur 2: Spelers binnen het beleid voor daklozen



Beleidsmakers en financiers

Binnen de groep financiers en beleidsmakers onderscheiden wij:

- Gemeente Nijmegen:
De gemeente financiert de opvang en hulpverlening aan daklozen in het kader van de Wmo. De gemeente draagt beleidsverantwoordelijkheid voor daklozen vanaf 18 jaar.
- Provincie Gelderland:
De provincie financiert de opvang en hulpverlening aan jonge zwerfjongeren (tot 18 jaar dus) in het kader van de Wet op de jeugdzorg. De provincie bepaalt het beleid voor deze groep.
- Zorgkantoor*:
Het zorgkantoor financiert de zorg aan daklozen in het kader van de AWBZ.
- Zorgverzekeraars:
De zorgverzekeraars financieren de behandeling van daklozen volgens de Zvw.

Woningcorporaties

Woningcorporaties spelen een belangrijke rol in de huisvesting. Dat kan via zorgaanbieders verlopen of direct door het beschikbaar stellen van huisvesting (bijvoorbeeld in het kader van tweede kansbeleid huisvesting na huisuitzettingen). De woningcorporaties hebben ook een signalerende functie in verband met huisuitzettingen.

Meldpunt Bijzondere Zorg

Daklozen zijn één van de doelgroepen van het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ) van de GGD*. Nadat een dakloze is aangemeld, zorgt het MBZ in overleg met de betrokken zorgaanbieders voor toeleiding en zorgcoördinatie.

Zorgaanbieders

Onder zorgaanbieders worden alle instellingen verstaan die in (de regio) Nijmegen opvang, hulpverlening en/of diensten bieden aan daklozen en (jonge) zwerfjongeren. Naast de aanbieders die zich specifiek richten op daklozen kunnen dat ook aanbieders zijn bij wie daklozen behoren tot hun bredere doelgroep. Samenwerking van zorgaanbieders ten behoeve van zorgtoeleiding en coördinatie (ketenregie*) vindt plaats in het vangnetteam* en de zorgtafel* voor zwerfjongeren. In hoofdstuk 7 (aanbod) van voorliggende Verkenning wordt ingegaan op de verschillende functies die de zorgaanbieders vervullen.

Afdeling Werk en Inkomen

De afdeling Werk en Inkomen (W&I) van de gemeente heeft direct contact met daklozen voor WWB³⁵-uitkeringen, schuldhulpverlening en activeringstrajecten voor daklozen.

Politie/justitie

De politie komt in aanraking met daklozen bij de handhaving van de openbare orde (op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening). Omdat een deel van de daklozen behoort tot de doelgroep voor de aanpak van veelplegers en/of de nazorg aan ex-gedetineerden, is er ook in dat kader contact met de doelgroep vanuit politie en justitie.

Belangengroepen

In de door ons bestudeerde stukken zijn wij diverse belangengroepen voor daklozen tegen gekomen. Het gaat om:

- Straatmensen voor straatmensen;
- Straatadvocaten;
- Cliëntenbelangenbehartiging voor en door daklozen en cliëntenraden binnen de opvangvoorzieningen en instellingen die daklozen hulp bieden³⁶.

³⁵ WWB: Wet Werk en Bijstand.

³⁶ In Nijmegen betreft dit Zorgbelang Nijmegen, Stichting Nijmeegs Daklozenoverleg, Stichting cliënteninitiatieven Nijmegen, De kentering, Juridisch lekenspreekuur daklozen, en de cliëntenraden van Iriszorg, Ribw/NuNN, Mee Gelderse Poort, de Driestroom en de GGz.

Charitas en particuliere opvang

Vanuit kerken en particuliere initiatieven bestaan er diverse vormen van hulp voor daklozen, zoals de verstrekking van voedsel en kleding en het bieden van onderdak. In ons onderzoek inventariseren wij welke niet-gesubsidieerde activiteiten er plaatsvinden voor daklozen.

Publiek en buurtbewoners

Inwoners van Nijmegen hebben te maken met daklozen die ze op straat tegen komen. De ervaring (landelijk) leert dat dergelijke contacten kunnen leiden tot klachten bij de gemeente over gevoelens van onveiligheid en/of overlast. Ook spelen inwoners van Nijmegen een rol in het beleid als buurtbewoner van bestaande of nieuw te vestigen voorzieningen voor daklozen.

Familie en vrienden

Daklozen hebben familie en vrienden die een rol kunnen spelen in hun sociaal netwerk of bij tijdelijke opvang.

7. Aanbod

Voor het in beeld brengen en houden van het hulpaanbod aan daklozen bestaat niet één algemeen geaccepteerde rubricering. Soms wordt de zogenaamde 'woonladder' gebruikt, maar die beschrijft alleen de vormen van huisvesting in een toenemende mate van zelfstandigheid. Andere onderdelen van het hulpaanbod blijven met deze indeling buiten beeld. Vaak wordt ook de driedeling 'preventie-opvang-herstel' gebruikt. Het nadeel van die indeling is dat de onderdelen van de keten elkaar niet volledig uitsluiten en activiteiten* voor preventie en herstel elkaar overlappen. In het Stedelijk Kompas wordt de driedeling preventie-opvang-herstel gebruikt. Daarbij wordt het hiervoor genoemde nadeel onderkend en voorzien van een voorbeeld. Zo wordt aangegeven dat budgetbeheer kan worden ingedeeld onder herstel (laatste stap van een cliënt om zijn financiën op orde te krijgen en weer zelfstandig te kunnen functioneren), maar ook onder preventie (een cliënt wordt geleerd zijn financiën te beheren, zodat hij geen schulden (meer) opbouwt en daarmee dakloosheid voorkomt). Deze overlap bemoeilijkt in onze ogen het verkrijgen van een goed zicht op het aanbod. Wij kiezen er om die reden voor een andere indeling te hanteren. Zoals ook al aangegeven in het onderdeel Plan van Aanpak van voorliggend stuk, sluiten wij in ons onderzoek aan bij de ordening die de G4 hebben gemaakt voor het OGGz-aanbod³⁷. Achtergrond van die keuze is dat het Ministerie van VWS en de VNG de overige 39 centrumgemeenten hebben geadviseerd deze indeling te gebruiken bij het opstellen van hun Stedelijk Kompas³⁸. Veel centrumgemeenten, waaronder Nijmegen, hebben deze indeling ook daadwerkelijk gebruikt, maar dan alleen als rubricering van de financiën. Wij kiezen er voor in ons onderzoek de G4-ordening van het OGGz-aanbod in aangepaste vorm te hanteren. Die aanpassing is nodig, omdat de G4-ordening:

- niet specifiek gericht is op het aanbod voor daklozen, maar op de bredere OGGz-doelgroep;
- geen onderscheid maakt tussen het primaire aanbod van opvang en zorg en de activiteiten die als (noodzakelijke) randvoorwaarden gezien kunnen worden.

Voor ons onderzoek geven wij de G4-ordening meer diepte door:

- onderscheid te maken naar het primaire proces van opvang en zorg enerzijds en de algemene ondersteunende en sturende processen anderzijds;
- het primaire proces van opvang en zorg in te delen in drie deelprocessen die elkaar niet overlappen: basisopvang, stabilisatie en herstel.

³⁷ Kwetsbaar in de Grote Stad - G4 Visie op een samenhangende Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, juli 2005.

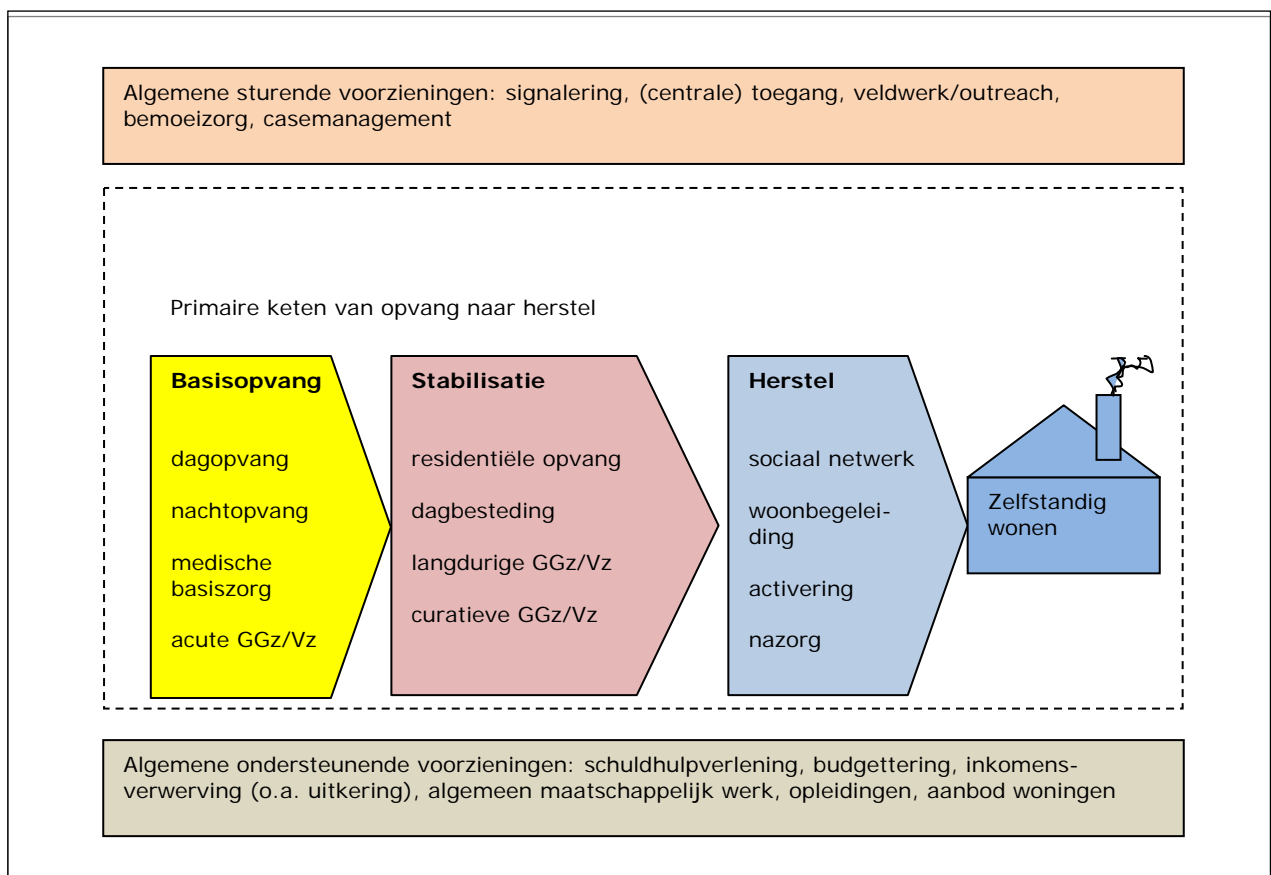
³⁸ VNG, Stappenplan Stedelijk Kompas - intensivering van de aanpak van dakloosheid, oktober 2007.

