

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen



ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

HOOFDRAPPORT

APRIL 2010

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 A. van Ruth (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

mevrouw P. van Vliet (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: 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

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

VOORWOORD

Met dit onderzoek naar het Nijmeegse daklozenbeleid hoopt de Rekenkamer weer een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokale bestuur. Goed lokaal bestuur is bestuur dat goed presteert: de uitvoering van het beleid moet effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) zijn. Het beleid levert dan een daadwerkelijke bijdrage aan het bereiken van de gestelde doelen en de kosten staan in een goede verhouding tot de baten.

Effectief en efficiënt beleid houdt onder andere in dat de beleidsvoorbereiding zorgvuldig geschiedt. Vooraf wordt dan goed nagedacht over de vraag of, en zo ja in welke mate, het beleid kán bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Goede beleidsvoorbereiding vraagt met andere woorden om het expliciteren van de 'beleidstheorie', de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd.

Effectief en efficiënt beleid vraagt ook om een lokaal bestuur dat 'in control' is. Wanneer het bestuur in een ingewikkeld netwerk van allerlei betrokken partijen opereert, zorgt het ervoor dat in voldoende mate sturing en beheersing van dat netwerk plaatsvindt. Met andere woorden, om goed te kunnen presteren is het ook noodzakelijk dat de gemeentelijke regierol op een goede wijze wordt vervuld.

Goede beleidsvoorbereiding en adequate netwerkregie staan of vallen met de kwaliteit van de beleidsinformatie. Goed lokaal bestuur heeft zijn informatievoorziening op orde. Het heeft inzicht in de problemen en behoeften in de samenleving en kan verantwoorden in welke mate het beleid doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Deze beleidsinformatie is voor een ieder die met het beleid te maken heeft toegankelijk (van raadslid tot het publiek in het algemeen).

Deze essentialia van goed bestuur vormden de basis van onze onderzoeksvragen. Hoe is het gesteld met de prestaties van het Nijmeegse daklozenbeleid? Zijn de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd plausibel? Geeft de gemeente als regisseur voldoende sturing aan het netwerk van betrokken partijen? Is de informatievoorziening op orde en kan daarmee ook verantwoording worden afgelegd? Ziedaar de eenvoudige, maar essentiële vragen die wij als Rekenkamer ons hebben gesteld. Onze conclusies zijn kritisch. Niet omdat we willen optreden als *afrekenkamer*, want we zijn overtuigd van de goede bedoelingen op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau en van de grote inzet van professionals en vrijwilligers in de frontlijn van de daklozenopvang. Wél om bij te dragen aan het verbeteren van de gemeentelijke prestaties door te leren van onze bevindingen, zoals wij daar ook zelf gaandeweg ons onderzoek van hebben geleerd.

Want laten we niet vergeten om wie het hier eigenlijk gaat. Het gaat om kwetsbare mensen wier leven in wanorde is geraakt. Wie deze mensen niet als paria's uit de weg gaat, maar met oprechte aandacht tegemoet treedt, beluistert tragische levensverhalen. Achter het (onvermijdelijke) beleidsjargon van 'brede doeluitkeringen', 'WMO-prestatievelden' en 'AWBZ-pakketmaatregelen' gaan mensen schuil die dikwijls door een bizarre speling van het lot op straat terecht zijn

gekomen. Mensen wier maatschappelijk isolement niet is opgeheven als zij niet meer op straat slapen en gebruik maken van de dag- en nachtopvang. Zij hebben al grote moeite om hun leven te managen en worden dan ook nog eens geconfronteerd met een groot aantal versnipperde instellingen en gespecialiseerde professionals. De hardnekkigheid van de dakloosheidsproblematiek is in onze ogen niet uitsluitend te wijten aan in de persoon van de dakloze gelegen factoren, maar ook aan de wijze waarop wij als samenleving de hulpverlening hebben georganiseerd. Hier ligt een zware verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur om onze dakloze medeburgers niet aan hun lot over te laten.

De Rekenkamer is dankbaar voor de ambtelijke medewerking aan het onderzoek, in het bijzonder van de programmamanager en beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling van de Directie Inwoners. Het concept-onderzoeksrapport en bijlagenboek is in het kader van ambtelijk hoor- en wederhoor voorgelegd aan deze afdeling en dat heeft ons behoed voor een aantal feitelijke onjuistheden. Resterende onvolkomenheden komen, dat spreekt vanzelf, enkel en alleen voor onze rekening.

Bij de totstandkoming van onderdelen van dit rapport is de Rekenkamer op deskundige wijze ondersteund door de heer J. Sleegers en mevrouw N. van den Berg van Bureau Doen en Denken, alsmede door mevrouw S. Schutte en de heer L. Drouven van Bureau HHM. Wij danken hen voor de prettige samenwerking.

Ons beeld van de aanpak van de dakloosheidsproblematiek is niet alleen het resultaat van dossieronderzoek en literatuurstudie, maar mede ingegeven door werkbezoeken en gesprekken met nagenoeg alle 'spelers in het veld'. Wij danken hen voor de gastvrijheid en bereidwillige medewerking. Van hun waardevolle inzichten en commentaren hebben wij veel geleerd.

Tenslotte bedanken wij ook mw. R. Beers (Federatie Opvang), de heer R. Bosker (gemeente Rotterdam), de heer L. Lindeboom (Landelijke Vereniging voor Dak- en Thuislozen) en mw. prof. J. Wolf (Radboud Universiteit). Zij namen deel aan het expert panel (in het kader van de reconstructie en toetsing van de gemeentelijke beleidsveronderstellingen) en hebben ons deelgenoot gemaakt van hun eigen ervaringen en verschillende visies op het functioneren van de daklozenopvang.

INHOUDSOPGAVE HOOFDRAPPORT

LEESWIJZER

BESTUURLIJK RAPPORT

1	INLEIDING	1
2	CONCLUSIES	2
3	AANBEVELINGEN	9
4	REACTIE COLLEGE	11
5	NAWOORD REKENKAMER	14

ONDERZOEKSRAPPORT

1	INLEIDING	1
	Een korte toelichting op: de aanleiding tot en het doel van het onderzoek, de afbakening van het onderzoek en de gehanteerde methoden.	
2	INZICHT IN HET BELEIDSTERREIN	6
	Een beschrijving van de belangrijkste landelijke en lokale ontwikkelingen rond daklozen(beleid).	
3	EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZENBELEID: DE BELEIDSTHEORIE GETOETST	23
	Een toets van de inhoudelijke kwaliteit van het Nijmeegse daklozenbeleid volgens de realistische evaluatiemethode.	
3.1	INLEIDING	23
3.2	DE PLAUSIBILITEIT VAN DE BELEIDSTHEORIE	25
3.3	HET NIJMEEGSE BELEID IN LANDELIJK PERSPECTIEF	37
4	EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZEBELEID: DE GEMEENTELIJKE REGIE GETOETST	39
	Een toets van de invulling van de gemeentelijke regierol in de praktijk aan de hand van een aantal normen.	
4.1	GEHANTEERDE NORMEN GEMEENTELIJKE REGIE	39
4.2	INVULLING GEMEENTELIJKE REGIEROL	41

Bij dit rapport hoort een bijlagenboek. In de bijlage hebben wij een uitgebreidere beschrijving van onze bevindingen opgenomen. De inhoudsopgave van het bijlagenboek vindt u op de volgende bladzijde.

BIJLAGENBOEK

- 1 Onderzoeksaanpak
- 2 Normen gemeentelijke regie
- 3 Landelijke ontwikkelingen
 - deel 1 Hoofdlijnen landelijke ontwikkelingen met specifieke aandacht voor de ontwikkelingen rond:
 - de gemeentelijke regierol
 - de verdeelsleutel voor de financiële middelen voor maatschappelijke opvang, OGGz en het verslavingsbeleid
 - deel 2 Fiches landelijke ontwikkelingen:
 1. Decentralisatieproces maatschappelijke opvang
 2. Modernisering van de AWBZ
 3. De opvang verstoort, IBO Maatschappelijke Opvang
 4. Plan van Aanpak maatschappelijke opvang / Stedelijke Kompassen
 5. Pakketmaatregelen AWBZ 2008 en 2009
- 4 Lokale ontwikkelingen
- 5 De doelgroep
- 6 Doelstellingen en activiteiten van beleid:
 - deel 1 Totaaloverzicht algemene en specifieke doelstellingen
 - deel 2 Overzicht doelstellingen en activiteiten uit de begrotingen en stand van zaken van deze
 - deel 3 Overzicht doelstellingen en activiteiten uit de Regiovisie en stand van zaken van deze
 - deel 4 Overzicht doelstellingen en activiteiten uit het Wmo-beleidsplan en stand van zaken van deze
 - deel 5 Overzicht doelstellingen en activiteiten uit het Stedelijk Kompas en stand van zaken van deze
- 7 Financiële stromen
- 8 Inzet instrument subsidie
 - deel 1 Overzicht van verstrekte subsidies in de jaren 2006 tot en met 2009
 - deel 2 Proces van subsidieverstrekking
 - deel 3 Analyse verstrekte subsidies aan IrisZorg, Ribw/NuNN en GGD
 - deel 4 Financiën IrisZorg en Ribw/NuNN
- 9 Spelers in het veld
- 10 Aanbod
- 11 Inzet andere instrumenten
- 12 Toelichting op gebruikte afkortingen en begrippen

LEESWIJZER

Voorliggend hoofdrapport van het onderzoek naar de effectiviteit van het daklozenbeleid bestaat uit een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport. In het hoofdrapport is verder een ambtelijke reactie op de door ons gehanteerde onderzoeksmethode en een reactie daarop van onze kant opgenomen. Bij dit rapport hoort ook een bijlagenboek. Wij lichten hierna toe wat in de verschillende onderdelen is opgenomen.

HOOFDRAPPORT

Bestuurlijk rapport

In het bestuurlijk rapport hebben wij onze conclusies en aanbevelingen opgenomen. Wij adviseren de **lezer met weinig tijd** in ieder geval het bestuurlijk rapport door te nemen. Vandaaruit kan hij bepalen van welke onderdelen van het onderzoeksrapport (en de bijlagen) hij kennis wil nemen. Onderdeel van het bestuurlijk rapport is de reactie van het college op onze conclusies en aanbevelingen en ons nawoord daarbij.

Onderzoeksrapport

In het onderzoeksrapport hebben wij behalve onze bevindingen (hoofdstuk 2, 3 en 4) ook beschreven hoe wij ons onderzoek hebben uitgevoerd (hoofdstuk 1). De feitelijke onjuistheden die ons in het kader van ambtelijk hoor- en wederhoor zijn aangedragen hebben wij, voorzover naar ons oordeel noodzakelijk, verwerkt.

BIJLAGENBOEK

In de bijlagen bij dit rapport hebben wij meer gedetailleerde (achtergrond)informatie opgenomen. Waar dit aan de orde is, hebben wij daar in het onderzoeksrapport naar verwezen. De bijlagen zijn zodanig opgezet dat deze ook separaat gelezen kunnen worden.

De betekenis van alle gebruikte *afkortingen* is bij hun eerste gebruik in het bestuurlijk rapport, het onderzoeksrapport en de bijlagen toegelicht. Alle gebruikte afkortingen zijn tevens opgenomen in bijlage 12 en daar voorzien van een verklaring van hun betekenis. Tevens is een aantal gebruikte *begrippen* toegelicht in bijlage 12. Deze zijn de eerste keer dat ze worden gebruikt in het bestuurlijk rapport, het onderzoeksrapport of een bijlage voorzien van een *.

ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

BESTUURLIJK RAPPORT

INHOUDSOPGAVE BESTUURLIJK RAPPORT

1	INLEIDING	1
2	CONCLUSIES	2
3	AANBEVELINGEN	9
4	REACTIE COLLEGE	11
5	NAWOORD REKENKAMER	14

1. INLEIDING

Mede op verzoek van een aantal fracties uit de gemeenteraad hebben wij onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het daklozenbeleid. Ons onderzoek heeft twee doelen:

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

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

De (potentiële) effectiviteit van het beleid wordt bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van het beleid én door de wijze waarop (de uitvoering van) het beleid (bij)gestuurd wordt. In feite gaat het hierbij om de vragen: doet de gemeente de goede dingen? En doet de gemeente de goede dingen goed? De vraag of de gemeente de goede dingen doet, hebben wij niet op een rechtstreekse wijze kunnen beantwoorden. In de eerste plaats niet, omdat in de beleidsstukken, begrotingen en jaarstukken van de gemeente Nijmegen maar beperkt (meetbare) maatschappelijke effecten worden benoemd. Verder is over de resultaten van het tot nu toe uitgevoerde daklozenbeleid nauwelijks 'harde' informatie beschikbaar. Bovendien is het vigerende beleidsplan – het Stedelijk Kompas* – pas in november 2008 door de gemeenteraad vastgesteld, waardoor effecten van dat beleid tijdens ons onderzoek nog niet meetbaar waren. Om antwoord te geven op de vraag of de gemeente de goede dingen doet, hebben wij daarom beoordeeld in hoeverre het *plausibel* is of met het daklozenbeleid de beoogde maatschappelijke effecten bereikt *kunnen* worden. Wij hebben hiervoor gebruik gemaakt van de realistische evaluatiemethode. Om te beoordelen of de gemeente de goede dingen goed doet, zijn wij nagegaan in hoeverre de gemeente invulling geeft aan de regierol die zij als centrumgemeente* heeft voor (de uitvoering van) het daklozenbeleid.

In het vervolg van dit bestuurlijk rapport hebben wij de conclusies uit ons onderzoek opgenomen en de aanbevelingen die wij naar aanleiding daarvan doen. Onze conclusies zijn kritisch. Dat neemt niet weg dat wij bij de uitvoering van ons onderzoek onder de indruk zijn geraakt van de grote inzet op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau en van de professionals en vrijwilligers in de frontlijn van de daklozenopvang. Wij willen benadrukken dat wij met deze conclusies en aanbevelingen willen bijdragen aan een debat tussen college en raad over het daklozenbeleid; een debat dat uiteindelijk leidt tot een verbetering van de gemeentelijke prestaties.

2. CONCLUSIES

INZICHT IN HET BELEIDSTERREIN

- Binnen de gemeente is er geen volledig en actueel inzicht in de verschillende aspecten van het daklozenbeleid.
- Het heeft ons mede daardoor zeer veel moeite gekost om inzicht in dit – complexe - beleidsterrein te krijgen. Ondanks al die inspanningen, kunnen wij de vraag van de gemeenteraad 'hoe het zit' maar voor een deel beantwoorden.
- Het geheel overziend, komt dit doordat binnen de gemeente:
 - niet systematisch informatie wordt verzameld over de voortgang van de uitvoering van het daklozenbeleid en de daarmee bereikte resultaten;
 - maar beperkt wordt voldaan aan de eisen voor transparantie en controleerbaarheid. Zo zijn de (subsidie)dossiers niet compleet, werkte het Bestuurlijk Informatie Systeem tussen het voorjaar van 2009 en 1 maart 2010 niet en wordt er geen verslag gemaakt van het onderdeel 'Kamerronde' van de Politieke Avond.

Dit waren belemmeringen bij de uitvoering van ons onderzoek, maar belangrijker nog: dit zijn belemmeringen voor het (bij)sturen van de uitvoering van het beleid in de dagelijkse praktijk. Het is zo bijvoorbeeld moeilijk om een totaalbeeld te krijgen van wat eerder (bestuurlijk) is afgesproken.

Hierna presenteren wij voor enkele belangrijke aspecten van het daklozenbeleid onze conclusies over 'hoe het zit'.

Lokale ontwikkelingen

- Het geheel aan lokale ontwikkelingen overziend, valt op dat de uitvoering van beleid moeizaam verloopt en veel doorlooptijd vraagt. Voorbeelden hiervan zijn de Zorgmonitor, de Centrale Voordeur en het sociaal pension. Een uitzondering op dit beeld is het MFC, dat is relatief snel tot stand gebracht.

Doelgroep

- De omvang en problematiek van de doelgroep wordt niet systematisch gemonitord.
- Het inzicht in de omvang van de doelgroep wordt op dit moment bepaald door opgaven en schattingen van de instellingen, die niet zijn gefilterd voor dubbeltellingen. Hierdoor is niet uitgesloten dat het aantal *feitelijk** daklozen te laag en het aantal *residentieel** daklozen te hoog is geschat.
- Ondanks de beperkingen in het beeld van de doelgroep daklozen, kan geconcludeerd worden dat de samenstelling van de doelgroep daklozen in Nijmegen afwijkt van die in andere steden. Het aantal *feitelijk* daklozen is in Nijmegen lager dan elders. Het *aantal residentieel* daklozen én de *mate van residentieel* dakloosheid zijn in Nijmegen aanmerkelijk hoger dan elders.
- Er zijn geen gegevens beschikbaar over de specifieke problematiek van de doelgroep, noch over specifieke hulpvragen die bij de doelgroep leven.