In figuur 3 hebben wij deze OGGz-keten voor daklozen weergegeven. Wij lichten deze na de figuur toe. Daarna hebben wij twee matrices opgenomen met daarin:

- het aanbod aan voorzieningen en activiteiten voor daklozen zoals die opgenomen zijn in het Stedelijk Kompas, geclusterd per functie uit de OGGz-keten voor daklozen (matrix 1);
- een overzicht van de aard van het aanbod voor daklozen zoals die opgenomen zijn in het Stedelijk Kompas, geordend naar de verschillende zorgaanbieders (matrix 2).

In het onderzoek gaan wij na of er nog meer voorzieningen voor daklozen zijn in de regio Nijmegen. De bevindingen hieruit rapporteren wij in ons eindrapport.

Figuur 3: Functies in de primaire keten van opvang naar herstel voor daklozen en bijbehorende sturende en ondersteunende voorzieningen³⁹



De driedeling basisopvang-stabilisatie-herstel beschrijft een toenemende mate van zelfstandigheid.

³⁹ De onderscheiden vormen van GGz (Geestelijke Gezondheidszorg) en Vz (verslavingszorg) zijn toegelicht in bijlage 1.

Algemeen sturende voorzieningen

In de praktijk verloopt de weg van dakloosheid naar zelfstandig wonen meestal niet via een rechte lijn. Meestal gaat dit met vallen en opstaan (en terugval in de mate van zelfstandigheid of herstel). Om die reden zijn sturende voorzieningen nodig in alle fasen van opvang tot herstel. Met deze voorzieningen houdt de hulpverlening goed zicht op veranderingen in de hulpbehoefte en kan tijdig aanvullende of andere zorg geboden worden.

Basisopvang

Voor veel daklozen, niet alle, zijn de nacht- en dagopvang de eerste halte in de maatschappelijke opvang. Naast de groep die recent dakloos is geworden, verblijven in de nachtopvang ook daklozen waar (nog) geen goed hulpverleningscontact mee op te bouwen is, waardoor stabilisatie (nog) niet realiseerbaar is. Deze laatste groep bestaat uit personen die vaak langdurig feitelijk dakloos zijn.

Stabilisatie

Stabilisatie kan zowel een opstap naar verder herstel van zelfstandigheid zijn, als een vorm van langdurige opvang en zorg. Het ultieme doel is dat zo veel mogelijk daklozen via tussenstappen (stabilisatie en herstel) weer zelfstandig kunnen gaan wonen. De ervaring leert echter dat niet alle daklozen daartoe in staat zijn. Voor hen is stabilisatie het hoogst haalbare. Zij vormen de groep residentieel daklozen. Deze groep maakt langdurig gebruik van de maatschappelijke opvang. In hoofdstuk 3 (doelgroep) hebben wij al opgemerkt dat het Stedelijk Kompas constateert dat het aantal residentieel daklozen in de regio Nijmegen relatief groot is.

Herstel

Herstel omvat vele varianten van begeleid zelfstandig wonen (met al dan niet aanvullende hulp- en dienstverlening). Kenmerkend voor herstel is dat de cliënt min of meer zelfstandig woont en de begeleiding (nog maar) beperkt is.

Algemeen ondersteunende voorzieningen

Het aanbod voor daklozen bestaat uit meer dan opvang en zorg. Te denken valt aan: schuldhulpverlening, activering en dergelijke. Deze zaken zijn zeker niet minder van belang. Het gaat hier om activiteiten die meestal niet specifiek voor daklozen zijn en die in alle fasen van basisopvang tot herstel nodig zijn.

Matrix 1: Huidig aanbod voor daklozen in Nijmegen en regio zoals genoemd in het Stedelijk Kompas, geclusterd per functie uit de OGGz-keten voor daklozen.

Functie	Aanbod
Algemeen sturend	<ul style="list-style-type: none"> • Vangnetteam feitelijk daklozen • Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ) • OGGz interventieteam Rivierenland (GGD, IrisZorg (IZ), GGz, MEE, Ribw, BJZ, Patch, STMR) • Tweede kansbeleid • Ambulante hulp (GGz, MEE, IZ, Ribw) • Vraaggestuurde hulp aan jongeren met meervoudige problematiek (Patch, subregio Rivierenland) • Aanpak veelplegers: trajecten (IZ) • Vroegsignalering problemen en overlast Tiel en Nijmegen (woningcorporaties/Ribw Rivierenland) <p><i>Voor (jonge) zwerfjongeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Straathoekwerk kwetsbare jongeren (IZ/Jongerenteam) • Straathoekwerk kwetsbare jongeren (IZ) • Zorgtafeloverleg zwerfjongeren (NIM/R'75, GGz, IZ, Ribw, MEE) • Ambulante begeleiding jongeren zorgtafel (R75) • Ambulante begeleiding jongeren verslaving, verstandelijke beperking, psychiatrisch (IZ, MEE, GGz)
Basisopvang	<ul style="list-style-type: none"> • Dagopvang verslaafde daklozen (MFC-IZ) • Nachtopvang verslaafde daklozen (MFC-IZ) • Alcoholopvang (MFC-IZ) • Gebruiksruimten (MFC-IZ) • Avondopvang verslaafde prostituees (De Cirkel - IZ) • Nachtopvang daklozen niet verslaafd (de Hulsen - IZ) • Nachtopvang daklozen (NuNN) • Dagopvang daklozen (Het Kasteel - IZ) • Crisisopvang (regio: Afferden – Het Nieuwe Huis) <p><i>Voor (jonge) zwerfjongeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Woonzorg jongeren (IZ) • Nachtopvang SaM (IZ)
Stabilisatie	<ul style="list-style-type: none"> • 24 uursopvang psychosociaal (regio: Nederasselt – Stichting Tweede Huis) • Meerzorg (de Hulsen – IZ) • Langdurige zorg (de Hulsen – IZ) • Woonzorg (de Hulsen – IZ) • Verpleegzorg (de Hulsen – IZ) • Beschermd wonen niet verslaafden (IZ) • Beschermd wonen (IZ) • Beschermd wonen (GGz) • Langdurig wonen ernstig overlastgevers (GGz) <p><i>Voor (jonge) zwerfjongeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Begeleid wonen zwerfjongeren (Ribw, Driestroom, Standvast wonen)

Functie	Aanbod
Herstel	<ul style="list-style-type: none">• Ambulante woonbegeleiding verslaafden (IZ)• Begeleid wonen Renvooi (IZ, CO&BW)• Begeleid wonen (NuNN)• Begeleid wonen senioren (NuNN)• Opvang en begeleiding ex-gedetineerden (Stichting Moria) <p><i>Voor (jonge) zwerfjongeren:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Begeleid wonen zwerfjongeren Rebound (IZ, CO&BW)• Begeleid wonen zwerfjongeren groepswonen (IZ, CO&BW)
Ondersteunend	<ul style="list-style-type: none">• Schuldhulpverlening (afdeling W&I)• Opdoen werkervaring (Stichting Dagloon)• Activiteiten daklozen (NuNN)• Opdoen werkervaring (werkplaats de Hulsen (IZ))

Matrix 2: Huidig aanbod voor daklozen in Nijmegen en regio zoals genoemd in het Stedelijk Kompas, geordend naar de verschillende zorgaanbieders.

Zorgaanbieders	Algemeen sturend	Basisopvang	Stabilisatie	Herstel	Ondersteunend
Iriszorg (IZ)	+	+	+	+	+
NuNN / Ribw	+	+	+	+	+
GGz Nijmegen	+	+	+	+	+
GGD	+				
Samenwerkingsverband Iriszorg/huisartsen		+			
Stichting dagloon					+
Politie/justitie/reclassering	+				
Stichting Moria				+	
NIM	+				+
R'75	+				+
Mee	+				+
Driestroom			+		
CO&BW				+	
Het Nieuwe Huis		+			
Stichting Het Tweede Huis			+		
Patch	+				
afd. Werk en Inkomen				+	+
Corporaties	+		+	+	+
Overige Wmo voorzieningen	+				+

8. Financiële stromen

Vanuit de afdeling bedrijfsondersteuning (BOS) van de directie DIW hebben wij een uitsplitsing gekregen van de lasten en baten van het *gehele* begrotingsprogramma Maatschappelijke Opvang voor 2006 tot en met 2009. Wij hebben dat hieronder in samenvattende vorm opgenomen.

In ons onderzoek proberen wij meer specifieke cijfers voor het daklozenbeleid te genereren. Wij zijn ons ervan bewust dat dit in verband met de overlap met aanpalende beleidsterreinen slechts gedeeltelijk mogelijk zal zijn. Behalve dat wij in het vervolg van ons onderzoek op zoek gaan naar meer specifieke cijfers over de financiële stromen binnen de gemeente, gaan wij ook na hoe de begrotingen en jaarrekeningen van de belangrijkste gesubsidieerde instellingen op het terrein van daklozen (IrisZorg en Ribw/NuNN) eruit zien.

Begrotingsprogramma Maatschappelijke Opvang			
	Lasten ⁴⁰	Baten ⁴¹	Eigen middelen gemeente
2006	8.792.368 Waarvan: • Subsidies 8.055.987 • Overig 736.381	6.404.579 Waarvan: • BDU 5.452.677 • GSO ⁴² 830.000 • Overig 121.902	2.387.789
2007	11.026.112 Waarvan: • Subsidies 10.081.163 • Overig 944.949	8.384.195 Waarvan: • BDU 7.486.995 • GSO 780.000 • Overig 117.200	2.641.917
2008	10.752.505 Waarvan: • Subsidies 10.087.711 • Overig 633.807	7.738.233 Waarvan: • BDU 7.494.983 • GSO 0 • Overig 188.000	3.014.272
2009⁴³	13.209.741 Waarvan: • Subsidies 12.504.621 • Overig 705.120	9601.631 Waarvan: • BDU 8.953.027 • GSO/RSP ⁴⁴ 666.534 • Overig 97.760	3.608.110

⁴⁰ In de categorie overige lasten hebben wij steeds de volgende zaken geclusterd: overige specifieke kosten van derden, vaste / variabele doorbelasting, rente / afschrijvingen en storting in reserves.

⁴¹ In de categorie overige baten hebben wij steeds de volgende zaken geclusterd: overige opbrengsten overige goederen en diensten, doeluitkeringen van de rijksoverheid en onttrekking reserves.

⁴² GSO: Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid.

⁴³ Stand van de begroting per 1 april 2009.

⁴⁴ RSP: Regionaal Samenwerkingsprogramma.

ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

BIJLAGEN

Bijlage 1: Toelichting op gebruikte afkortingen en begrippen

In deze bijlage verklaren wij de gebruikte afkortingen en geven wij een toelichting op gebruikte begrippen.

A

Activiteit	Acties die worden uitgevoerd om de doelstelling te bereiken. In termen van de begroting: Wat gaan we daarvoor doen?
afd. W&I	afdeling Werk en Inkomen
ASV	Algemene Subsidieverordening van de gemeente Nijmegen. De ASV was van toepassing op de door de gemeente Nijmegen verstrekte subsidies tot en met 2008.
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten Een verplichte, collectieve ziektekostenverzekering voor niet individueel verzekerbare ziektekostenrisico's. Op grond van deze wet kan men bijzondere ziektekosten zoals kosten van langdurige opname in ziekenhuis of inrichting vergoed krijgen. Dergelijke kosten worden niet door de zorgverzekering vergoed.

B

BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. In het BBV zijn de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken voorgeschreven.
Beleidsregie	Prioriteren van een beleidsprobleem, vaststellen van de gewenste maatschappelijke effecten (doelen) en algemene kaders, bepalen welke beleidsinstrumenten/ maatregelen mogelijk zijn en financiering regelen voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen.
Budgetsubsidie	De definities in de ASV en de NKS (Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW) voor budgetsubsidie verschillen. Hieronder zijn beide opgenomen: <ul style="list-style-type: none">• ASV (van toepassing tot en met 2008): Subsidie waarbij de gemeente de activiteiten die met de subsidie worden verricht inhoudelijk stuurt op prestaties en resultaten.• Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW (van toepassing vanaf 2009): Een budgetsubsidie is een subsidie voor activiteiten waarbij de instelling, met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de NKS vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend. In de toelichting op de gehanteerde definitie is aangegeven: 'Onder budgetsubsidies vallen de subsidies waarbij afrekening plaatsvindt op basis van gerealiseerde activiteiten (throughput). Dit in plaats van afrekening op basis van producten (zie productsubsidie) waaronder een veelvoud van activiteiten is gerangschikt. De gemeentelijke bemoeienis met activiteiten is gedetailleerder van aard dan bij productsubsidie.
BDU	Brede Doeluitkering
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BOPZ	Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen Deze wet regelt de voorwaarden waaronder gedwongen opname kan plaatsvinden.
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

C

- Centrumgemeente Een van de 43 gemeenten die zijn aangewezen om een aantal specifieke beleidsterreinen in de regio te coördineren, namelijk: maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en de openbare geestelijke gezondheid. De centrumgemeenten krijgen specifieke uitkeringen van het rijk voor het realiseren van deze taken.
- CIZ Centrum Indicatiestelling Zorg
Het CIZ is een onafhankelijk indicatieorgaan voor de AWBZ. Het beoordeelt of een cliënt recht heeft op zorg via de AWBZ en zo ja, in welke omvang.

D

- DIV Documentaire InformatieVoorziening (afdeling die in het dagelijks spraakgebruik ook wel archief wordt genoemd).
- DIW Directie Inwoners (organisatie-onderdeel binnen de gemeente Nijmegen)
- Doelstelling Beschrijving van gewenst eindresultaat in termen van maatschappelijke effecten. In termen van de begroting: Wat willen we bereiken?

F

- Feitelijk dakloze Alle personen die niet beschikken over een eigen woonruimte. Zij zijn voor een slaapplek tenminste één nacht in de maand aangewezen op: buiten slapen (overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimte zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto), binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang (eendaagse opvang) of binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daarop volgende nacht).

G

- G4 De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)
- G39 De overige centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang
- GGD Gemeentelijke Gezondheidsdienst
De GGD regio Nijmegen voert in opdracht van tien regiogemeenten en het rijk een aantal wettelijke taken uit, zoals: het signaleren en voorkomen van gezondheidsproblemen, het acuut optreden bij gevaar voor de volksgezondheid, het toegankelijk maken van zorg voor verschillende doelgroepen en het bevorderen van de samenwerking tussen partners die zich bezighouden met gezondheid en veiligheid.

GGz/Vz	<p>GGz: Geestelijke Gezondheidszorg / Vz: Verslavingszorg.</p> <p>Binnen de GGz/Vz wordt onderscheid gemaakt naar:</p> <ul style="list-style-type: none">• acute GGz/Vz Acute GGz/Vz zijn crisisbehandelingen of opnames in de GGz of Vz, bijvoorbeeld verstrekking medicatie in de politiecel (anti-psychotica of methadon), tijdelijke opname vanwege psychose of detox. Opname vanwege een inbewaringstelling (IBS) wordt hier ook toe gerekend. De acute GGz/Vz worden gefinancierd vanuit de zorgverzekeringswet (op grond van een diagnose behandelcombinatie (DBC)).• curatieve GGz/Vz Curatieve GGz/Vz betreft ambulante en intramurale behandelingprogramma's (dat kan ook in het kader van een verlengde IBS of Rechterlijke Machtiging (RM) zijn). Voorbeelden van curatieve verslavingszorg zijn o.a. methadonbehandeling en afkickprogramma's al dan niet met opname. Voorbeelden van curatieve GGz zijn o.a. medicatie, aanleren copingmechanismen, vaardigheidstrainingen en bemoeizorg. Net als de acute GGz/Vz, wordt de curatieve GGz/Vz gefinancierd vanuit de zorgverzekeringswet (op grond van een diagnose behandelcombinatie (DBC)).• langdurige GGz/Vz Bij langdurige GGz/Vz gaat het om een verblijf in een instelling voor GGz/Vz langer dan een jaar. Vaak gaat het om een vorm van behandeling waarbij ook sprake is van verblijf (opname). Deze langdurige zorg wordt gefinancierd vanuit de AWBZ.								
GSB	Grote Stedenbeleid								
GSO	Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid								
GZ	Gehandicaptenzorg								
I									
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek								
Input-Throughput- Output-Outcome	<p>De sturende kracht van activiteiten neemt toe naarmate deze meer in resultaat termen zijn beschreven. Wij hanteren hierbij de - min of meer bekende- indeling: input, throughput, output, outcome:</p> <table><tr><td>input</td><td>er is alleen sprake van de inzet van geld en/of middelen (uren);</td></tr><tr><td>throughput</td><td>er is sprake van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen;</td></tr><tr><td>output</td><td>er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst;</td></tr><tr><td>outcome</td><td>er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven maatschappelijk effect.</td></tr></table>	input	er is alleen sprake van de inzet van geld en/of middelen (uren);	throughput	er is sprake van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen;	output	er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst;	outcome	er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven maatschappelijk effect.
input	er is alleen sprake van de inzet van geld en/of middelen (uren);								
throughput	er is sprake van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen;								
output	er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst;								
outcome	er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven maatschappelijk effect.								

Investeringssubsidie	<p>De definities in de ASV en de NKS (Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW) voor investeringssubsidie verschillen. Hieronder zijn beide openomen:</p> <ul style="list-style-type: none">• ASV (van toepassing tot en met 2008): Een subsidie in de kosten van bouw, herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen of de inrichting daarvan.• NKS (van toepassing vanaf 2009): Een eenmalige subsidie ten behoeve van de bouw of verbouw van een accommodatie, de aanschaf van inventaris of andere kapitaalgoederen.
IZ	<p>IrisZorg</p> <p>IrisZorg is een instelling voor verslavingszorg en maatschappelijke opvang.</p>
J	
Jonge zwerfjongere	<p>Jonge zwerfjongeren zijn jongeren jonger dan 18 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in opvang verblijven.</p>
K	
Ketenregie	<p>Coördinatie op het mesoniveau, op het niveau van de instellingen, dat bestaat uit samenwerkingsafspraken tussen organisaties. Ketenregie gaat over: hoe stemmen instellingen capaciteiten, instroom, uitstroom, etc. op elkaar af om de totale doelgroep optimaal te helpen.</p>
M	
MO	<p>Maatschappelijke Opvang</p> <p>De sector in het maatschappelijk middenveld waarvan de leden/instellingen gericht zijn op het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die door één 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.</p>
MBZ	<p>Meldpunt Bijzondere Zorg</p> <p>Het Meldpunt Bijzondere Zorg richt zich op sociaal kwetsbare mensen met vaak meer problemen tegelijk. Ze hebben hulp nodig, maar willen of kunnen geen hulp zoeken. Het Meldpunt zorgt ervoor dat hulpverlening voor hen zo snel mogelijk (weer) op gang komt, onder andere door betrokken zorgpartijen en cliënt met elkaar in contact te brengen.</p>
MFC	<p>MultiFunctioneel Centrum</p>

N

NIM	Nijmeegse Instelling voor Maatschappelijk werk
NKS	Nijmeegse Kaderverordening Subsidieverstrekking. De NKS is van toepassing op de verstrekte subsidies vanaf 2009. In het Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW heeft het college nadere regels vastgelegd voor de verstrekking van subsidies.
NuNN	Nachtopvang uit Noodzaak Nijmegen Nachtopvang voor daklozen gerund door daklozen zelf.

O

OGGz	OGGz: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. De OGGz is een wettelijke taak van de gemeente. De OGGz is verankerd in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid. Op basis van artikel 2 van die wet dient de gemeente zorg te dragen voor: 'het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, waaronder in ieder geval wordt verstaan het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheid, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen, het bieden van psychosociale hulp bij rampen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg'.
Ondersteunings- subsidie	Een niet op de exploitatie-uitkomst gebaseerde subsidie, bedoeld om een bepaalde activiteit of groep van activiteiten te ondersteunen (bron: ASV). In het Uitvoeringsvoorschrift subsidies Directie Inwoners wordt deze vorm van subsidie 'waarderingssubsidie' genoemd. De gebruikte definitie wijkt enigszins af van die voor de ondersteuningssubsidie, namelijk: 'Een waarderingssubsidie is een bijdrage in de kosten van een activiteit, ongeacht de feitelijke kosten daarvan'.

P

PGB	Persoonsgebonden budget Het PGB betreft het geldbedrag dat iemand kan aanvragen om zelf zorg, begeleiding, hulp(middelen) of voorzieningen vanuit de AWBZ, Wmo of Zvw in te kopen; men kiest zelf de zorg- of hulpverleners, begeleiders of hulpmiddelen uit.
PVB	Persoonsvolgend budget Met dit budget kunnen mensen hun eigen zorgpakket samenstellen; de gekozen zorgaanbieder beheert het budget. Men ontvangt het geldbedrag niet zelf zoals bij het persoonsgebonden budget

Productsubsidie Binnen de NKS (geldig vanaf 1 januari 2009) wordt de productsubsidie onderscheiden: Een productsubsidie is een subsidie voor het realiseren van één of meer producten. Deze subsidievorm is als volgt toegelicht: 'Bij deze subsidievorm stuurt de gemeente op hoofdlijnen. De gemeente heeft in principe geen bemoeienis met de werkuitvoering of de productiewijze. Voorafgaand aan de subsidieverlening worden er afspraken gemaakt over de te leveren producten, de kwaliteitseisen, het aantal te leveren eenheden per product, de verslaglegging en de prijs die de gemeente hiervoor betaalt'.

R

regio Nijmegen Binnen de regio Nijmegen worden twee subregio's onderscheiden:

subregio Nijmegen, bestaande uit:	subregio Rivierenland, bestaande uit:
<ul style="list-style-type: none">• gemeente Beuningen• gemeente Druten• gemeente Gennep• gemeente Groesbeek• gemeente Heumen• gemeente Millingen aan de Rijn• gemeente Mook en Middelaar• gemeente Ubbergen• gemeente West Maas en Waal• gemeente Wijchen	<ul style="list-style-type: none">• gemeente Buren• gemeente Culemborg• gemeente Geldermalsen• gemeente Lingewaal• gemeente Nederbetuwe• gemeente Neerijnen• gemeente Tiel

De gemeente Nijmegen is centrumgemeente in de regio Nijmegen

Regiovisie De Regiovisie 'Iedereen telt mee' is een gezamenlijk plan van de gemeenten in de subregio Nijmegen. Het plan richt zich in het bijzonder op de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Er wordt ook ingegaan op de verslavingszorg en de daklozenopvang als onderdelen van dit beleidsterrein.

residentieel daklozen Alle personen die als bewoner zijn ingeschreven bij instellingen voor maatschappelijke opvang.

Ribw Regionale instelling voor begeleiding en wonen
Instelling voor de rehabilitatie en begeleiding van personen met een (veelal) chronische psychiatrische stoornis. Soms zijn cliënten na langdurige zorg weer in staat tot (begeleid) zelfstandig wonen, sommige cliënten blijven langdurige begeleiding in een Ribw nodig houden. Ribw is nadrukkelijk een woonvoorziening en biedt geen curatieve GGz cq. behandeling.

RIO Regionaal Indicatie Orgaan (voorloper van het CIZ).

Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen De Rfv heeft tot taak de regering en de Tweede en Eerste Kamer te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het rijk met de gemeenten en met de provincies, alsmede over de uitvoering van die wetgeving. Deze adviezen kunnen zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn.
RSP	Regionaal Samenwerkingsprogramma.
S	
SaM	Sancta Maria (opvang voor (jonge) zwerfjongeren)
SMART	De sturende kracht van doelstellingen neemt toe naarmate deze meer SMART geformuleerd zijn: S Specifiek Voor maar één uitleg vatbaar; M Meetbaar Er is sprake van een nulmeting én een streven; A Acceptabel De uitvoerder accepteert de doelstelling; R Realistisch De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie; T Tijdgebonden Er is een te volgen tijdpad benoemd.
Subsidie	De aanspraak op financiële middelen, door de gemeente verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan de gemeente geleverde goederen en diensten (bron: ASV en NKS).
Stedelijk Kompas	Een plan van aanpak voor de verbetering van de opvang en zorg aan (dreigend) daklozen. Dit plan is opgesteld door de centrumgemeenten, daartoe gestimuleerd door het ministerie van VWS.
STMR	Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk werk Rivierenland
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
U	
Uitvoeringsregie	De coördinatie van de concrete opvang en zorg aan individuele (dreigend) daklozen, meestal door een centrale hulpverlener (casemanager, trajectbegeleider, cliënteigenaar, of hoofdbehandelaar genaamd) aan de hand van een gezamenlijk vastgesteld integraal plan voor opvang en zorg (trajectplan).
Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW	In het uitvoeringsvoorschrift heeft het college nadere regels vastgelegd voor de verstrekking van subsidies. Het betreft een nadere uitwerking van de NKS.

V

Vangnetteam	Een team van professionele hulpverleners dat als primaire taak heeft om personen die hulp nodig hebben maar dat nog niet krijgen, naar de noodzakelijke opvang en zorg te leiden.
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&V	Verpleging & Verzorging
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Vz	Verslavingszorg

W

Waarderingsubsidie	<p>Een waarderingssubsidie is een bijdrage in de kosten van een activiteit, ongeacht de feitelijke kosten daarvan. In de toelichting op de gehanteerde definitie is aangegeven: 'De waardering van de activiteiten staat voorop. Het gaat om subsidies waarbij de gemeente minimale inhoudelijke verplichtingen oplegt en controle uitvoert. De gemeente wil via deze subsidies bepaalde activiteiten stimuleren' (bron: Uitvoeringsvoorschrift subsidies DIW). De waarderingssubsidie wordt sinds 1 januari 2009 onderscheiden; daarvoor was sprake van 'ondersteuningssubsidie'. De definitie hiervan was: Een niet op de exploitatie-uitkomst gebaseerde subsidie, bedoeld om een bepaalde activiteit of groep van activiteiten te ondersteunen (bron: ASV).</p>
Wmo	<p>Wet maatschappelijke ondersteuning</p> <p>De Wmo is van kracht sinds 1 januari 2007 en verving de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Wmo vormt de basis van het gemeentelijk welzijnsbeleid. Kern van de wet is dat gemeenten burgers in staat moeten stellen om mee te doen aan de samenleving ('participeren'). De Wmo wordt uitgevoerd door de gemeenten. Zij hebben veel beleidsvrijheid om de uitvoering vorm te geven waardoor de uitvoering per gemeente sterk kan verschillen. Binnen de Wmo worden 9 prestatievelden onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none">1. bevordering van sociale samenhang en leefbaarheid2. opvoedingsondersteuning gericht op jongeren en ouders3. informatie, advies en cliëntondersteuning4. ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers5. bevordering van maatschappelijke participatie en zelfstandig functioneren aan mensen met een beperking6. verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking7. bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang8. bevordering van openbare geestelijke gezondheidszorg9. bevordering van verslavingsbeleid

Wvg Wet voorzieningen gehandicapten.

WWB Wet Werk en Bijstand.

Z

Zorgkantoor De aangewezen zorgverzekeraar die in een bepaalde regio de uitvoering van de AWBZ coördineert onder andere via inkoopbeleid en zorgtoewijzing. In de regio Nijmegen is VGZ aangewezen als zorgkantoor.

Zorgtafel zwerfjongeren Een vorm van uitvoeringsregie. Periodiek overleg tussen hulpverleners over die individuele zwerfjongeren waarbij de opvang en zorg vraagt om afstemming tussen alle verschillende betrokken instellingen.

Zvw Zorgverzekeringswet
De Zorgverzekeringswet (Zvw) is op 1 januari 2006 is ingevoerd. De Zvw bestaat uit een verplichte basisverzekering en aanvullende verzekeringen. De omvang van de dekking van de basisverzekering wordt geregeld in het Besluit zorgverzekering en Regeling zorgverzekering. De Zvw bepaalt dat verzekeraars verplicht zijn iedereen te accepteren en zorgverzekeringen niet mogen beëindigen bij slecht schadeverloop.

Zwerfjongere Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in opvang verblijven.

Bijlage 2: Landelijke ontwikkelingen - details

In deze bijlage hebben wij de landelijke ontwikkelingen meer gedetailleerd uitgewerkt. Wij hebben dat steeds gedaan volgens een vast stramien (fiche), waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanleiding tot de ontwikkeling, de kern van de inhoud van de bijbehorende documenten, het verloop van de ontwikkeling(en) en de stand van zaken op dit moment (voorjaar 2009).

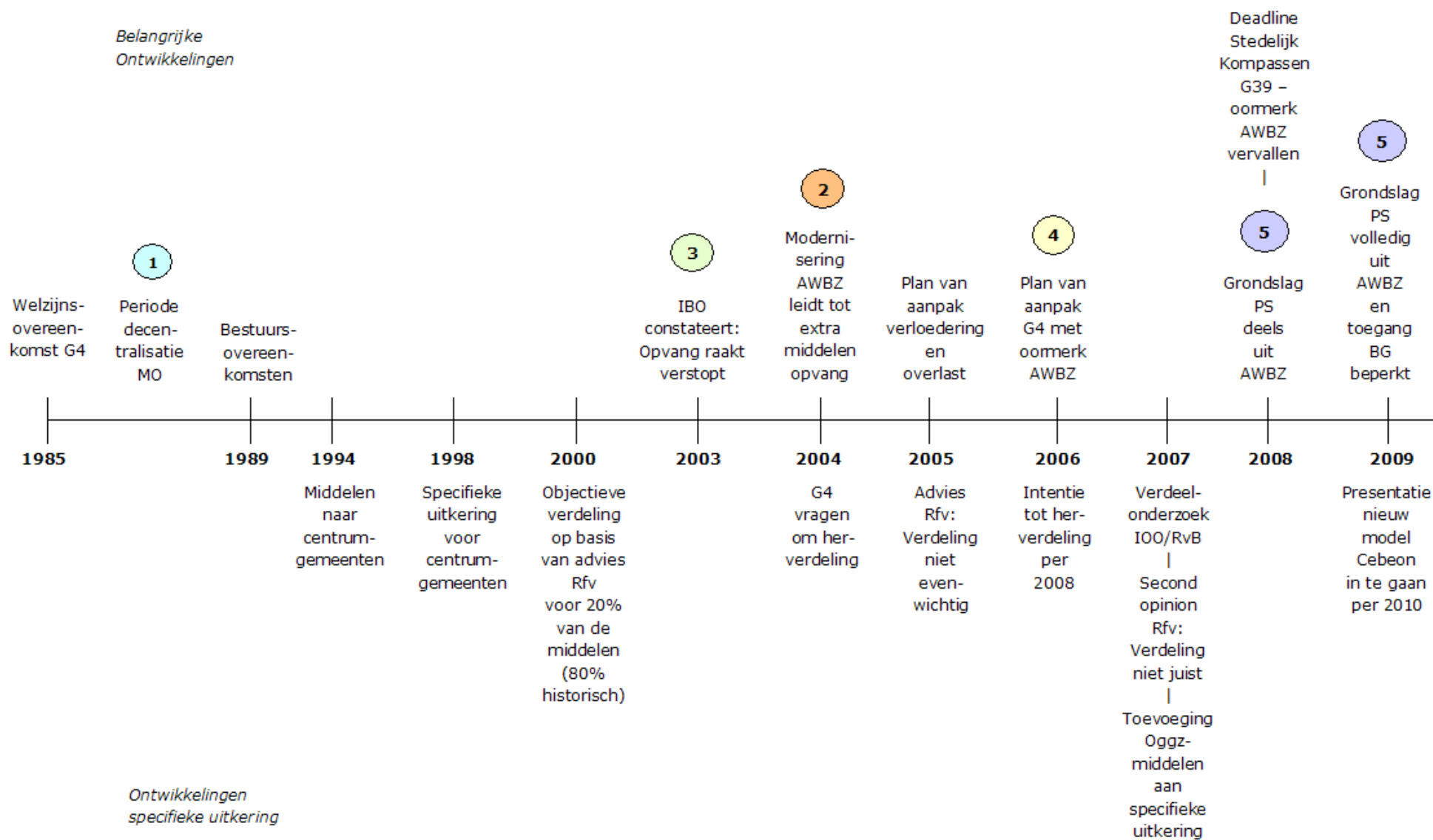
Achtereenvolgens gaat het om de volgende ontwikkelingen:

- Fiche 1: decentralisatieproces maatschappelijke opvang;
- Fiche 2: modernisering van de AWBZ;
- Fiche 3: Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) De opvang verstoort;
- Fiche 4: Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang G4 / Stedelijke Kompassen G39;
- Fiche 5: Pakketmaatregelen AWBZ 2008 en 2009.