- Op basis van diverse bronnen zijn er wel indicaties voor de ontwikkelingen in omvang en problematiek van de doelgroep. Het gaat hierbij vooral om kwalitatieve informatie (opinies, verhalen en niet onderbouwde signalen).

Doelstellingen van beleid

- Sinds de start van het gemeentelijke daklozenbeleid in 1999 is de hoofddoelstelling in essentie gelijk gebleven, namelijk het terugdringen van dakloosheid en de daarmee gepaard gaande overlast.

Bereikte resultaten

- Met betrekking tot het terugdringen van de overlast veroorzaakt door daklozen is geen gemeentebrede informatie beschikbaar. Die is er wel voor het gebied rond het MFC. Hieruit komt naar voren dat de overlast is verminderd. Deze resultaten worden toegeschreven aan het MFC zelf en de veelplegeraanpak.
- Voor het overige zijn er geen 'harde' gegevens over bereikte resultaten. In het veld bestaat een breed gedeeld beeld dat dakloosheid minder zichtbaar is in Nijmegen, doordat er voldoende opvangplekken zijn, er een beter aanbod is van dagactiviteiten en werk en doordat daklozen er beter uitzien.

Spelers in het veld

- Een belemmering bij het in beeld brengen van de spelers in het veld is dat er binnen de gemeente geen systeem is waarmee het inzicht in de spelers in het veld (wie doet wat) actueel wordt gehouden.
- In de afgelopen jaren is het spelersveld door een aantal fusies ingrijpend veranderd. Naast één zeer grote instelling (IrisZorg) is er nog één kleine instelling voor de opvang en begeleiding van daklozen (NuNN*). Daarnaast is er in Nijmegen sprake van diverse charitatieve organisaties (kerken) die activiteiten voor (dreigend) daklozen ontplooiën.

Aanbod aan voorzieningen

- In het Stedelijk Kompas is een overzicht van het aanbod aan voorzieningen en activiteiten voor de doelgroep opgenomen. Wij hebben dit overzicht aangevuld op basis van de door ons gevoerde gesprekken. Er is binnen de gemeente geen systeem waarmee het inzicht in het aanbod voor de doelgroep actueel wordt gehouden.
- Het aanbod van voorzieningen en activiteiten voor daklozen is breed en gevarieerd.
- In het veld bestaat breed het beeld dat er in Nijmegen voldoende opvangplekken zijn, maar dat dit niet de goede plekken zijn. Volgens de gesprekspartners sluit de huidige opvang niet aan op de specifieke behoefte van bepaalde categorieën van daklozen in Nijmegen. Hierdoor zou een deel van de doelgroep te lang in de opvang verblijven.

Financiële stromen

- De financiële stromen zijn complex: er is sprake van diverse bronnen (brede doeluitkering van het rijk, AWBZ*, provincie, ...) en van voortdurende wijzigingen daarin.
- Zowel de baten als de lasten van de gemeente zijn gericht op de maatschappelijke opvang en niet of nauwelijks te herleiden tot verschillende doelgroepen die daarbinnen worden onderscheiden (verslaafden, (dreigend)daklozen, veelplegers, slachtoffers van huiselijk geweld).
- Met de mogelijkheid tot het verkrijgen van AWBZ-zorg voor cliënten in de maatschappelijke opvang zijn sinds 2004 veel extra middelen voor de maatschappelijke opvang gegenereerd. Met de pakketmaatregelen 2008 en 2009 in de AWBZ is een deel hiervan vervallen. De gemeenten zijn hiervoor deels gecompenseerd.
- De gemeentelijke baten zijn onvoldoende om de lasten voor de maatschappelijke opvang te dekken. De gemeente draagt uit haar 'eigen middelen' bij om het programma sluitend te krijgen.
- Een deel van de gemeentelijke baten betreft tijdelijke middelen. Het grootste deel van de lasten heeft een structureel karakter.

Inzet instrument subsidies

- Bij het verkrijgen van inzicht in de verstrekte subsidies is sprake van twee belemmeringen:
 - de subsidiedossiers zijn niet compleet; in veel (subsidie)dossiers ontbreken basale stukken, zoals de aanvraag, de beschikking, de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie en de vaststelling;
 - tot 2009 bestond er geen overzicht van jaarlijks verstrekte subsidies door de gemeente.
- Het instrument subsidies wordt onvoldoende ingezet als sturingsinstrument.

EFFECTIVITEIT VAN HET BELEID

De effectiviteit van het beleid wordt bepaald door:

- de inhoudelijke kwaliteit van de beleidstheorie*. Is vooraf goed nagedacht over de vraag of, en zo ja in welke mate, het beleid kán bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Feitelijk gaat het hier om de vraag: *doet de gemeente de goede dingen?* Wij hebben deze vraag beantwoord door na te gaan of het aannemelijk is dat het gevoerde beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten.
- de wijze van sturing van (de uitvoering van) het beleid. Is het bestuur 'in control'. Zorgt het ervoor dat wanneer het in een ingewikkeld netwerk van partijen opereert dat in voldoende mate sturing en beheersing van dat netwerk plaatsvindt? Feitelijk gaat het hier om de vraag: *doet de gemeente de goede dingen goed?* Wij hebben deze vraag beantwoord door te beoordelen in hoeverre de gemeente invulling geeft aan de regierol die zij als centrumgemeente heeft.

Hierna hebben wij de conclusies die volgen uit de beantwoording van deze vragen opgenomen.

Doet de gemeente de goede dingen?

- Het daklozenbeleid is gebaseerd op een beperkt inzicht in oorzaken en gevolgen van de dakloosheidsproblematiek. Het beleid is hierdoor te veel beperkt tot de meest zichtbare groepen, namelijk verslaafde overlastgevers en mensen die dakloos worden door huisuitzetting. Er is te weinig aandacht voor andere 'instroomkanalen', zoals ontslag uit detentie en ontslag uit zorginstellingen.
- Er is ook sprake van een beperkt inzicht in de relatie tussen doelen en middelen. Daardoor zijn bijvoorbeeld de middelen voor het realiseren van door- en uitstroom te eenzijdig gericht op (differentiatie van) opvang- en woonvoorzieningen. Voor door- en uitstroom is, zo leren de ervaringen van de G4*, een veel bredere en meer persoonsgerichte aanpak nodig.
- Het geheel overziend leidt het daklozenbeleid naar verwachting:
 - *wel* tot een (verdere) vermindering van het aantal *feitelijk* daklozen;
 - *niet* tot een vermindering van het aantal *residentieel* daklozen.Kortom: daklozen zijn en worden van straat gehaald en opgevangen, maar ze blijven dakloos en houden een hulpvraag.
- De situatie in en het beleid van de gemeente Nijmegen verschilt niet van veel andere centrumgemeenten en de situatie in de G4 van vier jaar geleden: er is te veel instroom en te weinig uitstroom, waardoor de opvang is verstopt.

Doet de gemeente de goede dingen goed?

Als centrumgemeente heeft Nijmegen extra (wettelijke) taken in het aansturen van een goed functionerende maatschappelijke opvang. De taken van de gemeente in deze worden samengevat onder de term regie. Wij hebben de gemeentelijke regierol onderscheiden naar beleidsregie, financiële regie en ketenregie.

Beleidsregie

- De gemeente stelt al enkele jaren in haar beleid dat er behoefte is aan stevige beleidsregie en dat zij de aangewezen partij is om deze regierol op te pakken.
- In november 2008 heeft de gemeenteraad het Stedelijk Kompas vastgesteld. Het Stedelijk Kompas is het vigerende kader voor het daklozenbeleid. Het Stedelijk Kompas heeft naar ons oordeel maar een beperkt sturende werking:
 - de raadsleden die wij in het kader van het onderzoek gesproken hebben, waren in de veronderstelling dat het Stedelijk Kompas een overzicht is van gewenst beleid en gewenste voorzieningen als input voor de door het rijk vast te stellen financiële verdeelsleutel voor de centrumgemeenten (wensenlijstje). Zij wisten niet dat het Stedelijk Kompas hét beleidskader voor het daklozenbeleid is;
 - het Stedelijk Kompas is (of was) bij een deel van de spelers in het veld onbekend;
 - de (sub)doelstellingen in het Stedelijk Kompas zijn in erg algemene termen geformuleerd en benoemen alleen een gewenste trend;
 - bij het Stedelijk Kompas wordt geen (jaarlijks) uitvoeringsprogramma opgesteld;
 - het ontbreekt aan een registratiesysteem waarmee gegevens gegenereerd kunnen worden die nodig zijn om de uitvoering van het beleid te kunnen bijsturen. Zo'n systeem wordt al

- sinds 2000 - onder de benamingen cliëntvolgsysteem en Zorgmonitor - belangrijk en noodzakelijk genoemd, maar is anno 2010 nog steeds niet geïmplementeerd;
- de gemeente neemt een (te) afwachtende houding aan ten aanzien van externe ontwikkelingen (zoals de herverdeling van middelen door het rijk en de maatregelen in de AWBZ) die van invloed (zullen) zijn op de uitvoering van het daklozenbeleid;
 - Er is sprake van diverse overleggen tussen de gemeente Nijmegen en betrokken partijen in het veld. Deze overleggen hebben een vrij lage frequentie, hebben voornamelijk een ad-hoc karakter, zijn vooral gericht op 'bijpraten' en vinden niet zichtbaar plaats vanuit een 'lange-termijn-agenda'. De grootste spelers in het veld overleggen ook zonder de gemeente. De gemeente is voornemens vanaf 2010 meer structuur aan te brengen in de samenwerking met betrokken partijen.
 - Tot op heden heeft geen systematische evaluatie van het daklozenbeleid plaatsgevonden. Alleen de overlast rond het MFC is en wordt gemonitord. In de jaarstukken wordt alleen in algemene termen verantwoording afgelegd en slechts op een beperkt aantal onderdelen en indicatoren. De (kwalitatieve) informatie uit de gesprekken met de gesubsidieerde instellingen over hun (half)jaarrapportages wordt niet teruggekoppeld in de jaarstukken. De tussentijdse informatievoorziening aan de gemeenteraad vindt gefragmenteerd plaats. De raad stelt zich in deze reactief op: hij stelt vragen of doet oproepen aan het college naar aanleiding van raadsvoorstellen of ontwikkelingen in het veld.

Financiële regie

- Ruim 90% van de gemeentelijke lasten op het vlak van de maatschappelijke opvang wordt besteed aan subsidies. De Algemene Subsidieverordening (ASV)* is per 2009 omgevormd tot de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies (NKS)*. Een van de aanleidingen hiervoor was om subsidies beter in te kunnen zetten als sturingsinstrument.
- Op het terrein van het daklozenbeleid zijn de subsidies - ook in 2009 - onvoldoende ingezet als sturingsinstrument. Zo zijn de geldende regels rond het afgeven van de beschikking en de vaststelling van de subsidies in de afgelopen jaren niet nageleefd. Het afgeven van de beschikking en het vaststellen van de subsidie heeft steeds (veel) te laat plaatsgevonden.
- De meeste subsidies zijn voor één jaar verstrekt binnen het kader van een meerjarig 'arrangement'.
- De activiteiten die de gemeente vraagt van de gesubsidieerde instellingen passen binnen het gemeentelijke daklozenbeleid. Het is aannemelijk dat de uitvoering ervan een bijdrage levert aan het realiseren van de doelstellingen van het daklozenbeleid.
- Op basis van een zeer letterlijke interpretatie van de bijlage bij de NKS heeft niet de raad, maar het college aan IrisZorg de subsidie 2009 verstrekt. Op een brief van het college aan de raad over deze handelwijze heeft de raad niet gereageerd. In onze ogen is onvoldoende rekening gehouden met de ontstaansgeschiedenis en de geest van de regels met betrekking tot de subsidieverstrekking aan een aantal maatschappelijk strategische instellingen, zoals IrisZorg. De NKS is naar onze mening in strijd met de letter en de geest van de moties die de raad eerder aannam over zijn rol bij de besluitvorming over subsidies.

- Om te voorkomen dat de gemeente activiteiten subsidieert die ook vanuit andere bronnen gefinancierd (kunnen) worden en om te kunnen beoordelen of de gemeente een redelijke prijs betaalt voor die activiteiten, vinden wij het van groot belang dat de gemeente een goed inzicht heeft in de financiën van de gesubsidieerde instellingen. Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de financiële stromen binnen IrisZorg en de NuNN. De gemeente en IrisZorg werken in gezamenlijk overleg aan een kostprijssystematiek waarmee dit inzicht wel gegeven kan worden. Binnen de Ribw* wordt ook aan zo'n systeem gewerkt.

Ketenregie

- De gemeente stelt al sinds 2000 dat zij goede ketenregie belangrijk vindt en dat zij bij de realisatie hiervan een centrale rol speelt.
- Feitelijk is anno 2010 alleen voor (zeer) ernstige gevallen ketenregie beschikbaar via het Meldpunt Bijzondere Zorg. De ketenregie voor de *gehele* doelgroep (dreigend) daklozen ontbreekt en is gefragmenteerd georganiseerd.
- Hulpverleners van instellingen en vrijwilligers die werkzaam zijn voor de doelgroep geven aan dat zij elkaar desondanks kennen en weten te vinden. Zij geven echter ook aan dat (keten)samenwerking onder druk staat, onder meer door toenemende concurrentie tussen de instellingen.

RESUMÉ

De Rekenkamer heeft zich bij aanvang van dit onderzoek verschillende vragen gesteld. Hoe zit het beleidsterrein in elkaar? Is het beleid (potentieel) effectief? Alle antwoorden op deze onderzoeksvragen overziende, concluderen wij dat in de onderzochte periode van 1999-2009 door de gemeente en instellingen hard gewerkt is aan het verminderen van feitelijke dakloosheid en het terugdringen van overlast door daklozen. Volgens betrokkenen heeft dit tot resultaten geleid: het aantal feitelijk daklozen is gedaald en de overlast is afgenomen. Deze resultaten schrijven zij toe aan het MFC en de veelplegeraanpak. Metingen rond het MFC tonen aan dat de overlast de afgelopen jaren is afgenomen.

Wij signaleren echter ook tekortkomingen. De belangrijkste betreffen de beleidsinformatie, de beleidsvisie en de regievoering.

Beleidsinformatie

Allereerst de gebrekkige beleidsinformatie. Het Nijmeegse daklozenbeleid berust in onvoldoende mate op betrouwbare 'harde' informatie over het beleidsprobleem. Informatie is niet de enige factor die de effectiviteit van het beleid bepaalt, maar wel een belangrijke factor. De tekortschietende kwaliteit van de beschikbare informatie wordt al jarenlang erkend, maar niet voortvarend (genoeg) aangepakt.

Beleidsvisie

Voor effectief beleid is ook een kwalitatief goede beleidstheorie als fundament voor de besluitvorming van belang. Wij hebben helaas moeten constateren dat deze momenteel ontbreekt. Als gevolg hiervan hebben we de veronderstellingen waarop het beleid berust moeten reconstrueren. Dat was overigens niet eenvoudig, omdat in het Stedelijk Kompas de aannames achter het beleid gebrekkig en veelal impliciet worden verwoord. Onze inhoudsanalyse van het Stedelijk Kompas bracht - met behulp van een panel van deskundigen - gebreken aan het licht bij de aannames over preventie en instroom, doorstroom, herstel en uitstroom. Wij houden deze gereconstrueerde beleidstheorie - en de daarin gesignaleerde omissies - nu als een spiegel voor aan de verantwoordelijke beleidsmakers, college en gemeenteraad. Hopelijk zet dit aan tot een meer weloverwogen beleidsvisie die getuigt van scherper inzicht in de relaties tussen oorzaken en gevolgen van de problematiek en tussen doeleinden en middelen.

Regievoering

Effectief beleid vraagt ook om adequate netwerkregie. Het gemeentebestuur moet immers opereren in een ingewikkeld netwerk van betrokken partijen. Echter, de sturing en beheersing van dat netwerk schieten tekort, zowel in beleidsmatig, financieel als operationeel opzicht.

Met dit rapport beoogt de Rekenkamer een bijdrage te leveren aan het debat in de raad over het daklozenbeleid. Dit hebben wij gedaan door inzicht te verschaffen in dit complexe veld, maar ook door uitspraken te doen over de (potentiële) effectiviteit van het huidige beleid. Het kan beter. Wij sluiten ons rapport dan ook graag af met enkele richtinggevende aanbevelingen.

3. AANBEVELINGEN

Met onderstaande aanbevelingen bieden wij de raad oplossingsrichtingen aan om tot een effectiever en efficiënter daklozenbeleid te komen. Wij realiseren ons daarbij terdege dat de situatie van de overheidsfinanciën in Nederland en als gevolg daarvan ook in Nijmegen niet rooskleurig zijn, en de komende periode zullen dwingen tot scherpere politieke keuzes en prioriteitsstellingen. Die zijn uiteraard aan de raad en het college. De Rekenkamer is echter van mening dat ook in financieel zwaardere tijden onderstaande aanbevelingen bij kunnen dragen aan een effectiever en efficiënter daklozenbeleid.

Beleidsinformatie

Goed lokaal bestuur heeft zijn informatievoorziening op orde. Een groot gemis in het huidige daklozenbeleid betreft de informatievoorziening, zowel voor hulpverleners op uitvoerend niveau als voor beleidsmakers. Het verdient derhalve aanbeveling te komen tot een verbeterde informatievoorziening.

Een voortvarende implementatie van een zorgmonitor c.q. cliëntvolgsysteem moet voldoende informatie bieden over tenminste de volgende onderwerpen:

- de doelgroep (hulpvraag): de aard en omvang van de populatie, fluctuaties daarin, en de aard en omvang van de specifieke hulpvraag per cliënt(profiel), etc;
- de voorhanden instrumenten en voorzieningen (hulpaanbod): aard en omvang van het beschikbare aanbod, bezettingsgraad, etc;
- de match tussen hulpvraag en hulpaanbod: gegevens omtrent instroom, doorstroom en uitstroom, etc;
- overige relevante gegevens voor (bij)sturing, (keten)regie en controle.

Beleidsvisie

Goed lokaal bestuur is daadkrachtig, maar denkt ook goed na over de vraag of, en zo ja in welke mate, het beleid kán bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Daadkracht zonder denkkraft, dat wil zeggen zonder een expliciete, kwalitatief goede beleidstheorie, staat niet garant voor effectief beleid.

Binnen het daklozenbeleid verdient het aanbeveling te komen tot een meer weloverwogen en geëxpliciteerde beleidsvisie.

Onzes inziens ontbreekt het met name aan een duidelijke visie op de aanpak van residentiële dakloosheid. De gemeente Nijmegen kent immers een relatief grote residentiële dakloosheidsproblematiek. Hoe reïntegreren we daklozen in de maatschappij? Nijmegen kan daarbij leren van de vier grote steden die de laatste jaren een omslag hebben gemaakt naar een meer persoonsgerichte aanpak. Reïntegratie in de maatschappij moet centraal staan in het beleid en niet opvang in een voorziening. Het huidige beleid heeft een deel van het probleem (feitelijke dakloosheid) aangepakt, maar zonder voldoende uitstroom uit de opvang is het beleid slechts gedeeltelijk effectief (of bij hospitalisering van cliënten zelfs contra-productief).

Regievoering

Als centrumgemeente heeft de gemeente Nijmegen de taak regie te voeren in dit beleidsveld. Het verdient aanbeveling om zowel de huidige beleidsregie, de financiële regie als de ketenregie te versterken.

Wat betreft de beleidsregie verdienen actief netwerkmanagement, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's bij het Stedelijk Kompas en een proactieve houding ten opzichte van externe ontwikkelingen hoge prioriteit. De vaststelling van SMART-geformuleerde doelstellingen van het beleid in termen van prestatie en *outcome* vormen hiervoor startpunt en kader.

Wat betreft de financiële regie achten wij meer aandacht voor het bijeenbrengen van de voorhanden informatie en de inzet van het subsidie-instrument met het oog op sturing op de realisatie van heldere en richtinggevende doelen van groot belang. Tevens bevelen wij meer structurele samenwerking c.q. gezamenlijke inkoop met het Zorgkantoor aan. Meer inzicht in de financiën van de gesubsidieerde instellingen is eveneens noodzakelijk, in het bijzonder inzicht in de kostprijzen per gesubsidieerd product.

Wat betreft de ketenregie op operationeel niveau verdient het aanbeveling om de ketenregie die nu bij het Meldpunt Bijzondere Zorg alleen voor de (zeer) ernstige gevallen beschikbaar is, uit te breiden tot de gehele doelgroep van (dreigend) daklozen. Een vorm van een onafhankelijke, centrale aanmelding of intake (zoals een Centrale Voordeur) is eveneens noodzakelijk. De voorbereidingen voor een dergelijke aanpak zijn reeds gedaan, het verdient aanbeveling dit systeem op een onafhankelijke basis voortvarend te implementeren.

Tenslotte: de raad

De vraag van raadsleden die ten grondslag lag aan dit onderzoek "Hoe zit het nu eigenlijk?" is wat ons betreft veelzeggend. Wij achten systematische, dat wil zeggen periodieke en gestructureerde informatievoorziening en verantwoording aan de raad van groot belang. Zonder adequate informatie kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol niet goed vervullen. Dat neemt niet weg dat een proactieve houding van de raad in deze ook gewenst is, bijvoorbeeld waar het gaat om de subsidieverlening aan strategische instellingen.

4. REACTIE COLLEGE

In het kader van bestuurlijk hoor- en wederhoor ontvingen wij op 6 april 2010 de volgende reactie van het college:

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 29 maart ontvingen wij van u het hoofdrapport (bestaande uit het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport) en het bijlagenboek van het onderzoek van de Rekenkamer naar de effectiviteit van het daklozenbeleid. Wij ontvingen dit rapport in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure. Door middel van deze brief geven wij, op basis van de beperkte tijd die ons hiervoor is gegeven, onze belangrijkste bezwaren ten aanzien van de procedure, de gekozen onderzoeksmethodiek en de conclusies en aanbevelingen.

Onderzoeksmethodiek

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw onderzoeksrapportage. U constateert met ons dat het beleidsterrein van de maatschappelijke opvang complex van aard is. Het door u opgestelde rapport en de bijlagen geven een beeld van wat op dit beleidsterrein speelt en heeft gespeeld.

Wij constateren echter dat het onderzoek is uitgevoerd op een onzes inziens arbitraire wijze. Daarnaast is er te eenzijdig gefocust op het Stedelijk Kompas, daar waar het Stedelijk Kompas toch duidelijk aangeeft dat dit een verbijzondering betreft van het WMO beleidsplan. Ook worden de gelegde relaties naar andere beleidsplannen in het geheel niet meegenomen. Wij stellen vast dat dit tekortkomingen in het onderzoek oplevert die hebben geleid tot onjuiste constatering en daarmee onjuiste conclusies of conclusies die nuancering behoeven.

In een eerdere ambtelijke reactie van 16 maart op het rekenkamerrapport is onzes inziens helder uiteengezet welke vraagtekens kunnen worden gezet bij de onderzoeksopzet en daarmee de onderbouwing en conclusies van het rapport.

Inhoudelijk

De door u gedane aanbevelingen vinden wij "mager". De aanbevelingen betreffen het systematisch verzamelen van informatie over de doelgroep dak- en thuislozen door het invoeren van de zorgmonitor, het opstellen van een meer weloverwogen beleidsvisie met een wijziging in de doelstelling en het verbeteren van de regievoering. Wij leggen uit waarom wij tot de kwalificatie "mager" zijn gekomen.

Door vast te stellen dat u overtuigd bent van de goede bedoelingen van politiek, bestuur, ambtelijk apparaat en de uitvoerende organisaties bij het daklozenbeleid gaat u voorbij aan de vele resultaten die wij de afgelopen jaren hebben behaald. Het gevoerde beleid en de daarmee behaalde resultaten reiken verder dan de door u, met enig dedain, genoemde "goede bedoelingen".

Ons beleid voor de kwetsbare groep dak- en thuislozen heeft de laatste jaren een grote ontwikkeling doorgemaakt. Wij hebben grote inspanningen verricht om de voorheen eenzijdige focus op het terugdringen van (ernstige) overlastproblematiek om te buigen naar een focus gericht op het verbeteren van de zorg en het bieden van perspectief aan dak- en thuislozen.

Wij zien in het WMO beleidsplan en in het Stedelijk Kompas juist een weloverwogen visie die gericht is op het bieden van perspectief voor dak- en thuislozen. U noemt dit re-integratie in de maatschappij, wij spreken over en handelen naar het bieden van perspectief aan dak- en thuislozen wat het mogelijk maakt dat zij een menswaardig bestaan hebben en zo maximaal mogelijk mee doen in de samenleving. Perspectief dat verder reikt dan het bieden van bed, bad en brood alleen. Deze fase zijn we reeds lange tijd voorbij. Tegelijkertijd vinden wij dat we hierin wel realistisch moeten blijven. Er zijn grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving.

U heeft zich bescheiden getoond in het benoemen van de resultaten die wij de afgelopen jaren hebben behaald. Zo hebben wij onder meer gezorgd voor (dag- en nacht)opvangplaatsen en gebruiksruidtes voor verslaafde dak- en thuislozen door het realiseren van het MFC. Werken wij op dit moment aan het realiseren van individuele verblijfseenheden voor verslaafden als vervolgstap vanuit het MFC. Daarnaast hebben wij onlangs besloten een Domushuis te realiseren waar mensen met een psychiatrische en/of verslavingsachtergrond kunnen wonen. Zo is er ook een nachtopvang en 24-uurs opvang voor zwerfjongeren gerealiseerd, hebben wij de uitstroom uit de prostitutie opgepakt, werken wij aan het realiseren van een menswaardige woonvoorziening voor overlastgevende personen en zorgmijders door het realiseren van de zogenaamde Skaeve Huse, boeken wij goede resultaten met de veelplegeraanpak, is de signalering en het toeleiden naar zorg verbeterd door versterking van het MBZ en de realisatie van wijkteams, is het casemanagement voor dak- en thuislozen gerealiseerd door versterking van het MBZ en het vangnetteam, etcetera. Zo hebben wij de afgelopen jaren beleid gemaakt en samen met de uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties gehandeld naar de informatie en het inzicht van de doelgroep dat voorhanden is.

De door u aanbevolen zorgmonitor staat bij ons genoemd in het Stedelijk Kompas en wordt op dit moment geïmplementeerd. Dit is echter een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid. Deze kan zeker leiden tot een nog beter en actueler inzicht. Ook de door u genoemde centrale voordeur komt voor in het Stedelijk Kompas en staat in de planning voor 2010. Voor beiden geldt dat wij niet uit het oog mogen verliezen dat het slechts middelen betreft en dat ze geen doel op zich zijn. Wij zullen hierbij dan ook waken voor te verre gaande bureaucrativering en formalisering.

In (financieel) onzekere tijden zijn wij er dankzij onze goede regievoering in geslaagd om niet alleen de door de Raad opgelegde bezuinigingen van 2004 te realiseren, maar ook de afloop van de Provinciale GSO II subsidie op te vangen en een vermindering van Rijksmiddelen in verband met de nieuwe verdeelsleutel. Tegelijkertijd hebben wij het voorzieningenniveau zelfs nog verder uit kunnen breiden! Dit hadden wij niet kunnen doen zonder goede kennis van zaken (Awbz en zorgverzekeringswet), zonder goede relaties en samenwerking met alle betrokken partijen in het veld en samenwerking met financiers als het Zorgkantoor en de Provincie.

Kort samengevat hebben wij juist de afgelopen jaren zulke goede resultaten kunnen boeken dankzij een cultuur van aanpakken, vertrouwen en samenwerken. Dit laat onverlet dat wij met u constateren dat, bijvoorbeeld door wijzigingen in financieringsstromen en het verschuiven van verantwoordelijkheden (Rijk naar gemeente) steeds meer wordt gevraagd om het verder formaliseren van samenwerkingsafspraken en het sturen via subsidies. Dit behoeft de komende periode ook de nodige aandacht en wij zijn hier op onderdelen, zo heeft u kunnen constateren, ook al mee begonnen.

Wij zijn het met u eens dat we het probleem van de feitelijke dakloosheid goed en voortvarend hebben aangepakt en voor zover mogelijk beheersen. Wij zijn het ook met u eens dat er aandacht nodig is voor de residentieel daklozen. Wij zijn het echter niet met u eens dat wij in het huidige beleid hier geen aandacht voor hebben. Sterker nog het grootste deel van de activiteiten uit het Stedelijk Kompas is juist gericht op het mogelijk maken dat mensen die nu noodgedwongen in de dag/nachtopvang of 24-uursopvang verblijven door kunnen stromen en, zoals we in het Stedelijk Kompas aangeven, "de weg omhoog weer in kunnen slaan".

Tot slot

De afgelopen jaren is er -gelet op de externe ontwikkelingen- veel energie gestoken in het oplossen van concrete knelpunten in de opvang en het omgaan met de financiële onzekerheden. Tegelijkertijd is er veel in gang gezet om naast het vangnet dat de maatschappelijke opvang is, het meer en meer een "springplank" te laten zijn. Wij hebben hierbij de nadruk gelegd op "actie" en minder op procedures, formulieren en convenanten. In het onderzoeksrapport wordt heel sterk de nadruk gelegd op de meer formele en theoretische kant van het beleid. Voor ons is in ieder geval duidelijk dat we aan sturingskracht kunnen winnen en de behaalde resultaten nog beter naar voren kunnen brengen als we zaken nadrukkelijker vastleggen en formaliseren. Dit gaat van vrij eenvoudig te realiseren tot meer omvangrijke en ingrijpende acties, waarvan wij er een aantal al in gang hebben gezet. In dat opzicht zullen wij uw onderzoeksrapport dan ook zeker ter harte nemen.

Hoogachtend,
College van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De waarnemend Secretaris,

mr. Th.C. de Graaf

drs. R.J.M. van Wuijtswinkel MPA

5. NAWOORD REKENKAMER

Wij hebben de reactie van het college op ons rapport met belangstelling gelezen. Wij hebben met genoegen geconstateerd dat ook het college van mening is dat wij er daadwerkelijk in geslaagd zijn om inzicht te geven in dit complexe beleidsterrein. Het verkrijgen van dit inzicht was immers een nadrukkelijke behoefte van de gemeenteraad.

Het college is tevens van mening dat wij ons onderzoek op een arbitraire wijze hebben uitgevoerd en dat dit heeft geleid tot onjuiste constatering en daarmee onjuiste conclusies of conclusies die nuancering behoeven. Wij willen bij deze opmerking de volgende kanttekeningen plaatsen.

Bij *elk* onderzoek dienen in de uitvoering keuzes te worden gemaakt. Zo ook hier. De gemaakte keuzes berusten enerzijds op de nadrukkelijke vraag van de raad om inzicht te geven in het beleidsterrein. Wij hebben deze invalshoek toegevoegd aan ons onderzoek. Anderzijds berusten de gemaakte keuzes ook op het gegeven dat zowel de raad als het college bij het instellen van de Rekenkamer in haar huidige vorm hebben benadrukt dat zij graag zouden zien dat de Rekenkamer vooral effectiviteitsonderzoek uitvoert. Voor dit laatste, het effectiviteitsonderzoek, ontbrak het echter aan de noodzakelijke 'harde' informatie om dit rechtstreeks vast te kunnen stellen. Wij hebben er daarom voor gekozen de *potentiële* effectiviteit van het daklozenbeleid te onderzoeken. Wij hebben dat gedaan vanuit twee invalshoeken: de veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd (door het reconstrueren en toetsen van de beleidstheorie) en de wijze van (bij)sturing van beleid (door het toetsen van de invulling van de gemeentelijke regierol). De aanpak die wij daarbij hebben gevolgd, hebben wij uitgebreid verantwoord (zie in het bijzonder hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport en bijlage 1 en 2 van het bijlagenboek). Door de aanpak die wij 'noodgedwongen' moesten volgen is een deel van onze bevindingen 'indirect' tot stand gekomen. Bijvoorbeeld op basis van beelden van sleutelfiguren uit het Nijmeegse veld en op basis van de kennis en expertise van het veld in zijn algemeenheid van externe deskundigen. Wij zijn tot onze overkoepelende conclusies en aanbevelingen gekomen, omdat de bevindingen uit alle drie de invalshoeken van ons onderzoek erop wijzen dat de beleidsinformatie, de beleidsvisie en de regievoering beter kunnen. Wij houden hier dan ook onverkort aan vast.