Voorafgaand aan de fiches hebben wij de landelijke ontwikkelingen in een samenvattende figuur opgenomen. De gekleurde bolletjes in de figuur verwijzen naar de meer gedetailleerde uitwerking in de fiches.

Aan het einde van deze bijlage hebben wij de gebruikte bronnen bij het opstellen van de fiches benoemd. Deze zijn voorzien van een lettercodering. Wanneer uit de tekst van de fiches niet direct blijkt uit welke bron een bepaalde passage afgeleid of afkomstig is, is een verwijzing naar het overzicht met bronnen via deze lettercode opgenomen.

Alle gebruikte afkortingen in deze bijlage zijn verklaard in bijlage 1.



Fiche 1: Decentralisatieproces maatschappelijke opvang

Aanleiding

In 1985 is een proces van decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de maatschappelijke opvang van het rijk naar gemeenten in gang gezet. De Algemene Rekenkamer heeft in 1996 onderzocht of dit proces van decentralisatie doelmatig is verlopen.

Kern van de inhoud

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar rapport dat het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang slechts gedeeltelijk voldoet aan daaraan te stellen eisen.

Als positief werd benoemd dat sprake is van:

- een eenduidige formulering van doelen;
- een heldere definitie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- onderkenning van de knelpunten in de taakuitvoering;
- realisatie van meer regionale samenwerking.

Daarnaast maakte de Algemene Rekenkamer een aantal kritische opmerkingen over het decentralisatieproces:

- De regie van het rijk lag niet in één hand. Sinds het proces van decentralisatie onderdeel ging uitmaken van 'sociale vernieuwing', moest worden samengewerkt door de ministeries van VWS en BZK.
- Er bestonden onduidelijkheden over de financiering van en de verantwoordelijkheden voor gemeenten en instellingen in de toekomst. Oorzaak hiervan was dat het wettelijk kader voor de decentralisatie een tijdelijk karakter had (de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing).
- Het ontbrak in de praktijk aan een integraal overzicht van vraag en aanbod van voorzieningen, waardoor voor de gemeenten de omvang van hun taak en verantwoordelijkheid niet helder was.
- De beschikbare beleids capaciteit van het Ministerie van VWS was te vroeg tot een minimum teruggebracht, waardoor begeleiding van het decentralisatieproces en afstemming, beleidsontwikkeling en evaluatie niet optimaal mogelijk waren.
- De financiering van de maatschappelijke opvang was in het decentralisatieproces verbrokkeld geraakt en was voor instellingen minder overzichtelijk geworden.
- Er was nog steeds sprake van capaciteitstekorten in sommige regio's en het ontbrak de minister van VWS aan instrumenten om tot een gerichte verdeling van middelen te komen bij het opheffen van deze tekorten.

Vervolg

Op basis van deze conclusies kwam de Algemene Rekenkamer tot aanbevelingen voor de betrokken bewindspersonen, namelijk de staatssecretaris van BZK en de minister van VWS. Deze luiden als volgt: 'De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zou zo spoedig mogelijk duidelijkheid moeten geven over de definitieve vorm van de decentralisatie van de maatschappelijke opvang. Hierdoor zou niet alleen een langlopend decentralisatieproces afgesloten worden maar ook duidelijkheid komen over de op VWS benodigde departementale structuur en voorzieningen, en meer in het algemeen de sturingsinstrumenten en de verantwoording van de betrokken begrotingsgelden. Het verdient verder aanbeveling dat de minister van VWS zorgt voor een permanente waarborg voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en maatregelen treft die het inzicht in de behoefte en capaciteit van de maatschappelijke opvang verbeteren. Verder zou de minister van VWS de praktische belemmeringen in de financiering en de behoefte aan wettelijke

en bestuurlijke scheiding tussen de sociale pensions en de maatschappelijke opvang nader moeten bestuderen. Het ministerie van VWS zou een onderbouwing moeten geven van de capaciteit die wordt ingezet op het ministerie'.

Zowel de staatssecretaris van BZK als de staatssecretaris van VWS hebben gereageerd op de conclusies van de Rekenkamer. Voor BZK leidde het rapport niet direct tot concrete maatregelen, ofwel omdat men zich hier volledig in herkende, ofwel omdat men meende dat reeds voldoende was voorzien in de kritiekpunten van de Algemene Rekenkamer. Vanuit VWS werden de conclusies grotendeels onderschreven en leidden deze tevens tot enkele concrete beleidsvoornemens. Zo was men onder meer voornemens:

- te komen tot een doeluitkering die duidelijkheid bood over de bestuurlijke vormgeving;
- advies te vragen aan de Raad voor Financiële Verhoudingen (Rfv) over de mogelijkheden voor een verdeling van middelen op basis van objectievere verdelingscriteria dan op dat moment het geval was¹;
- te onderzoeken hoe de informatievoorziening zou kunnen worden geoptimaliseerd.

Tot slot zijn vanuit VWS extra middelen in het vooruitzicht gesteld voor extra voorzieningen voor dak- en thuislozen in gebieden met onvoldoende capaciteit.

Stand van zaken

Een deel van de kritiekpunten van de Algemene Rekenkamer was reeds ondervangen met de wijziging van de Welzijnswet van 1994. Deze verschaftte helderheid over het bestuurlijke en financiële regime en maakte het mogelijk de rijksmiddelen gericht toe te delen aan de gemeenten waar de voorzieningen geconcentreerd zijn. Later zijn opnieuw onzekerheden op deze terreinen ontstaan. In het overkoepelende overzicht van de landelijke ontwikkelingen in hoofdstuk 1 in de Verkenning en in de hierop volgende fiches gaan we hier uitgebreid op in.

¹ Voor een uitgebreide toelichting op de ontwikkelingen rond het verdeelmodel verwijzen wij naar hoofdstuk 1 in de Verkenning.

Fiche 2: Modernisering van de AWBZ

Aanleiding

De modernisering van de AWBZ startte in 1999 en was onderdeel van een samenhangende aanpak gericht op het oplossen van problemen in het functioneren van de AWBZ als zorgverzekering. Deze samenhangende aanpak bestond naast de modernisering van de AWBZ, ook uit het Plan van Aanpak wachtlijsten, de aanpak van de werkdruk en het arbeidsmarktconvenant.

Kern van de inhoud

De kern van de modernisering van de AWBZ betrof het maken van de omslag van aanbod- naar vraagsturing.

Vervolg

Deze omslag van aanbod- naar vraagsturing is vertaald naar 3 subdoelstellingen⁶:

1. De klant centraal;

Men wilde dit bewerkstelligen door:

- invoering van een persoonsgebonden bekostiging
'Het centraal stellen van de cliënt komt in het nieuwe stelsel mede tot uiting doordat de cliënt de keus heeft om na de indicatiestelling te kiezen voor PGB of zorg in natura (PVB). De zorg in natura wordt in dat kader helder omschreven in producten met bijbehorende prijzen, zodat het geld altijd de klant kan volgen. Het zorgkantoor is in beide gevallen de instantie die het budget toekent'.
- flexibilisering, functioneel omschrijven van aanspraken en ontschotting
Het functioneel omschrijven van aanspraken hield in dat AWBZ-zorg werd vertaald naar zeven functies:
 - Huishoudelijke Verzorging (inmiddels Huishoudelijke Hulp vanuit de Wmo);
 - Persoonlijke Verzorging;
 - Verpleging;
 - Ondersteunende Begeleiding;
 - Activerende Begeleiding;
 - Behandeling;
 - Verblijf.

Deze functies konden flexibel en ook over instellingsmuren heen worden afgenomen. 'Het centraal stellen van de cliënt komt in het nieuwe stelsel tot uiting doordat de hulpvraag van de cliënt het uitgangspunt wordt bij het verlenen van zorg op maat. Door het flexibiliseren van de (deel)aanspraken wordt het beter mogelijk daadwerkelijk zorg op maat te leveren aan de zorgvrager. Het functioneel omschrijven van die aanspraken leidt tot ontkoppeling van de aanspraken van aanbieders. Daardoor ontstaan er voor zorgaanbieders mogelijkheden om hun expertise meer gericht op de wensen van de cliënt in te zetten. Voor de cliënten worden de keuzemogelijkheden vergroot, omdat verschillende zorgaanbieders verschillende zorgpakketten mogen leveren zodat op termijn ook de schotten tussen de AWBZ-sectoren V&V, GZ en GGz kunnen worden geslecht'.

- ondersteuning en versterking van regionale cliënt- en patiëntorganisaties.

2. Onafhankelijke, objectieve en integrale indicatiestelling

Om een aanspraak op zorg te kunnen verzilveren werd een indicatie vereist. Indicatiestelling moest los functioneren van het zorgaanbod.

3. Betere afstemming tussen zorgaanbod en zorgvraag

In dit kader was onder meer de herijking van het toelatingsbeleid een belangrijk thema. Hierdoor moest het voor nieuwe aanbieders mogelijk worden om toegelaten te worden tot de 'markt' van de AWBZ.

Andere maatregelen binnen deze subdoelstelling zijn meer technisch van aard (zoals de versterking van de verzekeraarsfunctie van het zorgkantoor), dan wel betreffen voornamelijk de randvoorwaarden. Wij laten deze hier verder buiten beschouwing.

Rol gemeenten bij de uitvoering van de modernisering van de AWBZ

De gemeenten hebben een rol bij de indicatiestelling. Artikel 9a van de AWBZ luidt: 'Burgemeester en wethouders voorzien erin dat in hun gemeente ten behoeve van de inwoners een onafhankelijk indicatieorgaan werkzaam is dat kosteloos besluit of een inwoner is aangewezen op één van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen vormen van zorg'. Sinds 1997 functioneerden er op gemeentelijk niveau Regionale Indicatieorganen (RIO's). Met ingang van 2005 zijn de RIO's opgegaan in het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het CIZ beoordeelt sindsdien of een cliënt recht heeft op zorg via de AWBZ en zo ja, in welke omvang. Formeel moeten de gemeenten nog steeds het CIZ aanwijzen als het onafhankelijk indicatieorgaan.