Voor het overige benadrukken wij hierbij dat de aangedragen feitelijke onjuistheden uit het ambtelijk hoor- en wederhoor zijn verwerkt in het onderzoeksrapport en bijlagenboek zoals die aan het college zijn voorgelegd. Ons is dan ook niet duidelijk op welke onjuiste constatering het college doelt.

Meer specifiek willen wij hier nog noemen dat ons onderzoek zich ook niet heeft beperkt tot het Stedelijk Kompas, zoals het college opmerkt. Wij hebben ons gericht op de doelgroep daklozen en dus ook andere relevante beleidsplannen (zie bijvoorbeeld de analyse van doelstellingen en activiteiten uit de verschillende vigerende beleidsplannen in bijlage 6) en daaruitvoertvloeiende activiteiten (zie bijvoorbeeld het overzicht in bijlage 1 van de sleutelfiguren die wij hebben gesproken) betrokken in ons onderzoek. Bij deze analyse en gesprekken is ons gebleken dat de concrete relaties tussen de diverse plannen niet helder zijn en ook dat dergelijke relaties in het veld vaak niet of verschillend gezien of ervaren worden.

Het college is verder van mening dat wij in ons rapport te weinig oog hebben voor de bereikte resultaten van daklozenbeleid tot nu toe. Dit is nadrukkelijk niet onze bedoeling en doet naar onze ogen weinig recht aan ons onderzoeksrapport dat is gebaseerd op driekwart jaar onderzoek. Naast onze kritische opmerkingen, hebben wij juist ook de bereikte resultaten in ons onderzoeksrapport en bijlagenboek genoemd. Onze voornaamste bronnen hiervoor zijn de door ons gevoerde gesprekken in de zomer van 2009. Op papier waren immers alleen de ontwikkelingen over de overlast rond het MFC terug te vinden. Alle resultaten die door meer dan één gesprekspartner zijn genoemd, zijn door ons in het onderzoeksrapport benoemd (zie bijvoorbeeld bladzijde 20 en 21 van het onderzoeksrapport). Dat zijn er zelfs nog meer dan het college in haar reactie naar voren brengt! Ook de voorzieningen die het college recent heeft gerealiseerd of binnenkort gaat opstarten en noemt in haar reactie, hebben wij benoemd (zie bijvoorbeeld bijlage 10 van het bijlagenboek).

Het college noemt onze aanbevelingen mager. Wij kwalificeren onze aanbevelingen zelf als fundamenteel. Dat er met het huidige beleid resultaten zijn geboekt, laat onverlet dat het beleid effectiever kan. De aangrijpingspunten liggen daarvoor bij het verbeteren van de beleidsinformatie, het op basis daarvan verhelderen van de beleidsvisie en het versterken van de gemeentelijke regierol. Het rapport biedt daarnaast op tal van plaatsen aanknopingspunten die beleid en praktijk bij de verdere inrichting van het daklozenvraagstuk behulpzaam kunnen zijn.

ONDERZOEK EFFECTIVITEIT DAKLOZENBELEID

ONDERZOEKSRAPPORT

INHOUDSOPGAVE ONDERZOEKSRAPPORT

1	INLEIDING	1
	Een korte toelichting op: de aanleiding tot en het doel van het onderzoek, de afbakening van het onderzoek en de gehanteerde methoden.	
2	INZICHT IN HET BELEIDSTERREIN	6
	Een beschrijving van de belangrijkste landelijke en lokale ontwikkelingen rond daklozen(beleid).	
3	EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZENBELEID: DE INHOUD VAN HET BELEID GETOETST	23
	Een toets van de inhoudelijke kwaliteit van het Nijmeegse daklozenbeleid volgens de realistische evaluatiemethode.	
3.1	INLEIDING	23
3.2	DE PLAUSIBILITEIT VAN DE BELEIDSTHEORIE	25
3.3	HET NIJMEEGSE BELEID IN LANDELIJK PERSPECTIEF	37
4	EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZEBELEID: DE GEMEENTELIJKE REGIE GETOETST	39
	Een toets van de invulling van de gemeentelijke regierol in de praktijk aan de hand van een aantal normen.	
4.1	GEHANTEERDE NORMEN	39
4.2	INVULLING GEMEENTELIJKE REGIEROL	41

1. INLEIDING

Wij gaan in dit hoofdstuk op hoofdlijnen in op:

- de aanleiding tot het onderzoek;
- het doel van het onderzoek;
- de afbakening van het onderzoek;
- de onderzoeksmethoden;
- de onderzoeksstappen;

In bijlage 1 hebben wij deze aspecten van het onderzoek uitgebreider toegelicht.

Wij geven in dit hoofdstuk tevens een toelichting op het door ons gehanteerde normenkader. Het normenkader zelf hebben wij opgenomen in bijlage 2.

Aanleiding tot het onderzoek

Een aantal fracties uit de gemeenteraad heeft de Rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar de maatschappelijke opvang*. Wij zijn op dit verzoek ingegaan. Voor ons is de maatschappelijke opvang interessant, omdat het de mogelijkheid biedt om met ons 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, twijfel en risico. Aanvullend op bovenstaande criteria hebben wij uitgesproken dat wij bij voorkeur effectiviteitsonderzoek uitvoeren. Dat het onderwerp maatschappelijke opvang zich hier goed voor zou lenen, was een extra reden te kiezen voor dit onderwerp.

Zoals te doen gebruikelijk zijn wij gestart met het uitvoeren van een oriënterend onderzoek. Al snel constateerden wij dat de maatschappelijke opvang een complex beleidsterrein is. 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.

Doel van het onderzoek

Ons onderzoek naar de effectiviteit van het daklozenbeleid heeft twee doelen:

1. Het geven van inzicht in het beleidsterrein;
Dit eerste doel hebben wij geformuleerd op uitdrukkelijk verzoek van de raadsleden die wij hebben gesproken tijdens onze oriëntatie op dit onderzoek.
2. Het vaststellen van de effectiviteit van het beleid.

Met dit onderzoek hebben wij de raad op meerdere manieren willen 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 hebben getrokken en de aanbevelingen die wij op basis daarvan hebben gedaan.

Daarnaast biedt de onderzoeksmethode voor het in beeld brengen van de potentiële effectiviteit van het daklozenbeleid op zichzelf ook een handreiking voor de raad. Die onderzoeksmethode is namelijk breder toepasbaar en geeft onder meer inzicht in de te stellen eisen aan beleidsplannen en verantwoordingsinformatie.

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. Om het onderzoek uitvoerbaar te houden, hebben wij dit nader ingekaderd. Op hoofdlijnen betekende dit dat wij:

- ons hebben aangesloten bij het onderscheid dat landelijk gemaakt wordt binnen de doelgroep (dreigend) daklozen;
- de vigerende beleidsplannen voor daklozen als uitgangspunt hebben gehanteerd. In het verlengde van deze beleidsplannen hebben wij ervoor gekozen de nadruk in het onderzoek te leggen op de periode 2006 tot en met 2009. Waar nodig zijn wij verder terug gegaan in de tijd;
- inhoudelijk alleen de subsidies aan IrisZorg¹, Ribw/NuNN² en de GGD* in ons onderzoek hebben betrokken.

Onderzoeksmethoden

Zoals gezegd bestaat het onderzoek uit twee delen:

1. Het geven van inzicht in het beleidsterrein;
2. Het vaststellen van de effectiviteit van het beleid.

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

Omdat er slechts zeer beperkt output en outcome gegevens beschikbaar waren, hebben wij ons gericht op het vaststellen van de *potentiële* effectiviteit van het beleid. De potentiële effectiviteit van het beleid wordt bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en door de wijze waarop (de uitvoering van) het beleid gestuurd wordt. Om de sturing door de gemeente te beoordelen hebben wij deze afgezet tegen een aantal normen. Wij gaan hier verderop in dit hoofdstuk uitgebreider op in. Wij hebben ervoor gekozen om de inhoudelijke kwaliteit van het beleid te beoordelen aan de hand van de 'realistische evaluatiemethode' volgens Pawson en Tilley³. Bij deze methode wordt uitgegaan van de beleidstheorie*.

¹ Voor de leesbaarheid gebruiken wij hier steeds de benaming IrisZorg. Formeel gaat het om IrisZorg-Zuid, het onderdeel van IrisZorg dat werkzaam is in de regio Nijmegen.

² NuNN: Nachtopvang uit Noodzaak Nijmegen*. De NuNN maakt organisatorisch onderdeel uit van de Ribw* (Regionale Instelling voor Begeleiding en Wonen) Nijmegen en Rivierenland. In het vervolg van het onderzoeksrapport gebruiken wij voor de leesbaarheid steeds de term NuNN.

³ Pawson, R. en N. Tilley, *Realistic evaluation*, London/New Delhi, 1997.

Deze onderzoeksmethode bestaat uit drie fasen:

1. Reconstrueren oorspronkelijke beleidstheorie;
2. Toetsen plausibiliteit oorspronkelijke beleidstheorie;
3. Verfijnen van de oorspronkelijke beleidstheorie.

Deze fasen zijn schematisch weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1: Model realistische beleidsevaluatie volgens Pawson en Tilley.



De derde fase van de realistische evaluatiemethode maakte *geén* onderdeel uit van ons onderzoek. Het is immers aan de gemeenteraad om over de eventuele aanpassing van het beleid te besluiten.

Onderzoeksstappen

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd via een aantal (parallele) stappen. Wij hebben deze opgenomen in onderstaand overzicht. In bijlage 1 geven wij per stap aan welke activiteiten wij hiervoor hebben uitgevoerd en tot welke (tussen)resultaten dit heeft geleid. Wij gaan in die bijlage tevens in op de problemen die wij hadden bij het verzamelen van de benodigde informatie voor dit onderzoek.

Kader 1.2: Onderzoeksstappen.

1: Oriëntatie op het onderzoek	
2: Formuleren normenkader	
3: Geven van inzicht in het beleidsterrein	4: Beoordelen potentiële effectiviteit van het daklozenbeleid
5: Opstellen concept-onderzoeksrapport en bijlagenboek	
6: Ambtelijk hoor- en wederhoor	
7: Opstellen bestuurlijk rapport	
8. Bestuurlijk hoor- en wederhoor	
9: Verzenden hoofdrapport en bijlagenboek aan gemeenteraad (en betrokkenen)	
10: Overleg met de auditcommissie en het college	
11: Presentatie rapport aan gemeenteraad	

Normenkader

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.

De (potentiële) effectiviteit van het beleid wordt bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en de wijze waarop (de uitvoering van) het beleid gestuurd wordt. Wij hanteren de inhoud van het bestaande beleid als uitgangspunt voor ons onderzoek en beoordelen in hoeverre het plausibel is dat het voorgenomen beleid werkt. Daarbij spelen criteria als volledigheid, samenhang en causaliteit een belangrijke rol. In feite gaat het hier om de vraag: *doet de gemeente de goede dingen?* Zoals beschreven bij de aanpak van ons onderzoek, beoordelen wij dit aan de hand van de realistische evaluatiemethode. Wij doen verslag van onze bevindingen in hoofdstuk 3 van voorliggend onderzoeksrapport.

Beleed dat resulteert in de gestelde doelen, komt niet volgens een willekeurig proces tot stand. Voor een effectief beleid is een plausibele beleidstheorie alleen dan ook niet voldoende. Er is ook een deugdelijk proces van (bij)sturing noodzakelijk. Voor een overheid komt daar als eis bij dat één en ander transparant en controleerbaar dient plaats te vinden. In feite gaat het hier om de vraag: *doet de gemeente de goede dingen goed?* Om te kunnen beoordelen of de gemeente het goed doet, hebben wij de wijze waarop de gemeente stuurt, afgezet tegen een aantal normen. Wij hebben aansluiting gezocht bij de verantwoordelijkheden die de gemeente heeft bij de sturing van de maatschappelijke opvang en meer in het bijzonder bij de sturing van de opvang en begeleiding van daklozen. Dit wordt de regiefunctie genoemd. Bij het formuleren van deze normen hebben wij gebruik gemaakt van wettelijke eisen, eisen die de gemeente zelf stelt, de algemeen geaccepteerde vorm van een deugdelijk proces van (bij)sturing (de PDCA-cyclus⁴), het Plan van Aanpak van de G4⁵ en de handreikingen van de VNG⁶ voor de uitvoering van de Wmo⁷ en de OGGz⁸-taken. Wij onderscheiden de normen voor de sturing door de gemeente naar die voor beleidsregie, financiële regie en ketenregie. Wij lichten deze toe in het hierna volgende kader. De concreet gehanteerde normen voor beleidsregie, financiële regie en ketenregie hebben wij opgenomen in bijlage 2.

⁴ PDCA-cyclus: Plan-Do-Check-Act-cyclus*.

⁵ In bijlage 3 gaan wij in fiche 4 uitgebreid in op het Plan van Aanpak van de G4.
G4: de vier grote steden, te weten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

⁶ VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

⁷ Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning*.

⁸ OGGz: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg*.

Kader 1.3: Samenvattende beschrijving van beleidsregie, financiële regie en ketenregie.

Beleidsregie: Hierbij gaat het samengevat om het vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten, het concretiseren hiervan in (SMART⁹ geformuleerde) doelstellingen*, het vertalen van deze doelstellingen naar de uitvoering en de controle op de realisatie van deze activiteiten* en doelen.

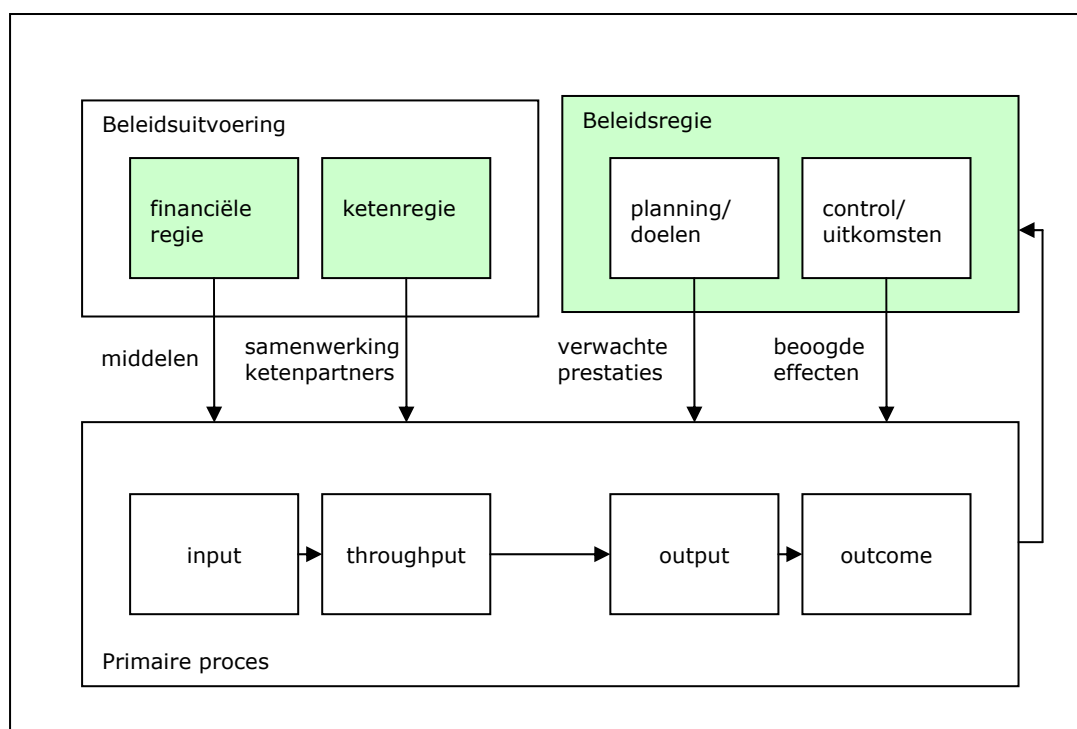
Financiële regie: Deze vorm van regie heeft betrekking op het vaststellen van het beschikbare budget, het inkopen van diensten en het subsidiëren van voorzieningen om een sluitende keten van opvang tot herstel voor daklozen te realiseren.

Ketenregie: Gezien de complexe problematiek van de groep daklozen en de fragmentatie van het aanbod¹⁰, is coördinatie van het hulpverleningsaanbod noodzakelijk. De gemeente heeft een rol in het faciliteren en/of organiseren van de daartoe benodigde ketensamenwerking. Wij vatten dit samen onder de term ketenregie.

Deze drie vormen van regie kunnen overigens niet los van elkaar worden gezien: beleidskader en doelstellingen zijn nodig om zinvol via subsidies concrete activiteiten te subsidiëren. Als - bijvoorbeeld - heldere doelen ontbreken omdat er geen inzicht is in het beleidsprobleem, dan zijn de financiële regie en de ketenregie te typeren als 'varen zonder kompas'. In figuur 1.4 hebben wij de verschillende vormen van regie in beeld gebracht.

Wij doen verslag van de mate waarin de gemeente handelt naar deze normen in hoofdstuk 4 van voorliggend onderzoeksrapport.

Figuur 1.4: Samenvattend overzicht van de verschillende vormen van regie¹¹.



⁹ SMART: in bijlage 12 is uitgewerkt wat wij onder SMART verstaan.

¹⁰ In bijlage 10 hebben wij een overzicht opgenomen van het aanbod voor opvang en begeleiding van daklozen.

¹¹ In bijlage 12 is een toelichting opgenomen op de termen input – throughput – output en outcome.

2. INZICHT IN HET BELEIDSTERREIN

In het kader van de oriëntatie op ons onderzoek naar de effectiviteit van het daklozenbeleid hebben wij onder meer een gesprek gevoerd met een aantal raadsleden. Daarin werd onder andere aangegeven dat er een grote behoefte bestaat aan het verkrijgen van inzicht in 'hoe het zit'. Omdat wij ook zelf in de oriëntatiefase van dit onderzoek hebben ondervonden dat het behoorlijk wat inspanning kost om inzicht te krijgen in het beleidsterrein, hebben wij het geven van dit inzicht als één van de hoofddoelen van dit onderzoek gekozen. In dit hoofdstuk beschrijven wij – samenvattend en op hoofdlijnen – hoe het beleidsterrein in elkaar zit. In de bijlagen hebben wij meer gedetailleerde informatie opgenomen. Waar dat aan de orde is, verwijzen wij daarnaar.

In dit hoofdstuk geven wij als eerste inzicht in de belangrijkste landelijke ontwikkelingen. Vervolgens beschrijven wij de lokale ontwikkelingen. Bij die lokale ontwikkelingen beschrijven wij zowel vaststaande feiten, als zaken die in de door ons gevoerde gesprekken naar voren zijn gebracht. De belangrijkste landelijke en lokale ontwikkelingen hebben wij samengevat in twee tijdbalken. Deze zijn opgenomen op bladzijde 10 en 11.

2.1 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN¹²

Ontwikkelingen op landelijk niveau hebben belangrijke consequenties voor het gemeentelijk beleid. Wie het geheel aan landelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren overziet, kan niet anders dan constateren dat gemeenten in de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met tal van beleidswijzigingen, onduidelijkheden en onzekerheden. Dat geldt in het bijzonder voor de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en de financiering van de maatschappelijke opvang. Deze veranderingen zijn vooral veroorzaakt door de wijze waarop het proces van decentralisatie van rijkstaken is ingevuld¹³. Een en ander vereist dat de organisatie op lokaal niveau zodanig is ingericht dat men (snel) op veranderingen moet kunnen anticiperen en reageren.

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 verantwoordelijkheid naar de gemeenten in gang gezet. Via bestuursovereenkomsten werden gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang. Financiële middelen werden toegekend aan die gemeenten waar voorzieningen geconcentreerd waren. In 1994 werden hiervoor zogenaamde centrumgemeenten* aangewezen.

¹² In bijlage 3 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de landelijke ontwikkelingen.

¹³ In fiche 1 in bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op het decentralisatieproces in de maatschappelijke opvang.

Op dit moment is de Wmo het vigerende wettelijke kader. De wet is van kracht sinds 1 januari 2007 en bundelt een aantal wetten en regelingen, onder meer de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Zo hebben gemeenten meer mogelijkheden regie te voeren over samenhangende activiteiten op het gebied van zorg, wonen, welzijn en dienstverlening.

Op hoofdlijnen zijn de verantwoordelijkheden op het gebied van de maatschappelijke opvang nu als volgt verdeeld:

- *alle* gemeenten zijn verantwoordelijk voor het formuleren van beleid voor de uitvoering van de maatschappelijke opvang;
- de *centrumgemeenten* hebben een regierol;
- 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.

Financiële structuur

Met de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor de maatschappelijke opvang naar de centrumgemeenten, vloeien de financiële middelen hiervoor ook rechtstreeks naar de aangewezen centrumgemeenten. Sindsdien hebben zich diverse discussies en (als gevolg daarvan) wijzigingen voorgedaan in de financiële structuur. We schetsen hierna de belangrijkste:

- **Verbreding doeluitkering**
Sinds 1998 worden de financiële middelen voor maatschappelijke opvang via specifieke uitkeringen verstrekt aan een aantal centrumgemeenten. In 2001 werden de uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg samengevoegd. Sinds 2005 ontvangt Nijmegen de middelen in het kader van de BDU-SIV¹⁴. Met ingang van 2007 is de uitkering opnieuw uitgebreid, namelijk met middelen voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz). Gemeenten zijn vrij in de aanwending van middelen *binnen* de steeds bredere doeluitkering. Het rijk bepaalt dus niet welk deel van de middelen daaruit moet worden ingezet voor de maatschappelijke opvang of het daklozenbeleid.
- **Nieuw verdeelmodel**
De G4 waren ontevreden over de verdeling van de middelen. Zij waren van mening dat zij zowel kwalitatief als kwantitatief voor een zwaardere opgave stonden dan de overige gemeenten. In 2004 vroeg de G4 om een onderzoek naar de verdeling van de middelen. Uiteindelijk – na diverse onderzoeken, *second opinions* en adviezen – bereikten de VNG en het ministerie van VWS¹⁵ in maart 2009 overeenstemming over een nieuw, meer vraaggestuurd verdeelmodel. Het is deels gebaseerd op de kosten die centrumgemeenten maken en deels op objectieve maatstaven. Voor Nijmegen betekent het nieuwe verdeelmodel dat middelen moeten worden ingeleverd.

¹⁴ BDU-SIV: Brede Doeluitkering Sociaal Integratie Veiligheid.

¹⁵ VWS: Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Concreet gaat het om de volgende bedragen:

2010: - 0,3 miljoen;

2011: - 0,5 miljoen;

2012: - 0,6 miljoen;

2013 en volgende: - 0,6 miljoen.

Naast de financiering vanuit de gemeenten, is een belangrijke bron van financiering van de maatschappelijke opvang (sinds 2004) de AWBZ¹⁶. Ook hierin hebben zich de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Wij zetten de belangrijkste hier op een rijtje:

- Modernisering van de AWBZ (1999-2008)¹⁷

De zogenaamde modernisering van de AWBZ was erop gericht een omslag te maken van aanbod- naar vraagsturing. De modernisering van de AWBZ heeft grote gevolgen gehad voor de maatschappelijke opvang. Vanaf 1 april 2004 werd het voor cliënten in de maatschappelijke opvang namelijk mogelijk om AWBZ-zorg te krijgen. Tot die tijd was dat niet mogelijk, omdat de instellingen waarin zij verbleven door de gemeenten werden gefinancierd. Vereiste voor het kunnen verkrijgen van AWBZ-zorg is een indicatiestelling door het CIZ¹⁸ (tot 2005 RIO)¹⁹. Met de mogelijkheid van het verkrijgen van AWBZ-zorg voor cliënten in de maatschappelijke opvang, zijn veel extra middelen voor de maatschappelijke opvang gegenereerd. De gemoderniseerde AWBZ heeft het mogelijk gemaakt dat meer aandacht aan de zorg en kwaliteit van leven van cliënten kon worden besteed. De maatschappelijke opvang werd méér dan enkel 'bed-bad-brood'.

- Ontwikkelingen in de AWBZ: pakketmaatregelen (2008-2009)²⁰

Met ingang van 2008 en 2009 zijn zogenaamde 'pakketmaatregelen' genomen in de AWBZ. De pakketmaatregelen zijn ingegeven door het grote beroep op de AWBZ en door zorgen over de betaalbaarheid van de AWBZ op lange termijn. De insteek is dat de AWBZ weer terug moet naar de kern, namelijk langdurige zorg voor mensen met ernstige beperkingen en aandoeningen. Door deze pakketmaatregelen kan voor cliënten in de maatschappelijke opvang in mindere mate een beroep worden gedaan op middelen uit de AWBZ. Naar alle waarschijnlijkheid zal daardoor in grotere mate een beroep worden gedaan op gemeentelijke (Wmo-)middelen. Gemeenten zijn hiervoor slechts gedeeltelijk gecompenseerd.

Landelijke impulsen voor beleid op lokaal niveau

Een aantal landelijke onderzoeken en beleidsimpulsen mogen in deze beschrijving van de landelijke ontwikkelingen niet ontbreken. In 2003 signaleerde een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)²¹ dat de opvang verstopt is, omdat deze naar schatting voor de helft van alle cliënten een permanente voorziening is geworden. Samengevat liggen de oorzaken van de verstopte opvang

¹⁶ AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*.

¹⁷ In fiche 2 in bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op de modernisering van de AWBZ.

¹⁸ CIZ: Centraal Indicatie Orgaan*.

¹⁹ RIO: Regionaal Indicatie Orgaan.

²⁰ In fiche 5 in bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op de pakketmaatregelen AWBZ.

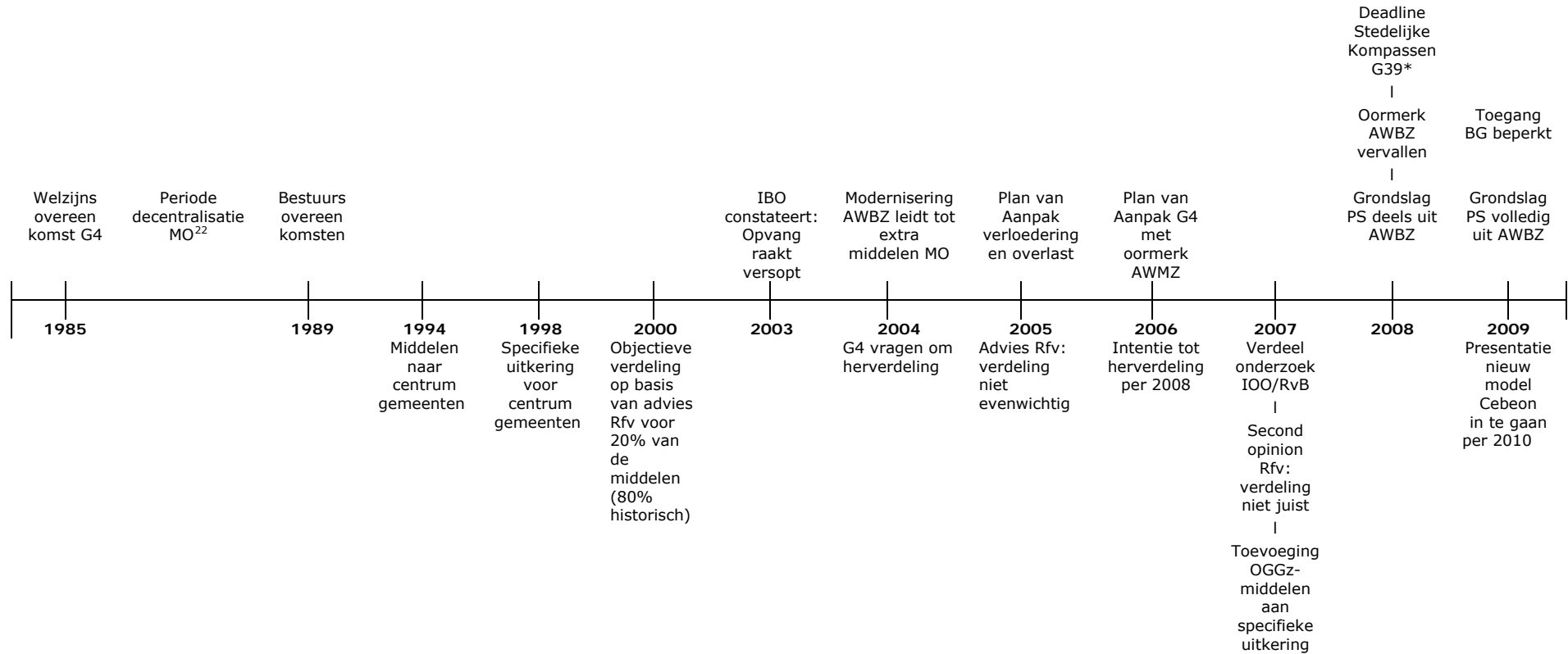
²¹ In fiche 3 in bijlage 3 wordt uitgebreid ingegaan op het IBO-rapport.

volgens het IBO-rapport in een groeiende instroom en een stagnerende uitstroom. Verder signaleerde het IBO-rapport een gebrekkige informatievoorziening over capaciteit en effectiviteit van de maatschappelijke opvang. Ook komt de regierol van de centrumgemeenten volgens het IBO-rapport onvoldoende uit de verf. In het IBO-rapport zijn tal van voorstellen gedaan om de verstopping van de opvang te bestrijden, de informatievoorziening te verbeteren en de regierol van centrumgemeenten te versterken.

In september 2005 hebben het kabinet en G4 in overleg met maatschappelijke organisaties afgesproken een Plan van Aanpak op te stellen om tot een meer effectieve aanpak van de problemen van daklozen te komen. 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 bouwde voort op de conclusies uit het IBO-rapport en op een gezamenlijke visie van de G4 en de zorginstellingen in die vier grote steden. In het Plan van Aanpak staat een persoonsgerichte aanpak centraal, gebaseerd op een sluitende samenwerking tussen ketenpartners. Het Plan van Aanpak werd op 7 februari 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris van VWS liet een jaar later weten dat zij er naar streefde dat alle overige centrumgemeenten uiterlijk op 1 april 2008 óók zo'n plan (Stedelijk Kompas*) zouden hebben.

Figuur 2.1: Samenvattend overzicht van landelijke ontwikkelingen vanaf 1985.

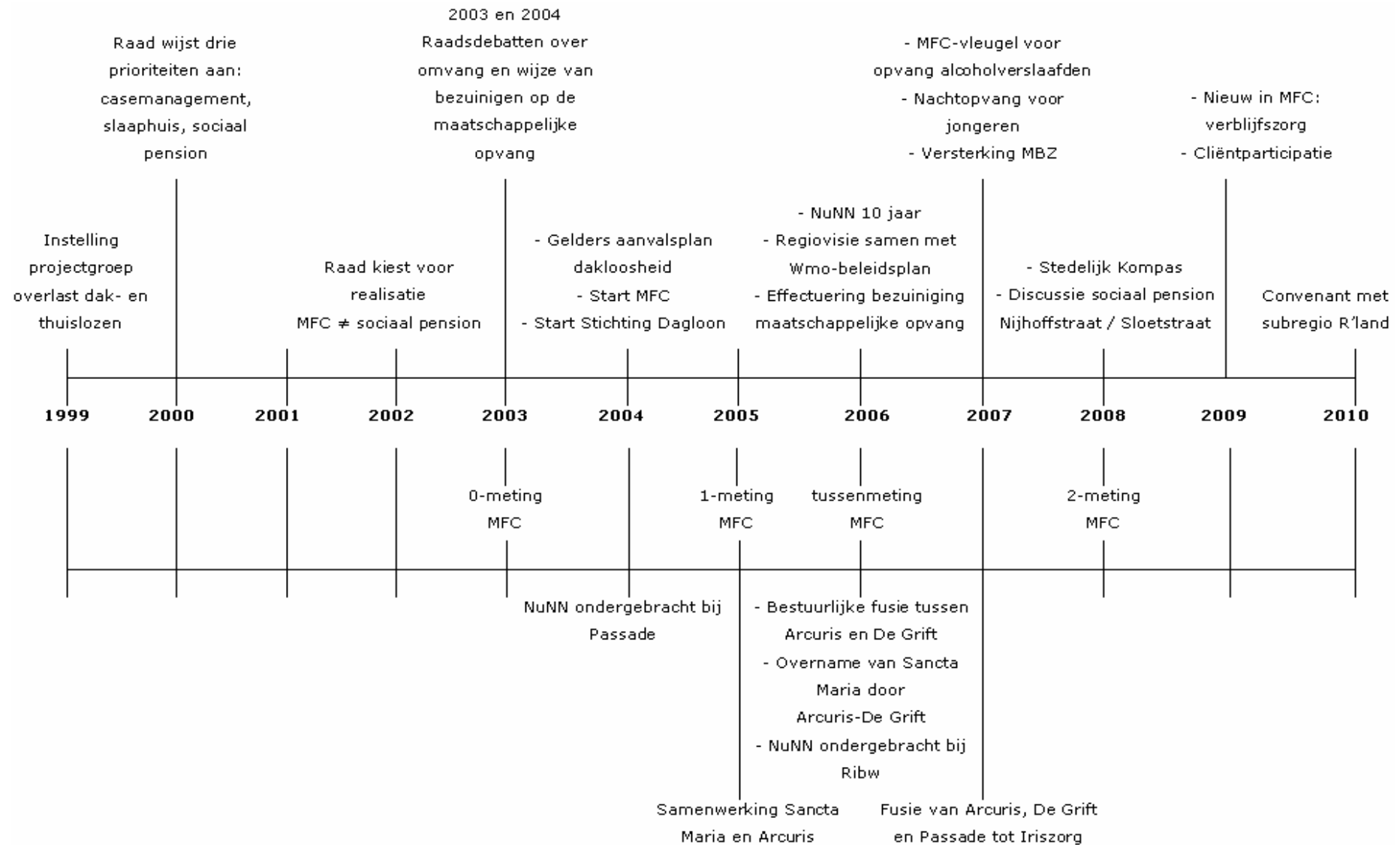
Belangrijke ontwikkelingen



Ontwikkelingen specifieke uitkering

²² MO: maatschappelijke opvang.