Stand van zaken

Het project modernisering van de AWBZ wordt door de Staatssecretaris van VWS sinds 2008 beschouwd als zijnde afgerond, enkele technische zaken daargelaten^f. 'Medio 2008 kan gesteld worden dat het AWBZ-systeem de omslag van aanbod- naar vraaggestuurd heeft gemaakt. De wensen van de cliënt zijn meer dan voorheen het uitgangspunt, waardoor ook vraag en aanbod van zorg beter op elkaar worden afgestemd (...)'.^g

Invloed op de Opvang

De modernisering van de AWBZ heeft forse effecten gehad voor de opvang. Wij lichten hieronder de belangrijkste toe. Door de flexibilisering, functionele omschrijving van aanspraken en de ontschotting (onderdeel van subdoelstelling 1 van de modernisering van de AWBZ) werd het vanaf 1 april 2004 voor cliënten in de opvang mogelijk om op grond van hun problematiek AWBZ-zorg te krijgen. Tot die tijd was dat niet mogelijk, omdat deze cliënten zich bevonden in een instelling die vanuit de gemeente werd gefinancierd. Nu werd de koppeling met de aanbieder waar de cliënt verblijft losgelaten. Toegang tot (één van de zeven onderscheiden functies binnen de) AWBZ-zorg werd mogelijk wanneer sprake was van één of meer van de volgende grondslagen:

- Somatische ziekte/aandoening (SOM);
- Psychogeriatrische ziekte/aandoening (PG);
- Psychiatrische aandoening/psychische stoornis (PSY);
- Lichamelijke Handicap (LG);
- Verstandelijke handicap (VG);
- Zintuiglijke handicap (ZG);
- Psychosociaal probleem (PS).

Bij veel cliënten in de opvang, waaronder dak- en thuislozen, is sprake van een grondslag PS en/of PSY, maar ook andere grondslagen komen voor.

Door de herijking van het toelatingsbeleid (subdoelstelling 3 van de modernisering van de AWBZ) werd het voor nieuwe aanbieders mogelijk om toegelaten te worden tot de 'markt' van de AWBZ. Instellingen voor Maatschappelijke Opvang bleken ook een toegelaten AWBZ-aanbieder te kunnen worden. Zij konden bijvoorbeeld een toelating aanvragen voor de functies OB en AB, waardoor zij naast gemeentelijke ook AWBZ-financiering voor hun cliënten ontvingen. Ook werd het mogelijk om de functie verblijf aan te vragen, waardoor zij van een gemeentelijke voorziening een AWBZ-instelling werden (een deel van de voormalige sociaal pensions is hiermee omgezet naar een Ribw). Voorwaarde was dat vergelijkbare zorg werd geboden als in de traditionele AWBZ-instellingen.

Uit onderzoek uit 2007^e bleek dat er tussen de regio's sprake is van grote verschillen in de mate waarin AWBZ-middelen zijn verkregen voor de maatschappelijke opvang op grondslag PS. Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat de regio Nijmegen één van de regio's was waar relatief weinig middelen vanuit de AWBZ zijn ingezet voor de maatschappelijke opvang. Wij gaan in ons onderzoek na of dat nog steeds het geval is.

Geconcludeerd werd dat in regio's met veel middelen vanuit de AWBZ veelal sprake was van een gedeelde visie op de doelgroep en erkenning daarvan als AWBZ-doelgroep. Daarnaast was sprake van een goede samenwerking tussen partijen, waarbij instellingen en het zorgkantoor vaak de trekker waren. In regio's met een laag volume aan middelen bleek in mindere mate sprake van een gedeelde visie.

Fiche 3: De opvang verstopt, IBO Maatschappelijke Opvang

Aanleiding

In 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de opvang van zwerfjongeren dat er geen sprake was van een sluitende keten van maatschappelijke opvang. De druk op bestaande voorzieningen nam toe vanwege een te grote instroom en een stagnerende uitstroom. Met andere woorden: de opvang raakte verstopt. Voor het Kabinet-Balkenende I (2002-2003) was dit aanleiding om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) te starten. Centrale vraag van dit onderzoek was: 'Welke maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening zijn noodzakelijk om te komen tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang?'. Bij dit onderzoek waren de ministeries van Financiën, VWS, VROM, Justitie, SZW en BZK betrokken.

Het IBO-rapport beschrijft dat de zorg voor de doelgroep niet meer enkel bestaat uit 'bad-bed-brood', maar dat er een breed spectrum is ontwikkeld van voorzieningen en diensten. Deze zijn gericht op preventie, opvang en handhaving en herstel, waarbij ook aanpalende sectoren zijn betrokken. De knelpunten die het rapport beschrijft raken dan ook zowel de opvang zelf als factoren buiten de maatschappelijke opvang.

Kern van de inhoud

Als uitgangspunt hanteert het IBO dat de keten van maatschappelijke opvang:

- *effectief* functioneert, als er geen 'vermijdbare instroom' is en wanneer 'mensen niet langer dan nodig in de maatschappelijke opvang verblijven en daartoe toegerust weer terug kunnen keren in de samenleving'. Dat kan inhouden dat voor sommige cliënten een permanente voorziening moet worden gecreëerd.
- *efficiënt functioneert*, als de voorzieningen die er zijn goed worden benut: 'Dat (...) het aanbod aansluit bij de (zorg)behoefte van de doelgroep, maar ook dat activiteiten ten behoeve van herstel worden ingezet voor die groep voor wie herstel ook werkelijk mogelijk is'.

Het IBO-rapport benoemt een groot aantal knelpunten in de maatschappelijke opvang. Samengevat gaat het om:

- De opvang is verstopt, omdat deze naar schatting voor de helft van alle cliënten een permanente voorziening is geworden. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:
 - een tekort aan geschikte huisvesting;
 - angst/onwil bij gemeente/corporaties om woningen aan de doelgroep toe te wijzen;
 - een groeiende instroom vanwege:
 - huisuitzettingen;
 - schuldenproblematiek;
 - uistroom uit detentie waarvoor geen huisvesting of zorg beschikbaar is;
 - een moeizame toegang tot zorginstellingen;
 - een gebrekkige aansluiting tussen zorg- en werkvoorzieningen.
- Er is een gebrekkige informatievoorziening over capaciteit en effectiviteit van de maatschappelijke opvang. De benodigde capaciteit is niet vast te stellen omdat er geen 'algemeen aanvaard kader' bestaat, waarmee het gewenste voorzieningenniveau kwalitatief en kwantitatief kan worden bepaald;

- De regierol van centrumgemeenten komt onvoldoende uit de verf. Centrumgemeenten vinden dat ze te weinig middelen hebben om tot een toereikend voorzieningenniveau te komen; centrumgemeenten slagen er onvoldoende in om tot een goede visie te komen en samenwerkingsverbanden met aanpalende sectoren te organiseren. Derhalve wordt geconcludeerd dat versterking nodig is van de rol van gemeenten als beleidsvoerder.

Vervolg

Het IBO-rapport eindigt met een aantal voorstellen ter verbetering van het functioneren van de keten van de maatschappelijke opvang. Niet alle verbetervoorstellen zijn overgenomen door het Kabinet. Wij hebben hierna die verbetervoorstellen genoemd, die door het Kabinet zijn gesteund en die de opvang van daklozen betreffen¹. Wij hebben deze verbetervoorstellen geordend naar de hiervoor genoemde knelpunten in de maatschappelijke opvang.

Verbetervoorstellen bij knelpunt de opvang verstoort

- er moet worden afgebakend voor welke groepen de maatschappelijke opvang is bedoeld en voor welke groepen andere voorzieningen meer geëigend zijn;
- er moet permanente huisvesting worden gecreëerd voor cliënten die langdurig in de maatschappelijke opvang zitten. De AWBZ is niet bedoeld voor langdurig onderdak, maar voor langdurige zorg;
- de capaciteit van laagdrempelige 24-uursopvang voor crisissituaties, vrouwenopvang en opvang voor zwerfjongeren moet worden uitgebreid. Nu komen veel cliënten waarbij de politie moet ingrijpen vanwege crisis of overlast terecht in de politiecél, omdat er geen maatschappelijke opvang voorhanden is;
- de effecten van de modernisering van de AWBZ voor cliënten in de maatschappelijke opvang moeten worden geëvalueerd;
- de overdracht van ex-gedetineerden van reclassering naar gemeente/zorg moet worden verbeterd;
- instrumenten voor woonruimteverdeling en woningtoewijzing moeten beter worden benut;
- casemanagement moet een plek krijgen in de maatschappelijke opvang om doorstroom te bevorderen.

Verbetervoorstellen bij knelpunt informatievoorziening

- er moet worden geïnvesteerd in een kennisfunctie om leemte in informatievoorziening over de effectiviteit van de maatschappelijke opvang weg te nemen;
- er moet een referentiekader maatschappelijke opvang komen en registratie van vraag en aanbod moet worden verbeterd.

Verbetervoorstellen bij regierol

- de gemeentelijke regierol moet worden versterkt door meer gemeentelijke bevoegdheden in de Bijstandswet en door gemeenten te ondersteunen ketens te organiseren, te faciliteren en regisseren.

In latere nota's over de doelgroep is expliciet als doelstelling toegevoegd: verbetering van zorg aan overlastgevendende zorgmijders die overlast veroorzaken vanwege ernstige psychische en verslavingsproblemen en dakloosheid. Het doel is daarbij tweeledig: hun kwaliteit van leven verbeteren en daarmee de overlast die zij veroorzaken verminderen¹.

Stand van zaken

Over de voortgang van de uitvoering van het kabinetsstandpunt op het IBO-rapport is tot en met 2006 gerapporteerd door de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer. Daarbij zijn de hierboven vermelde verbeterpunten vanaf 2004 en 2005 samengevat tot de volgende speerpunten van het kabinetsbeleid: verbetering van de doorstroom, aanpak verloedering en overlast en verbetering van de informatievoorziening.

In de Voortgangsrapportage 2006 wordt gemeld dat het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang van het rijk en de G4 (zie fiche 4) een extra impuls geeft aan het beleid in de maatschappelijke opvang en dat derhalve ook over de voortgang van dit Plan wordt gerapporteerd. In de voortgangsrapportage 2008 wordt aangegeven dat het accent van het beleid is verschoven naar de uitvoering van dit Plan van Aanpak. Vanaf dan wordt niet meer separaat over de IBO-doelstellingen gerapporteerd. Om die reden hebben wij de ontwikkelingen na 2006 beschreven in fiche 4 Plan van Aanpak maatschappelijke opvang / Stedelijke Kompassen.