Figuur 2.2: Samenvattend overzicht van lokale ontwikkelingen vanaf 1999.



2.2 LOKALE ONTWIKKELINGEN²³

In de hierna volgende beschrijving van de lokale ontwikkelingen, gaan wij achtereenvolgens in op het gemeentelijke daklozenbeleid, de omvang en de problematiek van de doelgroep, de knelpunten in het aanbod en de bereikte resultaten.

Beleid

De start van het Nijmeegse daklozenbeleid vond plaats in 1999 met het 'bijzondere project' voor het terugdringen van de overlast van daklozen in het centrum van Nijmegen. In 2000 werd rapport uitgebracht aan het college en de gemeenteraad. De interventies die hierin werden voorgesteld, en werden overgenomen door het college en de gemeenteraad, vormden lange tijd het uitgangspunt van beleid en uitvoering. Op dit moment vormt het Stedelijk Kompas, dat in 2008 door de gemeenteraad werd vastgesteld, het kader voor het daklozenbeleid. Het Stedelijk Kompas is een verbijzondering van het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelden 7, 8 en 9. Sinds 2000 hebben college en raad diverse besluiten genomen betreffende de uitvoering, nadere uitwerking en actualisatie van (onderdelen van) het daklozenbeleid. Wij hebben deze, voorzien van een korte toelichting, opgenomen in kader 2.3.

Sinds de start van het gemeentelijke daklozenbeleid in 1999, is de hoofddoelstelling in essentie gelijk gebleven. Het terugdringen van dakloosheid en daarmee de overlast was en is het centrale doel. Aangegeven is dat het Wmo-beleidsplan zich daarnaast sterker richt op preventie en toeleiding naar zorg. Verder werd aangegeven dat het Stedelijk Kompas daarnaast veel aandacht besteedt aan het oplossen van de verstopping van de opvang.

Omvang en problematiek van de doelgroep

Op verschillende momenten is onderzoek gedaan naar de omvang en de problematiek van de doelgroep. Ondanks diverse voornemens daartoe²⁴ is er vooralsnog geen sprake van systematische monitoring van de doelgroep. Omdat de diverse onderzoeken op verschillende manieren zijn uitgevoerd en verschillende informatiebronnen kennen, is geen goed beeld te schetsen van de ontwikkeling van de doelgroep. In kader 2.4 hebben wij de gegevens die in de loop van de jaren gepresenteerd zijn op een rijtje gezet.

²³ In bijlage 4 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de lokale ontwikkelingen.

²⁴ Voor een overzicht van die voornemens verwijzen wij naar kader 4.2 in hoofdstuk 4 van voorliggend onderzoeksrapport.

Kader 2.3: Overzicht van belangrijke besluiten betreffende (de uitvoering van) het daklozenbeleid²⁵

2000	<p>Eindrapport project Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen</p> <p>In het rapport wordt ingegaan op de omvang van de doelgroep en wordt de problematiek (van de daklozen) geschetst. Tevens worden vijftien interventies voorgesteld om overlastgevend gedrag te verminderen, de omvang van de doelgroep te verminderen én daklozen en bewoners te betrekken bij het oplossen van de problemen. De raad heeft, conform het voorstel van het college, drie interventies prioritair genoemd. Zonder het realiseren van deze prioriteiten zullen de overige interventies "niet wezenlijk kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van de overlast". De drie prioriteiten zijn: 1) casemanagement, 2) slaaphuis en 3) sociaal pension. De raad heeft het college de opdracht gegeven de realisatie van de (prioritaire) interventies verder uit te werken en ter goedkeuring aan hem voor te leggen.</p>
2002	<p>Gemeenteraad kiest voor MFC in het voormalig gymnasium</p> <p>Op voorstel van het college is de raad akkoord gegaan met het realiseren van een gecombineerde voorziening voor verslaafde daklozen. In het zogenaamde Multifunctionele Centrum (MFC) worden een slaaphuis, een dagopvang en een gebruikersruimte ondergebracht. Het MFC ging op 1 maart 2004 feitelijk van start.</p>
2004	<p>Gelderse strijd tegen dakloosheid – naar een innovatief en doortastend aanvalsplan</p> <p>In februari 2004 lanceerde de provincie Gelderland het projectvoorstel 'Gelderse strijd tegen dakloosheid - naar een innovatief en doortastend aanvalsplan'. De provincie noemde het haar plicht om een stuwende en stimulerende kracht te zijn in het zoeken naar oplossingen voor de groei van de – onacceptabele – dakloosheidsproblematiek. In het kader van het GSO²⁶ heeft de gemeente in 2004 een 'stadscontract' met de provincie afgesloten. Hiermee ontving zij onder meer middelen voor de maatschappelijke opvang.</p>
2006	<p>Regiovisie 'Iedereen doet mee'</p> <p>De Regiovisie betreft een gezamenlijke visie van de gemeenten uit de <i>subregio</i> Nijmegen²⁷. 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. De Regiovisie is door de gemeenteraad vastgesteld op 20 december 2006.</p>
2006	<p>Wmo-beleidsplan voor de prestatievelen 7, 8 en 9</p> <p>Het Wmo-beleidsplan voor de prestatievelen 7, 8 en 9 is door de gemeenteraad vastgesteld op 20 december 2006. De Wmo-prestatievelen 7, 8 en 9 betreffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prestatievel 7: Maatschappelijke Opvang • prestatievel 8: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg • prestatievel 9: Verslavingsbeleid <p>Het Wmo-beleidsplan richt zich dus net zoals de Regiovisie op een bredere doelgroep dan die van (dreigend) daklozen.</p>
2008	<p>Stedelijk Kompas</p> <p>Het Ministerie van VWS heeft alle centrumgemeenten verzocht om, in navolging van de G4, een Stedelijk Kompas op te stellen. De raad van Nijmegen heeft het Stedelijk Kompas vastgesteld in november 2008. Het Stedelijk Kompas is een verbijzondering van de Regiovisie en het Wmo-beleidsplan en beschrijft de bestaande voorzieningen, knelpunten en oplossingen voor daklozen.</p>
2009	<p>Verblijfszorg in MFC</p> <p>In het kader van de 'Toekomstverkenning MFC' (juni 2007) ging de raad op 8 juli 2009 akkoord met het plan voor een nieuw MFC. Naast handhaving van de oorspronkelijke dag- en nachtopvang voor een <i>kleiner</i> aantal mensen, gaat het om de realisatie van 'verblijfszorg' voor verslaafde vrouwen (10 plaatsen) en verslaafde mannen (25 plaatsen). Het gaat om verblijfplaatsen binnen het MFC, maar los van de opvang, als opstap richting andere verblijfplaatsen.</p>

²⁵ In bijlage 4 is een uitgebreide beschrijving van alle genoemde besluiten opgenomen. In bijlage 6 is een overzicht van de doelstellingen en bijbehorende activiteiten uit de op dit moment vigerende beleidsplannen opgenomen (Regiovisie, Wmo-beleidsplan en Stedelijk Kompas).

²⁶ GSO: Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid.

²⁷ Binnen de regio Nijmegen* worden twee subregio's onderscheiden: subregio Nijmegen en subregio Rivierenland.

Het inzicht in de doelgroep wordt op dit moment bepaald door opgaven en schattingen van de instellingen, zoals de gemeente die heeft opgevraagd ter voorbereiding van de opstelling van het Stedelijk Kompas²⁸. In de afrondende fase van ons onderzoek is ons aangegeven dat er ook andere bronnen zijn voor het inzicht in de doelgroep, namelijk onderzoek van IrisZorg en jaargegevens van de instellingen.

Een overzicht van de omvang van de doelgroep volgens uitgevoerde onderzoeken is opgenomen in kader 2.4. Wij willen hier nader ingaan op de verhouding tussen feitelijk* en residentieel* daklozen²⁹. In Nijmegen is 25% van alle daklozen feitelijk dakloos en 75% residentieel dakloos. Over het algemeen is het beeld in vergelijkbare gemeenten precies andersom: daar zijn meer feitelijk dan residentieel daklozen. Ook de mate van residentiële dakloosheid is in Nijmegen beduidend hoger dan elders in het land. In Nijmegen zijn 12 op de 10.000 inwoners residentieel dakloos. In andere steden, waaronder de G4, ligt dat aantal fors lager. Omdat bij de totstandkoming van de cijfers is gewerkt met opgaves en inschattingen van de instellingen, is het echter niet uitgesloten dat het aantal residentiële daklozen *te hoog* en het aantal feitelijk daklozen *te laag* is geschat. Niettemin, de residentiële dakloosheid is in Nijmegen aanmerkelijk hoger dan elders.

In de door ons gevoerde gesprekken zijn door diverse gesprekspartners beelden over (de ontwikkeling van) de doelgroep geschetst. Wij noemen hierna alleen de zaken die meer dan eens naar voren zijn gebracht:

- het aantal mensen dat kortdurend dakloos is (0 tot 6 maanden) groeit;
- het aantal zwerfjongeren (met licht verstandelijke beperkingen (LVG)) groeit;
- het aantal Oost-Europese daklozen groeit;
- het aantal ouderen groeit, hiervoor zijn drie oorzaken aangewezen:
 - de doelgroep wordt ouder;
 - in de reguliere zorg is een bepaalde groep niet te handhaven;
 - vereenzaming van ouderen die nog zelfstandig wonen.
- er is een groeiende groep daklozen die gedemotiveerd is hulp te aanvaarden.

Voor al deze punten geldt, dat de gesprekspartners deze niet met cijfers konden onderbouwen; het gaat om hun beeld van wat zij in de dagelijkse praktijk tegenkomen. Wel is aangegeven dat de bezetting bij de NuNN en het MFC de laatste tijd is toegenomen. Er meldt zich daar een groep recent daklozen, die nog niet in beeld is (onbekende gezichten).

²⁸ In bijlage 5 is uitgebreid ingegaan op deze meest recente gegevens over de omvang van de doelgroep en de daarbinnen onderscheiden subgroepen.

²⁹ In bijlage 1 is onder 'doelgroep' een uitgebreide toelichting opgenomen op de groepen die worden onderscheiden binnen de groep daklozen. In bijlage 12 is een beknopte definitie opgenomen van feitelijk daklozen en residentieel daklozen.

Verder willen wij hier ook noemen dat de medewerkers van bureau bijzondere doelgroepen³⁰ op hun dagelijkse spreekuur een grote groep daklozen zien. In de afrondende fase van ons onderzoek, is aangegeven dat sinds enige tijd meer gebruik wordt gemaakt van de beschikbare informatie van bureau bijzondere doelgroepen. Aangegeven werd dat het dan in het bijzonder gaat om informatie vanuit het veelplegersproject en de nazorg voor ex-gedetineerden. Van de informatie van de groep daklozen die een uitkering ontvangt, wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt voor het in beeld brengen van de ontwikkelingen in de (omvang van de) doelgroep.

Kader 2.4: Overzicht van omvang en problematiek van de doelgroep volgens uitgevoerde onderzoeken.

2000	Eindrapport project Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen In het rapport wordt geschat dat sprake is van circa 100 overlastgevende dak- en thuislozen . De doelgroep veroorzaakt geregeld overlast in of nabij de binnenstad en bestaat voor het merendeel uit mannen, in leeftijd variërend van 20 tot 50 jaar, waarbij naast verslaving psychiatrische problematiek veelvuldig voorkomt. De gegevens waren destijds met name afkomstig van de politie.	
2003	Onderzoek naar de omvang van dakloosheid in Nijmegen In februari 2003 is op verzoek van Arcuris en De Grift een onderzoek uitgevoerd naar de kwantitatieve omvang van de dakloosheid in Nijmegen. In dit onderzoek ³¹ werden 145 daklozen geteld. Daarvan gebruikten er 84 regelmatig harddrugs, 24 daklozen waren regelmatige alcoholdrinkers en bij 21 daklozen was sprake van een psychiatrisch ziektebeeld.	
2004	Raadsvoorstel bestek MFC In het raadsvoorstel bij het bestek voor het MFC wordt verwezen naar recent uitgevoerde tellingen in opdracht van Arcuris en De Grift naar de omvang van de doelgroep. Volgens die tellingen zou het gaan om circa 190 daklozen , waarvan 86 drugsverslaafd en 25 alcoholverslaafd.	
2008	Stedelijk Kompas³² Ten behoeve van het Stedelijk Kompas is onderzoek gedaan naar de omvang van de doelgroep daklozen. Op basis van opgaven en inschattingen van de instellingen is het volgende beeld ontstaan:	
	Opgave instellingen	Schatting instellingen
Feitelijk daklozen	150 - 200	-
Residentieel daklozen	600	-
TOTAAL DAKLOZEN	800	1100
Zwerfjongeren	90	150
Jonge zwerfjongeren	40 - 73	73
TOTAAL ZWERFJONGEREN	130 - 164	223
Dreigend daklozen	nvt	400

³⁰ Bureau bijzondere doelgroepen is een onderdeel van de afdeling Werk&Inkomen van de gemeente Nijmegen. In bijlage 9 wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden van dit bureau.

³¹ D. van der Brugge, Zorg voor onderdak en leefbaarheid, Arcuris/De Grift, Bestek MFC.

³² De definities van de onderscheiden groepen daklozen in het Stedelijk Kompas zijn opgenomen in bijlage 12

Knelpunten in het aanbod

Het aanbod aan voorzieningen en activiteiten voor daklozen is breed en gevarieerd. In bijlage 10 hebben wij twee overzichten van het bestaande aanbod opgenomen. Daarnaast hebben wij daar een overzicht opgenomen van aanbod dat gepland is in het Stedelijk Kompas. Het Stedelijk Kompas stelt dat “de instroom in de voorzieningen van de maatschappelijke opvang onder controle is”, dat we een “goede doorstroom” kennen binnen de opvangvoorzieningen en dat er sprake is van “een goede uitstroom”. Deze stellingen worden in het Stedelijk Kompas niet onderbouwd.

Uit ons dossieronderzoek en uit de door ons gevoerde gesprekken komt een beeld naar voren, waarin juist eerder sprake is van een verstopte opvang. Bovendien is in de gesprekken veelvuldig gewezen op knelpunten in de opvang. Ook het Stedelijk Kompas zelf benoemt een aantal knelpunten. In tabel 2.5 hebben wij deze in samengevatte vorm op een rijtje gezet, geordend naar de functies in de primaire keten van opvang naar herstel voor daklozen en bijbehorende voorzieningen³³. In bijlage 10 hebben wij een uitgebreide toelichting op deze keten en bijbehorende voorzieningen opgenomen. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar. Een aantal genoemde knelpunten had betrekking op de keten als geheel, die hebben wij hieronder op een rijtje gezet.