Tot en met 2006 is volgens de voortgangsrapportages het volgende gerealiseerd:

- De doorstroom is verbeterd
Dit is gebeurd via onder meer:
 - toevoeging van extra middelen aan de specifieke uitkering in het kader van GSB III;
 - via verkorting van de gemiddelde verblijfsduur in instellingen in het kader van GSB III;
 - extra middelen die beschikbaar zijn gekomen door de modernisering van de AWBZ;Daarnaast is er door initiatieven op lokaal niveau van vooral corporaties geschikte huisvesting ontstaan voor de doelgroep. Door 20 pilots te ondersteunen, zijn nieuwe huisvestingsvormen gecreëerd. Verder zijn afspraken gemaakt tussen Justitie en VNG over de verdeling van verantwoordelijkheden tijdens en na detentie. Tot slot zijn afspraken gemaakt tussen verschillende partijen om de samenwerking ter voorkoming van problematische schulden te verbeteren.
- De aanpak van verloedering en overlast is verbeterd
Dit is gebeurd door overheveling van de OGGz-middelen vanuit de AWBZ naar de centrumgemeenten, het onderbrengen van de Wet collectieve preventie volksgezondheid naar de Wmo en door het verbeteren van de mogelijkheden om de wet BOPZ te gebruiken voor de doelgroep van de maatschappelijke opvang. De overheveling van OGGz-middelen beoogde eveneens de regiefunctie van centrumgemeenten te versterken².
- De informatievoorziening is verbeterd
Dit is gebeurd via eenduidige registratie, een kennisprogramma via ZonMW en via de Monitor Maatschappelijke Opvang.

² Voor een uitgebreide toelichting op de regierol van de gemeenten verwijzen wij naar hoofdstuk 1 van de Verkenning.

Fiche 4: Plan van Aanpak maatschappelijke opvang / Stedelijke Kompassen

Aanleiding

Op een bestuurlijke conferentie in september 2005, hebben het kabinet en de vier grote steden (G4) in overleg met maatschappelijke organisaties, afgesproken een Plan van Aanpak op te stellen om de opvang van daklozen te verbeteren. Dit werd nodig geacht, omdat er signalen waren dat de aanpak voor daklozen in de praktijk op obstakels stuitte en omdat bestaande regels en procedures een effectieve aanpak in de weg stonden. Het Plan van Aanpak zou antwoord moeten geven op de centrale vraag van de conferentie: Hoe te komen tot een meer effectieve aanpak van de problemen van daklozen?

Het Plan van Aanpak bouwde voort op:

- een gezamenlijke visie van de G4 en de zorginstellingen in de vier grote steden uit 2005 (Kwetsbaar in de grote stad);
- de conclusies uit het IBO-rapport (zie fiche 3) dat mensen te lang in de opvang blijven. In het Plan van Aanpak wordt aangegeven dat er sindsdien beleid is ingezet om doorstroom te verbeteren en dat dit beleid effect heeft gehad. Maar, zo wordt ook aangegeven: 'om de groep met de zwaarste problemen in een stabiele leefsituatie te krijgen die passend is voor henzelf en hun omgeving, is meer nodig. Centraal daarin moet staan een persoonsgerichte, menselijke benadering. Er moet weer perspectief komen voor deze mensen. Ook aan de overlast en de daarbij horende criminaliteit moet een einde komen'.

Het Plan van Aanpak is op 7 februari 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Kern van de inhoud

Met het Plan van Aanpak willen het kabinet en de G4 'de leefsituatie van mensen die dak- of thuisloos zijn (of dat dreigen te worden) verbeteren, en zodoende de vaak met hun gedrag gepaard gaande overlast en criminaliteit sterk verminderen. De kans op verloedering als gevolg van dakloosheid moet tot een minimum beperkt worden'.

Centraal in het Plan van Aanpak staat een persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op een sluitende samenwerking tussen ketenpartners. De concrete doelstellingen uit het Plan van Aanpak zijn:

- voor 2010 is er voor alle daklozen in de G4 een trajectplan. Zo'n plan moet voorzien in wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Andere concrete doelen die zijn gesteld zijn. Voor minimaal 60% van de doelgroep moet sprake zijn van een passende huisvestingssituatie;
- verder voorkomen van dakloosheid door:
 - huisuitzettingen (daling in 2008 tot minder dan 30% van het niveau van 2005);
 - detentie (mag (vrijwel) niet meer voorkomen);
 - afwentelgedrag van instellingen (mag (vrijwel) niet meer voorkomen).
- verminderen van overlastgevend gedrag van de doelgroep (maximaal 75% van het niveau van 2006 in 7 jaar).

Vervolg

Afgesproken is dat alle G4-steden het Plan van Aanpak vertalen naar een Stedelijk Kompas waarin betrokken partijen de gezamenlijke richting aangeven. Het Plan van Aanpak veronderstelt een sluitende samenwerking met het veld. Elke partij heeft daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid. Betrokken partijen zijn de stad, het zorgkantoor, de woningcorporaties en de instellingen. De verantwoordelijkheidsverdeling is daarbij als volgt^P: 'de stad zelf zorgt voor een effectieve signalering en toeleiding tot opvang en zorg, een adequaat opvangvoorzieningen niveau, collectieve ziektekostenverzekeringen en toereikende schuldhulpverleningstrajecten; de woningcorporaties voor voldoende woonvoorzieningen; het zorgkantoor draagt zorg voor de zorg in hoeveelheden en specificaties die het met de stad is overeengekomen, daartoe in staat gesteld door het kabinet. Indicatiestelling vindt uniform plaats en passend binnen de AWBZ-aanspraken'.

Voorgaande gold in eerste instantie alleen de G4. Later is dit vertaald naar de overige centrumgemeenten. In de voortgangsrapportage Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang 2006 meldt de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer dat zij er naar streeft dat alle centrumgemeenten uiterlijk op 1 april 2008 een Stedelijk Kompas hebben. De meeste centrumgemeenten, daartoe ondersteund door de VNG, hebben inmiddels een Stedelijk Kompas ingediend, met vergelijkbare doelstellingen als in het Plan van Aanpak (minder daklozen en minder overlast).

Stand van zaken

Het Plan van Aanpak bevat heldere en meetbare doelstellingen (zie hiervoor), die binnen een bepaalde tijd moeten zijn bereikt. Er was voorzien dat financiering van het Plan van Aanpak voor tweederde vanuit de AWBZ kon komen (door uitbreiding van plaatsen voor Beschermd Wonen en Verblijf) en voor een derde vanuit het gemeentelijk domein (vanwege extra activiteiten op het gebied van toeleiding en uitbreiding van opvangplaatsen). In 2006 meldde de staatssecretaris van VWS in haar aanbiedingsbrief bij het Plan van Aanpak dat de middelen in de AWBZ hiervoor worden geormerkt: 'Het kabinet heeft de steden toegezegd de zorgkantoren in staat te stellen de op basis van de AWBZ geïndiceerde zorg te contracteren die nodig is voor dit plan'.

De Federatie Opvang stelt in haar evaluatie dat het einde van dakloosheid niet te voorspellen is, maar dat het Plan van Aanpak een sterke impuls is geweest voor een krachtige samenwerking tussen gemeenten, zorgkantoren, instellingen en cliënten. Het algemene beeld, enkele kanttekeningen daargelaten, is dat de G4 en de instellingen goed op weg zijn om de doelstellingen uit het Plan van Aanpak te realiseren. De Federatie concludeert dat het Plan van Aanpak realistische ambities bevat en dat de doelstellingen goed kwantificeerbaar en dus toetsbaar zijn. Verder stelt de Federatie dat de persoonsgerichte aanpak goed kan werken en ook zijn weerslag heeft gehad op de beleidsvisie van de overige 39 centrumgemeenten. De Federatie wijst voor de uitvoering van het Plan van Aanpak op het risico van onzekerheid over de financiering. Deze onzekerheid speelt inmiddels ook bij de overige centrumgemeenten, te meer omdat de AWBZ-middelen voor de Stedelijk Kompassen niet langer geormerkt beschikbaar worden gesteldⁿ³.

³ Voor een uitgebreide toelichting op de onzekerheden rond de financiën voor de uitvoering van het daklozenbeleid verwijzen wij naar hoofdstuk 1 in de Verkenning.

Fiche 5: Pakketmaatregelen AWBZ 2008 en 2009

Aanleiding

Met ingang van 2008 en 2009 zijn pakketmaatregelen genomen in de AWBZ. De aanleiding voor de pakketmaatregel 2008 was tweeledig. Er werd signaleerd dat een groot beroep werd gedaan op de AWBZ door cliënten uit de maatschappelijke opvang⁴. Volgens de staatssecretaris van VWS was een scherpere afbakening tussen het gemeentelijke en het AWBZ-domein nodig. Eerder had het College voor Zorgverzekeringen al geadviseerd om de grondslag Psycho Sociaal te schrappen.

De aanleiding voor de pakketmaatregelen uit 2009 is de betaalbaarheid van de AWBZ op lange termijn, zo blijkt uit de brief Zeker van Zorg, nu en straks. In deze brief schetst het kabinet zijn visie op de langdurige zorg: de AWBZ moet weer terug naar de kern, namelijk de groep mensen met ernstige beperkingen en aandoeningen. Om de langdurige zorg toegankelijk, van een kwalitatief hoog niveau en betaalbaar te houden zijn ingrepen nodig.

Kern van de inhoud

Toegang tot de gemoderniseerde AWBZ was tot 2008 mogelijk op basis van 7 grondslagen:

- Somatische ziekte/aandoening (SOM);
- Psychogeriatrische ziekte/aandoening (PG);
- Psychiatrische aandoening/psychische stoornis (PSY);
- Lichamelijke Handicap (LG);
- Verstandelijke handicap (VG);
- Zintuiglijke handicap (ZG);
- Psychosociaal probleem (PS).

De aanspraken op AWBZ waren tot 2008 geformuleerd in 7 functies:

- Huishoudelijke Verzorging (inmiddels Huishoudelijke Hulp vanuit de Wmo);
- Persoonlijke Verzorging;
- Verpleging;
- Ondersteunende Begeleiding;
- Activerende Begeleiding;
- Behandeling;
- Verblijf.

Voor een uitgebreidere toelichting op de onderscheiden functies en aanspraken verwijzen wij naar fiche 2: Modernisering van de AWBZ.

Met de **pakketmaatregel 2008** is de functie ondersteunende begeleiding op de grondslag psychosociaal probleem (PS) komen te vervallen. Voor het jaar 2008 gold een overgangsregeling.

Met de **pakketmaatregelen 2009**:

- is de volledige grondslag PS geschrapt;
- zijn de functies ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding samengevoegd tot een nieuwe functie begeleiding;
- zijn aan de nieuwe functie begeleiding scherpere toegangseisen gesteld: beperkingen op het gebied van participatie vormen geen reden meer tot toegang; er moet sprake zijn van een matige of ernstige beperking op het gebied van zelfredzaamheid;
- is de omvang van de nieuwe functie begeleiding in uren beperkt.

Vervolg

De pakketmaatregelen zijn vertaald in beleidsregels. Deze beleidsregels vormen de basis voor het CIZ om in concrete gevallen cliënten al dan niet toegang te verschaffen tot de AWBZ.

Stand van zaken

Voor wat betreft het schrappen van de grondslag psychosociale problematiek zijn (maatregel 2008) en worden (maatregel 2009) centrumgemeenten volledig gecompenseerd. Het met deze grondslag gemoeide bedrag is/wordt overgeheveld naar de specifieke uitkering^{aa}. Centrumgemeenten zijn binnen het kader van de specifieke uitkering vrij in de verdeling van deze middelen. Omdat de betreffende middelen onderdeel uitmaken van de exploitatie van instellingen zullen deze naar verwachting een beroep op de centrumgemeenten gaan doen.

De pakketmaatregel begeleiding leidt volgens onderzoek van het CIZ en bureau HHM tot uitval van een aantal klantgroepen uit de AWBZ, waaronder een deel van de chronisch psychiatrische patiënten. Het CIZ indiceert nu volgens de nieuwe beleidsregels. Wel gelden in 2009 overgangsmatregelen. De MEE-organisaties hebben een rol gekregen om voor deze cliënten een zogenaamde 'zachte landing' te bewerkstelligen^z. Nieuwe instroom in de AWBZ van mensen die niet voldoen aan de nieuwe criteria is nu al niet meer mogelijk. In hoeverre deze mensen een beroep gaan doen op de gemeenten is nog niet duidelijk.

De exacte invloed van de pakketmaatregelen AWBZ op de doelgroep daklozen is momenteel (voorjaar 2009) nog niet te voorspellen. Door deze cliënten is in de afgelopen jaren veel gebruik gemaakt van AWBZ-financiering. Het betrof daarbij ook de vervallen grondslag psychosociaal probleem (PS) in combinatie met de functie ondersteunende en/of activerende begeleiding. Op basis van de kennis die Bureau HHM heeft opgedaan in een aantal projecten wordt een aantal onzekerheden onderscheiden. Naar verwachting komt het CIZ zeer binnenkort met nieuwe werkinstructies, die meer duidelijkheid zullen bieden. Wij zullen deze verwerken in een geactualiseerde versie van de fiches in ons eindrapport. Bureau HHM onderscheidt op dit moment de volgende onzekerheden:

- centrumgemeenten zijn en worden gecompenseerd voor het wegvallen van de grondslag PS. De totale omvang van middelen is daarbij bevroren op de productie van instellingen in 2007 (maatregel 2008). Een aantal instellingen heeft in 2008 nog een groei van AWBZ-financiering gekend. De vraag naar deze compensatiemiddelen vanuit instellingen zal naar verwachting de beschikbare middelen bij de centrumgemeenten overschrijden;
- vanaf 2010 gaan deze compensatiemiddelen mee in de nieuwe verdeelsleutel (zie hoofdstuk 1 in de Verkenning). De centrumgemeenten die middelen moeten inleveren ten gevolge van deze verdeelsleutel, zullen derhalve ook minder compensatiemiddelen PS te verdelen hebben;
- de verwachting bestaat dat veel cliënten die voorheen op grondslag PS AWBZ-financiering ontvingen, feitelijk psychiatrische beperkingen hebben en dus in aanmerking zouden kunnen komen voor de grondslag

PSY (of VG). Dit houdt in dat wanneer de diagnose PSY kan worden gesteld, instellingen een deel van hun middelen alsnog uit de AWBZ kunnen krijgen.

Naar aanleiding van de brief van de Federatie Opvang van 31 oktober 2008 waarin zij haar zorgen uit over de effecten van de maatregelen voor de doelgroep van de maatschappelijke opvang heeft de staatssecretaris van VWS op 4 november 2008 de toezegging gedaan dat 'voorkomen moet worden dat verwaarlozing optreedt of dat er geen ander alternatief is dan opname in een instelling' en dat 'op deze wijze begeleiding voor de kwetsbaarste groepen vergoed blijft omdat voor hen begeleiding het verschil kan maken tussen een geïsoleerd en menswaardig bestaan'. Wat het concrete effect van de toezegging is voor de doelgroep is op dit moment niet duidelijk.

Gebruikte bronnen fiche 1: Decentralisatieproces maatschappelijke opvang

- a. Decentralisatieproces maatschappelijke opvang, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25315, nrs. 1-2 (Het betreft het op 22 april 1997 door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd rapport van een onderzoek naar het decentralisatieproces van de middelen en de beleidsverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang van het rijk naar de gemeenten).
- b. Debat over wijziging welzijnswet, artikel 9 december 1997 (gepubliceerd in VWS Bulletin 21 van 4 december 1997).

Gebruikte bronnen fiche 2: Modernisering van de AWBZ

- c. Zicht op zorg, Plan van aanpak modernisering van de AWBZ, 18 juni 1999.
- d. Projectbeschrijving Modernisering van de AWBZ, december 2000.
- e. Onderzoek naar regionale verschillen in de AWBZ-middelen in de opvang, Enschede, Bureau HHM, 25 september 2007 (kenmerk NV/07/2468/awmo).
- f. Eindevaluatie Groot Project modernisering AWBZ, 10 november 2008.

Gebruikte bronnen fiche 3: De opvang verstopt, IBO Maatschappelijke Opvang

- g. Op-maat tot samenspel, Maatschappelijke opvang, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 682, nr. 1
- h. De opvang verstopt, IBO Maatschappelijke Opvang, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003, 21 november 2003.
- i. Kabinetsstandpunt ten aanzien van het IBO-rapport, 21 november 2003.
- j. Plan van aanpak verloedering en overlast 2005-2007, brief Staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer, kenmerk GVM 2544696, 17 december 2004
- k. Voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang, 23 december 2004
- l. Voortgangsrapportage IBO maatschappelijke opvang 2005, 23 december 2005
- m. Voortgangsrapportage IBO maatschappelijke opvang en vrouwenopvang 2006, 21 februari 2007
- n. Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang 2008, 18 februari 2008

Gebruikte bronnen fiche 4: Plan van Aanpak maatschappelijke opvang / Stedelijke Kompassen

- o. Kwetsbaar in de grote stad, G4 Visie op een samenhangende Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, juli 2005.
- p. Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang, Rijk en Vier grote steden, 7 februari 2006
- q. Aanbiedingsbrief Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang van Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 7 februari 2006.
- m. Voortgangsrapportage IBO maatschappelijke opvang en vrouwenopvang 2006, 21 februari 2007
- n. Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang, 18 februari 2008
- r. Daklozen aller steden verzamelt u, maar niet op straat! Een evaluatieonderzoek naar de uitvoering van het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, G4 maatschappelijke opvang van de Federatie Opvang, januari 2009

Gebruikte bronnen fiche 5: Pakketmaatregelen AWBZ 2008 en 2009

- s. Signalement AWBZ, 'Tijdens de verbouw moet de verkoop doorgaan', College voor Zorgverzekeringen, publicatienummer 206 (Op 23 december 2004 uitgebracht aan de minister en de staatssecretaris van VWS).
- t. Brief Staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer, kenmerk DLB-2570280, 2 mei 2005.
- u. Zeker van Zorg, nu en straks, kenmerk DLZ/KZ-2856771, brief van Staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer, 13 juni 2008.
- v. Overheveling middelen psychosociaal, Brief van Staatssecretaris Bussemaker aan de Wethouders Wmo, kenmerk DMO/SSO-2855072, 11 juli 2008.
- w. Uitwerking AWBZ pakketmaatregel, kenmerk DLZ/ZI—U-2877632, brief van Staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer, 16 september 2008.
- x. Onderzoek effecten pakketmaatregelen AWBZ, in opdracht van het ministerie van VWS en het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, kenmerk CIZ082499, Driebergen/Enschede, 30 september 2008, aangeboden aan de Tweede Kamer, 28 oktober 2008.
- y. Brief Federatie Opvang aan Staatssecretaris Bussemaker, Pakketmaatregelen AWBZ, kenmerk FO08-204-5.3, 31 oktober 2008
- z. Toezeggingen algemeen overleg pakketmaatregelen AWBZ, kenmerk DLZ/ZI—U-2891516, brief van Staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer, 4 november 2008.
- aa. Maatregelen Psychosociaal 2008 en 2009, Brief van Staatssecretaris Bussemaker aan de Wethouders Wmo, kenmerk DMO/SSO-2890079, 28 november 2008.

Gebruikte bronnen voor beschrijving gemeentelijke regierol (hoofdstuk 1 Verkenning)

- g. Op-maat tot samenspel, Maatschappelijke opvang, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 682, nr. 1
- ab. Plan van aanpak verloedering en overlast 2005-2007, brief Staatssecretaris Ross aan de Tweede Kamer, kenmerk GVM 2544696, 17 december 2004
- ac. Handreiking besteding OGGz middelen voor toeleiding, Enschede, 7 november 2006 kenmerk, SS/06/2994/puog

Gebruikte bronnen voor beschrijving verdeelsleutel financiële middelen maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid (hoofdstuk 1 Verkenning)

- ad. Beleid maatschappelijke opvang: terugblik en vooruitblik, Brief J. Klijnsma aan de leden en plaatsvervangende leden voor Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie, 22 mei 2001.
- a. Decentralisatieproces maatschappelijke opvang, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25315, nrs. 1-2 (Op 22 april 1997 door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd rapport van een onderzoek naar het decentralisatieproces van de middelen en de beleidsverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang van het Rijk naar de gemeenten).
- ae. Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang, Advies Raad voor de financiële verhoudingen, kenmerk Rfv2005059617, 27 juli 2005
- af. Onderzoek budgetverdeling maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid, Vraag, middelen en bekostiging, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv) en Research voor Beleid, 28 maart 2007.
- ag. Second opinion Verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg, kenmerk Rfv 0000190435, 31 mei 2007
- ah. Verdeelsleutel maatschappelijke opvang, Brief Staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer, 20 januari 2009.
- ai. Verdeelsystematiek specifieke middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg, Cebeon, 29 januari 2009.
- aj. Nieuwe verdeelsleutel doeluitkering maatschappelijke opvang, bericht website Federatie Opvang, 20 februari 2009.
- ak. Financiering maatschappelijke opvang evenwichtiger verdeeld, VWS Nieuwsbericht, 5 maart 2009
- al. Brief staatssecretaris Bussemaker aan de Tweede Kamer, kenmerk DMO/SSO-2910603, 16 april 2009.