Genoemde knelpunten voor de keten als geheel:

- Er zijn voldoende opvangplekken, maar dit zijn niet de ‘goede’ plekken. Volgens de gesprekspartners sluit de huidige opvang niet aan op de specifieke behoefte van bepaalde daklozen in Nijmegen. Hierdoor verblijft een deel van de daklozen lang in de opvang en is er te weinig door- en uitstroom. Meer concreet werd vaak aangegeven dat er niet of nauwelijks voorzieningen zijn voor niet-verslaafde daklozen, gezinnen en ook niet voor ex-gedetineerden die geen voorgeschiedenis als veelpleger hebben. Ook is meerdere malen genoemd dat er onvoldoende dagopvang voor (jonge) zwerfjongeren en voor de groep 24 tot 35-jarigen is.
- Aangegeven is dat de dienstverlening door de gemeente, met uitzondering van die door bureau bijzondere doelgroepen, onvoldoende is toegesneden op daklozen. Hierdoor ontstaan situaties waarbij daklozen ‘van het kastje naar de muur worden gestuurd’.
- Door een aantal gesprekspartners is aangegeven dat de benadering (in het Stedelijk Kompas) te veel plaatsvindt vanuit de zorgoptiek en te weinig vanuit de mogelijkheden die daklozen hebben. Aangegeven werd dat, mede door de professionalisering van de opvang, sprake is van een toenemende hospitalisering van de doelgroep. Ook dit belemmert volgens deze gesprekspartners de door- en uitstroom.

Wij willen hier tot slot ook noemen dat door enkele gesprekspartners is aangegeven dat de weerstand van omwonenden tegen voorzieningen voor daklozen groeit, waardoor het realiseren van voorzieningen steeds moeilijker wordt.

³³ Zaken die door onze gesprekspartners zijn genoemd, hebben wij alleen in de tabel opgenomen als deze door meer dan één persoon naar voren zijn gebracht.

Tabel 2.5: Overzicht van knelpunten in de primaire keten van opvang naar herstel voor daklozen en bijbehorende voorzieningen

	Knelpunten in de opvang	
	volgens het Stedelijk Kompas	genoemd door gesprekspartners
Preventie en ketenregie		Er ontbreekt één algemeen bekende fysieke plek (huis) van waar uit mensen begeleid en doorgeleid kunnen worden.
		Voor veel betrokkenen is veel langer (een leven lang) preventie nodig dan nu geboden kan worden. Er is nu te weinig: <ul style="list-style-type: none"> • Budgetbeheer; • Hulp bij (financiële) administratie; • Zelfstandig wonen met waakvlamcontacten.
		Het voorkomen van dakloosheid na detentie staat nog in de kinderschoenen.
		Het niet kunnen doorbetalen van vaste lasten voor kort gedetineerden, leidt tot de opbouw van schulden en in het ergste geval tot uithuiszetting.
		De capaciteit van het MBZ ³⁴ voor de doelgroep (dreigend) daklozen is te beperkt. Er is alleen ruimte voor (zeer) ernstige gevallen.
		De Zorgtafel* voor zwerfjongeren functioneert onvoldoende.
		Er is nog geen onafhankelijke Centrale Voordeur.
		Er is nog geen (werkende) Zorgmonitor.
		De ervaringen met het casemanagement en het vangnetteam* zijn wisselend: een deel van de gesprekspartners noemde deze goed en een ander deel gaf aan dat het concept goed is, maar de uitvoering in de praktijk tegenvalt.
Basisopvang	Bij de nachtopvang voor niet-verslaafde dak- en thuislozen is een groep (zwerf)jongeren niet gescheiden van oudere dak- en thuislozen.	← ook in diverse gesprekken genoemd.
	De bezetting van het MFC (zowel voor de nachtopvang als de dagopvang) blijft achter bij de capaciteit; er ontstaat een 'vaste kern'.	<i>In diverse gesprekken is aangegeven dat de bezetting van het MFC vanaf de start achter bleef bij de capaciteit. Aangegeven werd ook dat de laatste tijd sprake is van een toename in de bezetting.</i>

34

MBZ: Meldpunt Bijzondere Zorg*.

	Knelpunten in de opvang	
	volgens het Stedelijk Kompas	genoemd door gesprekspartners
Basisopvang - vervolg -	Een toename van mensen met een andere culturele, religieuze of taalachtergrond, die zich melden bij de opvang (o.a. illegalen en Oost-Europeanen)	← ook in diverse gesprekken genoemd.
		Er wordt bij het MFC snel en lang geschorst; betrokken (vrijwilligers)organisaties worden vaak niet geïnformeerd over de schorsing.
		De medische zorg voor daklozen is niet dekkend geregeld.
Stabilisatie	Er is een niet-homogene groep die langere tijd in de opvang verblijft en moeilijk doorstroomt naar een structurele woonvoorziening	
	Ouderen in de doelgroep zijn soms vanwege hun onaangepaste gedrag niet te handhaven in reguliere verpleegvoorzieningen.	← ook in diverse gesprekken genoemd.
		Er ontbreekt een sociaal pensioen. <i>Dit is door zeer veel gesprekspartners als gemis in de keten genoemd. In onze gesprekken met de portefeuillehouder en de programmamanager en de beleidsadviseur maatschappelijke opvang is aangegeven dat het oorspronkelijke plan voor een sociaal pensioen is ingehaald door de ontwikkelingen en er voor een andere invulling is gekozen. In bijlage 4 hebben wij een chronologisch overzicht opgenomen van de belangrijkste momenten waarop het sociaal pensioen in het college en/of de gemeenteraad aan de orde was. In kader 2.6 hebben wij hiervan een samenvatting opgenomen.</i>
		Er is sprake van lange wachttijden voor 'meerzorg' (de Hulsen).
		Er is sprake van lange wachttijden voor voorzieningen voor daklozen met een LVG indicatie.

	Knelpunten in de opvang	
	volgens het Stedelijk Kompas	genoemd door gesprekspartners
Herstel	De huisvesting van gedetineerden, vooral ex-veelplegers, is een knelpunt	← ook in diverse gesprekken genoemd. <i>In de gesprekken werd de huisvesting van ex-veelplegers juist vaak minder problematisch genoemd dan die van overige ex-gedetineerden. Als oplossing is een voorziening genoemd waar bijvoorbeeld ex-gedetineerden of mensen die recent dakloos zijn geworden, tijdelijk kunnen verblijven tot zij weer een woning hebben. De Berk op het terrein van de Hulzen is hiervoor als voorbeeld genoemd. Aangegeven werd dat het aantal plaatsen hier echter beperkt (6) is en er weinig uitstroom is.</i>
		Er zijn te weinig woonmogelijkheden voor overlastgevende gezinnen.
Ondersteunend	De doorstroom van met name gezinnen uit de crisisopvang stopt, omdat er onvoldoende woningen beschikbaar zijn	← ook in diverse gesprekken genoemd. <i>In diverse gesprekken is meer in zijn algemeenheid gewezen op het tekort aan geschikte woningen. Aangegeven werd dat mensen hierdoor onnodig dakloos worden, of niet (snel genoeg) kunnen door- of uitstromen.</i>
	De doorstroming uit het MFC stopt omdat er geen passende woonvoorziening beschikbaar is	
	Aan de bovenkant van de woonladder* zijn te weinig specifieke woonvoorzieningen gericht op jongeren, met name jongeren met een licht verstandelijke handicap (LVG) of GGz*-problematiek.	
	Aan de onderkant van de woonladder zijn voor ernstig overlastgevende, sociaal onangepaste personen geen passende woonvoorzieningen beschikbaar.	
		Het MFC biedt te weinig positieve toekomstperspectieven. Voor veel mensen wordt het MFC een verblijf- in plaats van een opvangplek.
		Voor veel betrokkenen is veel langer (een leven lang) nazorg nodig dan nu geboden kan worden. Er is nu te weinig: <ul style="list-style-type: none"> • Budgetbeheer; • Hulp bij (financiële) administratie; • Zelfstandig wonen met waakvlamcontacten.
	Het aanbod van dagactiviteiten en werk is niet divers genoeg.	

	Knelpunten in de opvang	
	volgens het Stedelijk Kompas	genoemd door gesprekspartners
Ondersteunend – vervolg -		Er zijn (lange) wachttijden voor schuldhulpverlening.
		Er is een gebrek aan goede bewindvoerders.
		Het aantal plaatsen bij het (succesvolle!) project budgetbeheer is te beperkt. <i>De drie laatstgenoemde knelpunten zijn een probleem op zich zelf genoemd, maar tevens werd aangegeven dat dit een obstakel vormt bij het verkrijgen van een zelfstandige woning.</i>

Bereikte resultaten

Er zijn slechts beperkt 'harde' gegevens beschikbaar over bereikte resultaten. In de jaarstukken is steeds summier verantwoording afgelegd over de realisatie van enkele van de gestelde doelstellingen en activiteiten. Voor de vigerende beleidsplannen (Regiovisie, Wmo-beleidsplan en Stedelijk Kompas) is nog geen specifiek document beschikbaar met informatie over bereikte resultaten. In bijlage 6 hebben wij de informatie uit de jaarstukken steeds gekoppeld aan de doelstellingen en activiteiten uit de begrotingen én uit de vigerende beleidsplannen. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.

Met betrekking tot het terugdringen van de overlast veroorzaakt door daklozen is geen gemeentebrede informatie beschikbaar. Die is er wel – uitgebreid - voor het gebied rond het MFC. Voorafgaand aan de start van het MFC en drie keer daarna zijn metingen gedaan naar de leefbaarheid en veiligheid in de omgeving van het MFC. Uit de laatste meting komt het algemene beeld naar voren "dat zowel bewoners, ondernemers, als bezoekers minder vaak overlast ervaren dan tijdens eerdere metingen. Dit beeld wordt bevestigd door professionals. (...). Tevens wordt aangegeven dat behalve dat de overlast is verminderd, deze meer verspreid is over het centrum en minder gecentreerd is rond het MFC".

In de gesprekken die wij hebben gevoerd, zijn diverse resultaten van het beleid genoemd. De zaken die door meer dan één persoon naar voren zijn gebracht, hebben wij hierna opgenomen:

- er is minder overlast van daklozen. Dit is niet alleen het beeld van de respondenten, maar blijkt ook uit de laatste meting die rond het MFC is uitgevoerd. Door vrijwel alle respondenten wordt aangegeven dat dit resultaat is bereikt door het MFC en de veelplegeraanpak;
- dakloosheid is minder zichtbaar in Nijmegen, doordat:
 - daklozen er beter uit zien;
 - er een beter aanbod is van dagactiviteiten en werk;
 - er voldoende opvangplekken zijn. Hierbij is door bijna alle gesprekspartners wel de kanttekening geplaatst dat er weliswaar voldoende plekken zijn, maar dat dit niet de goede plekken zijn.

- als concrete successen zijn benoemd:
 - aanpak van bureau bijzondere doelgroepen;
 - project budgetbeheer;
 - reïntegratie / verrichten van werkzaamheden via Stichting Dagloon;
 - diverse particuliere initiatieven (kerken) in Nijmegen;
 - afname van het aantal huisuitzettingen door noodfonds gemeente en acties corporaties;
 - begeleide herkansing³⁵: 80 tot 90% van de trajecten (circa 20 per jaar) slaagt.

Ook is aangegeven dat er veel voorwaardescheppende activiteiten zijn uitgevoerd. Veel effecten van voorzieningen die recent zijn of binnenkort worden opgestart zijn nog niet bekend.

Kader 2.6: Samenvattend overzicht van momenten waarop het sociaal pension in het gemeentebestuur aan de orde was.

2000	juni	Projectgroep 'Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen' stelt onder meer sociaal pension voor.
	okt.	Raad akkoord met visie Projectgroep.
2001	mei	Notitie 'Aanbevelingen inzake sociaal pension'.
	sept.	Plan van Eisen sociaal pension Nijmegen-centrum.
2002	okt.	Raad akkoord met MFC ≠ sociaal pension. Het sociaal pension is ervoor bedoeld dat de kwetsbaarste personen uit de doelgroep (zorgmijdende verslaafde daklozen met psychiatrische problemen) onderdak en zorg krijgen (gescheiden van de overige verslaafde daklozen waarvoor het MFC bedoeld is).
	dec.	Notitie sociaal pension Ribw (dat volgens de notitie zelf voortbouwt op de Notitie 'Aanbevelingen inzake sociaal pension' (mei 2001) en het Plan van Eisen sociaal pension Nijmegen-centrum (september 2001).
2003	febr.	Bespreking Ribw-notitie in raadscommissie Stedelijke Samenleving Door de raadscommissie worden veel vragen gesteld. De portefeuillehouder beantwoordt deze in een aanvullende notitie. Deze is in de raadscommissie besproken in juni 2003.
	april	Aanvullende notitie sociaal pension van portefeuillehouder. In de notitie wordt onder meer aangegeven: <ul style="list-style-type: none"> • Opvang van deze specifieke groep is binnen de bestaande voorzieningen niet mogelijk; • Huisvesting binnen het MFC is niet wenselijk; • Voor een sluitende exploitatie is een sociaal pension met minimaal 30 bewoners noodzakelijk; • De gemeente dient de regie te voeren over het traject van locatiekeuze; • Realisatie van het sociaal pension zal op zijn vroegst eind 2003 plaatsvinden.
	juni	Bespreking Aanvullende notitie sociaal pension van portefeuillehouder in raadscommissie Stedelijke Samenleving. De commissie kiest voor een zo groot mogelijke openheid bij de lokatiekeuze.
	sept.	Raadsbesluit in het kader van 'taakafstoting € 3,5 mln' om 4 in plaats van 6 bedden in het sociaal pension te realiseren.
	okt.	Notitie criteria lokatiekeuze sociaal pension.
	dec.	Bespreking notitie criteria lokatiekeuze sociaal pension in raadscommissie Stedelijke Samenleving.
2004	mei	Persbericht gemeente: 26 lokaties voor sociaal pension aangedragen.
2005	mei	Aankondiging nadere standpuntbepaling college inzake sociaal pension (volgt 'na de zomer').

³⁵ In bijlage 9 wordt ingegaan op 'begeleide herkansing'.

2006	jan.	Brief college naar aanleiding van Evaluatie zorg, opvang en aanpak overlast dak- en thuislozen De belangrijkste punten uit de brief: <ul style="list-style-type: none"> • Vanuit het veld wordt breed aangedrongen op realisatie van het sociaal pension; • Er komen twee groepen in aanmerking voor opname in het sociaal pension: groep die binnen het MFC hospitaliseert en cliënten met een dubbele diagnose (verslaving en psychiatrisch ziektebeeld); • College gaat zich bezinnen op standpunt over de wenselijkheid van een sociaal pension (zal zich begin 2006 uitspreken).
	juni	In de Perspectiefnota 2007 geeft het college aan dat een sociaal pension in de opvangketen voor dak- en thuislozen nodig is.
	okt.	In het Wmo-beleidsplan is als actiepunt voor de daklozenopvang benoemd de opvulling van hiaten en het opzetten van nieuwe voorzieningen, bijvoorbeeld sociale pensions.
	nov.	In het raadsvoorstel 'subsidies en maatregelen maatschappelijke opvang 2006' geeft het college aan zich nogmaals te bezinnen op haar standpunt over een sociaal pension. "Inmiddels zijn we met de Ribw, GGZ Nijmegen en Arcuris-De Grift in gesprek om te bezien voor welke groepen welke vorm(en) van een sociaal pension nodig zijn in de regio Nijmegen. In het Wmo-beleidsplan gaan we nader in op het sociaal pension".
2007	X	X
2008	jan. febr.	Discussie over Ribw-voorziening Nijhoffstraat / Sloetstraat. Via twee moties roept de raad het college op: <ul style="list-style-type: none"> • In overleg te treden met de Ribw met als doel (...) een pas op de plaats te maken en geen nieuwe groepen met een dubbele diagnose te plaatsen; • Pas na een debat met de gemeenteraad over het beleid rond woonvoorzieningen voor dak- en thuislozen een nieuw traject te starten dat zo snel mogelijk en volgens nieuwe afspraken leidt tot de woonvoorziening(en) die de gemeente sinds 2000 nodig acht; • De regie te pakken als het gaat om het realiseren van woonvoorzieningen voor dak- en thuislozen, conform de plannen zoals die sinds 2000 zijn ontwikkeld en conform het Wmo-beleidsplan prestatievelden 7, 8 en 9 op het gebied van lokatiekeuze, communicatie en toezicht (tegen gaan van overlast).
	nov.	Vaststelling van het Stedelijk Kompas door de gemeenteraad In het Stedelijk Kompas is onder meer gesignaleerd dat in de maatschappelijke opvang sprake is van een niet-homogene groep die langere tijd in de opvang verblijft en maar moeilijk doorstroomt. Naar aanleiding daarvan is opgemerkt dat de realisatie van één sociaal pension voor die heterogene groep geen oplossing biedt: "deze groep vraagt om verschillende soorten woonvoorzieningen met verschillende vormen van begeleiding".

3. EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZENBELEID: DE BELEIDSTHEORIE GETOETST

3.1 INLEIDING

Bij de start van ons onderzoek was ons streven uitspraken te doen over de effectiviteit van het daklozenbeleid. Zoals gezegd wordt de effectiviteit van beleid bepaald door de inhoudelijke kwaliteit en de wijze van sturing (van de uitvoering) ervan. In dit hoofdstuk doen wij verslag van de toetsing van de inhoudelijke kwaliteit van het beleid.

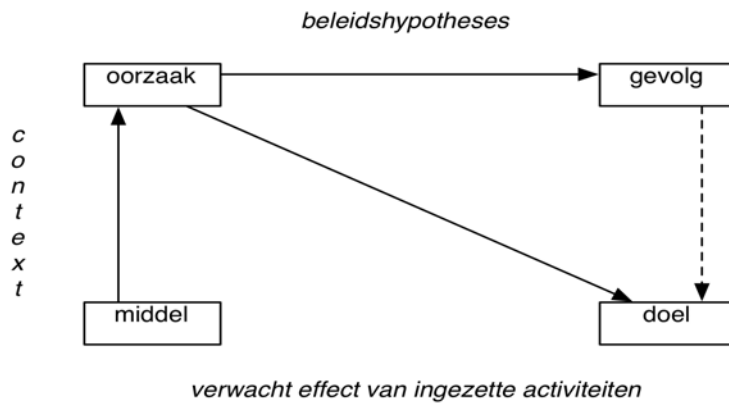
Op basis van ons oriënterende onderzoek kwamen wij tot de conclusie dat het lastig zou worden de inhoudelijke kwaliteit van het beleid te beoordelen. In de eerste plaats omdat het in het algemeen al lastig is om causale verbanden aan te tonen tussen gevoerd beleid en gerealiseerde effecten. Zijn effecten bereikt dankzij of ondanks het gevoerde gemeentelijke beleid? Verder bleek dit lastig, omdat in de beleidsstukken, begrotingen en jaarstukken van de gemeente Nijmegen maar beperkt (meetbare) maatschappelijke effecten zijn benoemd. Bovendien is het vigerende beleidsplan – het Stedelijk Kompas – pas in november 2008 door de gemeenteraad vastgesteld. Hierdoor zijn effecten van dat beleid tijdens ons onderzoek nog niet meetbaar. Verder hebben wij in hoofdstuk 2 al geconstateerd dat er nauwelijks ‘harde’ informatie beschikbaar is over bereikte resultaten. Wij konden de effectiviteit van het daklozenbeleid dus niet op een rechtstreekse wijze vaststellen. In ons onderzoek zijn wij daarom nagegaan in hoeverre het beleid *potentieel* effectief is. In voorliggend hoofdstuk geven wij aan of het plausibel is of met het daklozenbeleid zoals verwoord in het Stedelijk Kompas de beoogde maatschappelijke effecten bereikt *kunnen* worden.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, hebben wij dit deel van ons onderzoek gebaseerd op de eerste twee stappen van de realistische evaluatiemethode van Pawson en Tilley:

1. Reconstructie van de oorspronkelijke beleidstheorie;
2. Toetsen van de plausibiliteit van de oorspronkelijke beleidstheorie.

In figuur 3.1 is de beleidstheorie schematisch weergegeven. De (impliciete) aannames over de oorzaken van een probleem vormen samen met de gekozen middelen en te bereiken doelen de beleidstheorie.

Figuur 3.1: Beleidstheorie (bron SCP, Veronderstellingen in het veiligheidsbeleid).



Concreet voor ons onderzoek betekende dit dat wij het Stedelijk Kompas uiteengerafeld hebben in:

- de gesignaleerde problematiek rond (dreigend) daklozen;
- de aannames over de oorza(a)k(en) van deze problematiek rond (dreigend) daklozen;
- de (sub)doelen van het daklozenbeleid;
- de ingezette (of in te zetten) middelen om deze (sub)doelen te bereiken.

Wij willen hier opmerken dat het veel moeite heeft gekost om tot deze reconstructie te komen, omdat één en ander in de tekst van het Stedelijk Kompas veelal impliciet of onduidelijk is geformuleerd. Verder willen wij benadrukken dat de gereconstrueerde beleidstheorie een reconstructie is van de *tekst* uit het Stedelijk Kompas. Deze is niet zonder meer identiek aan de beleidspraktijk: de doelen die feitelijk worden nagestreefd, de middelen die feitelijk worden ingezet en de relaties tussen doelen en middelen die feitelijk worden gelegd.

Nadat wij de oorspronkelijke beleidstheorie hadden gereconstrueerd, hebben wij de plausibiliteit daarvan getoetst. Daartoe hebben wij de gereconstrueerde beleidstheorie, aangevuld met onze bevindingen uit gesprekken met het veld, voorgelegd aan een panel van experts op het terrein van het daklozenbeleid.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij in op de reconstructie van de beleidstheorie en de beoordeling van de plausibiliteit daarvan (paragraaf 3.2). Vervolgens plaatsen wij één en ander in landelijk perspectief (paragraaf 3.3).

3.2 DE PLAUSIBILITEIT VAN DE BELEIDSTHEORIE

3.2.1 DE MIDDELEN OM DE (SUB)DOELEEN TE BEREIKEN

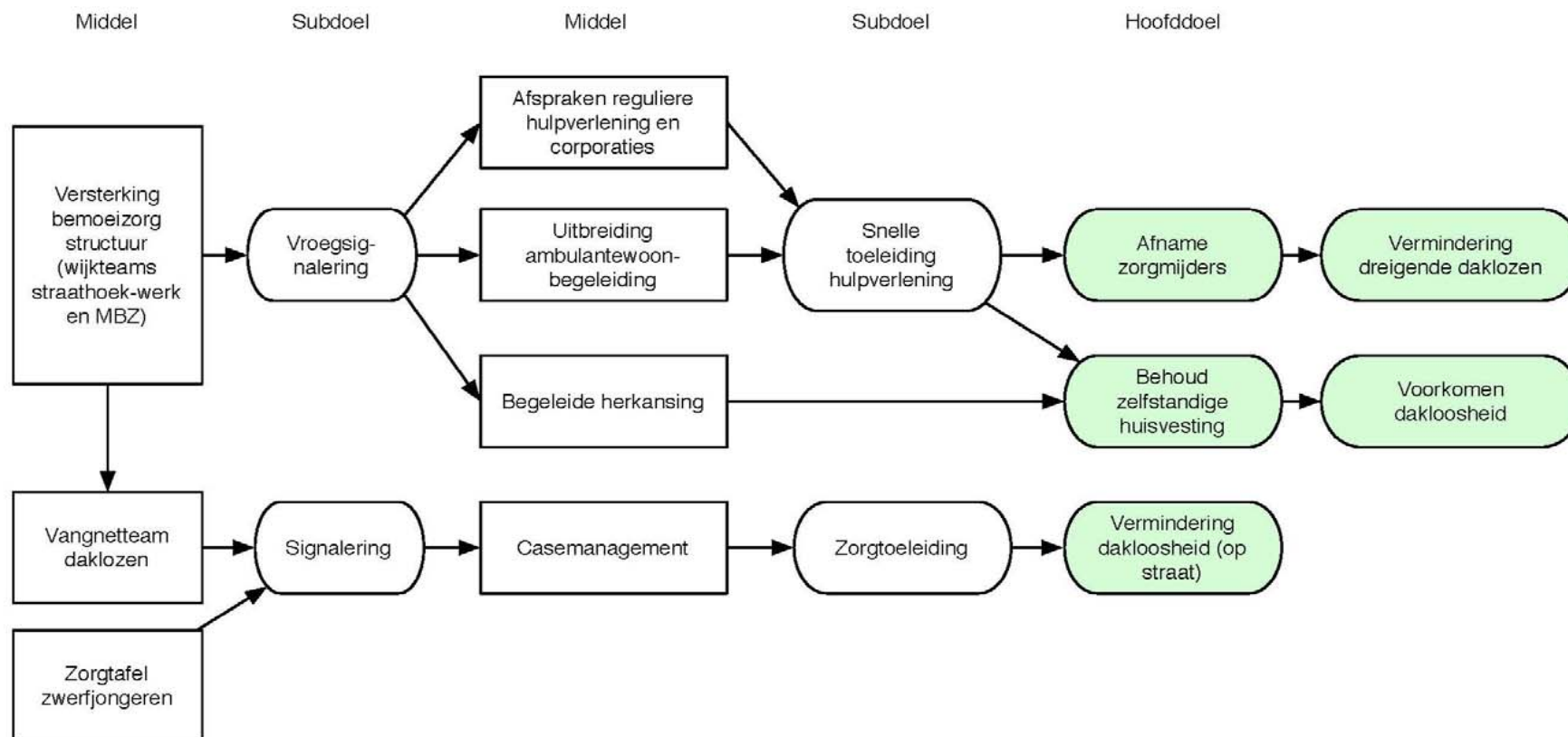
Het Stedelijk Kompas kent als centrale doelstelling 'het terugdringen van dakloosheid en daarmee gepaard gaande overlast'. Deze is in het Stedelijk Kompas nader geconcretiseerd in subdoelen en bijbehorende activiteiten en middelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- Preventie en instroom;
- Doorstroom;
- Uitstroom en herstel;
- Samenwerking en regie.

Voor deze vier onderdelen presenteren wij hierna steeds:

- Gereconstrueerde beleidstheorie voor wat betreft de (sub)doelen en de middelen die zijn of worden ingezet om deze (sub)doelen te bereiken;
- Samenvatting van de opmerkingen die in de door ons gevoerde gesprekken zijn gemaakt;
- Opmerkingen van het expertpanel;
- Oordeel over de plausibiliteit van dit deel van de gereconstrueerde beleidstheorie.

Figuur 3.2: Gereconstrueerde beleidstheorie voor wat betreft (sub)doelen en middelen voor preventie en instroom.



Constateringen uit het veld rond preventie en instroom

In de gevoerde gesprekken (zie hoofdstuk 2) is aangegeven dat sprake is van een groei van diverse groepen daklozen. Dat kan er op duiden dat de signalering is verbeterd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de bemoeizorg van het MBZ beperkt blijft tot de meest ernstige gevallen, waardoor de preventieve werking juist beperkt is. Andere middelen/activiteiten voor preventie en instroombeperking ontbreken volgens de gesprekspartners in het huidige beleid of worden te beperkt ingezet. In de gesprekken is de begeleide herkansing een succesvolle preventieve activiteit genoemd.

Opmerkingen van het expertpanel bij de gereconstrueerde beleidstheorie voor preventie en instroom

Het viel het expertpanel op dat in Nijmegen slechts een enkel 'instroomkanaal' wordt benoemd, namelijk dakloosheid door huisuitzetting. Twee belangrijke instroomkanalen die volgens de experts ontbreken zijn:

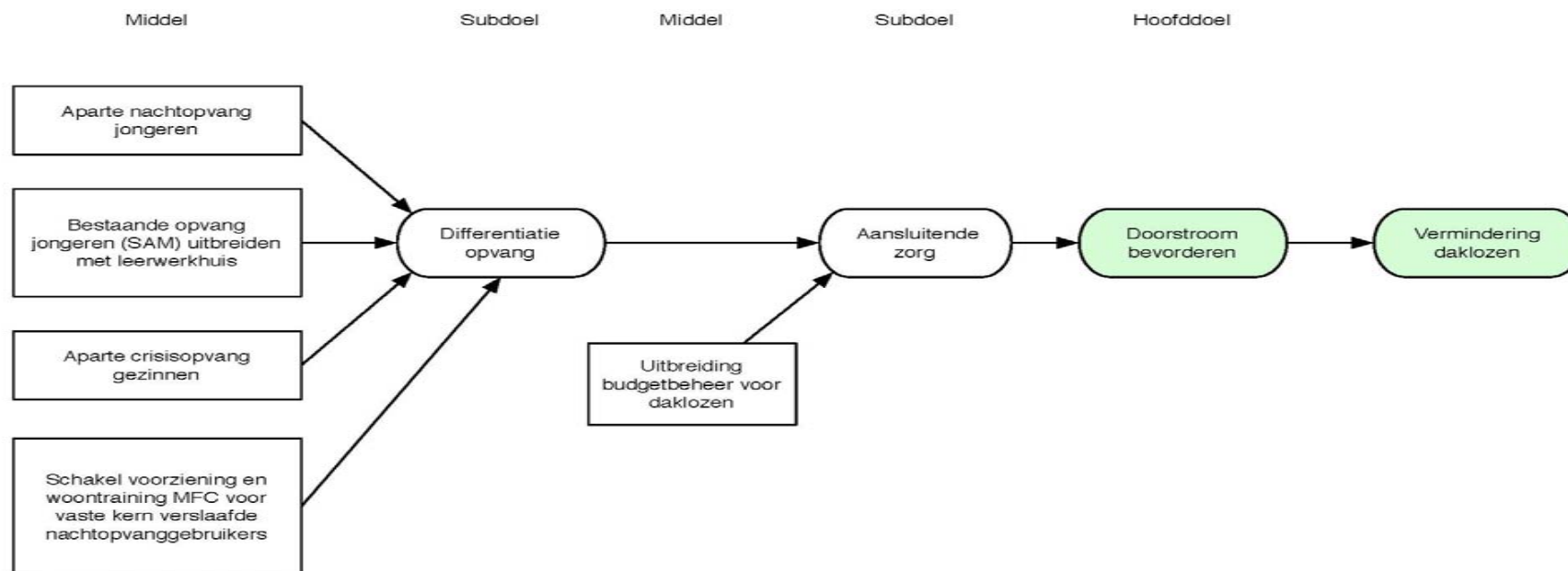
- ontslag uit detentie;
- ontslag uit een intramurale zorginstelling.

Deze andere instroomkanalen vragen om andere vormen van signalering en andere middelen/activiteiten. Hoe deze andere instroomkanalen gekoppeld zijn/moeten worden aan de bestaande bemoeizorgstructuur is niet uitgewerkt in het Stedelijk Kompas. Belangrijke signaleerders zijn: woningcorporaties, politie, huisartsen, algemeen maatschappelijk werk, wijknetwerken, etc. Uit het Stedelijk Kompas blijkt niet welke activiteiten zij moeten ontplooiën om de instroom van de maatschappelijke opvang te beperken. Signalering zou moeten aansluiten bij de oorzaken waardoor mensen dakloos worden. Een van de experts vatte deze oorzaken treffend samen als de 5D's: drank, drugs, dollars (schulden), detentie en depressie. Het gebruik van het woord 'zorgmijders' wekt volgens de experts de indruk dat de motivatie van de cliënt een drempel is bij preventie. Zorgmijding kan naar hun oordeel echter ook het gevolg zijn van een te beperkt hulpverleningsaanbod of een slechte toegankelijkheid van de beschikbare hulpverlening.

Plausibiliteit van de gereconstrueerde beleidstheorie voor preventie en instroom

Aangezien de middelen/activiteiten voor preventie slechts ingezet worden voor een deel van de doelgroep (dreigende) daklozen, zal de beoogde vermindering van dakloosheid door preventieve activiteiten naar verwachting ook slechts voor een deel van de totale doelgroep worden bereikt.

Figuur 3.3: Gereconstrueerde beleidstheorie voor wat betreft (sub)doelen en middelen voor doorstroom.



Constateringen uit het veld bij doorstroom

In de gevoerde gesprekken (zie hoofdstuk 2) is aangegeven dat er in Nijmegen voldoende plaatsen voor opvang en zorg zijn, maar dat het niet de 'goede' plaatsen zijn. Het aanbod sluit niet aan op de specifieke behoefte van bepaalde daklozen in Nijmegen. De huidige plaatsen zijn volgens de gesprekspartners vooral gericht op basisopvang voor verslaafde daklozen, waardoor deze verslaafden blijven 'hangen' in de nachtopvang (met het risico dat men verder afglijdt, de situatie van kwaad tot erger wordt).

Opmerkingen van het expertpanel bij de gereconstrueerde beleidstheorie voor doorstroom

Uit de gereconstrueerde beleidstheorie blijkt dat de differentiatie van de opvang centraal staat bij het realiseren van doorstroom. Het expertpanel heeft de vraag opgeworpen of deze nadruk op 'bedden' en huisvesting (wonen) voldoende is om het hoofddoel (doorstroom) te realiseren. Aangegeven werd dat de doelgroep vaak met meervoudige problemen te maken heeft. Om die reden zijn ook andere vormen van ondersteuning en hulp nodig om te komen tot doorstroom. De aanname dat verschillende subgroepen binnen de totale groep daklozen een uiteenlopend aanbod aan opvang, zorg en

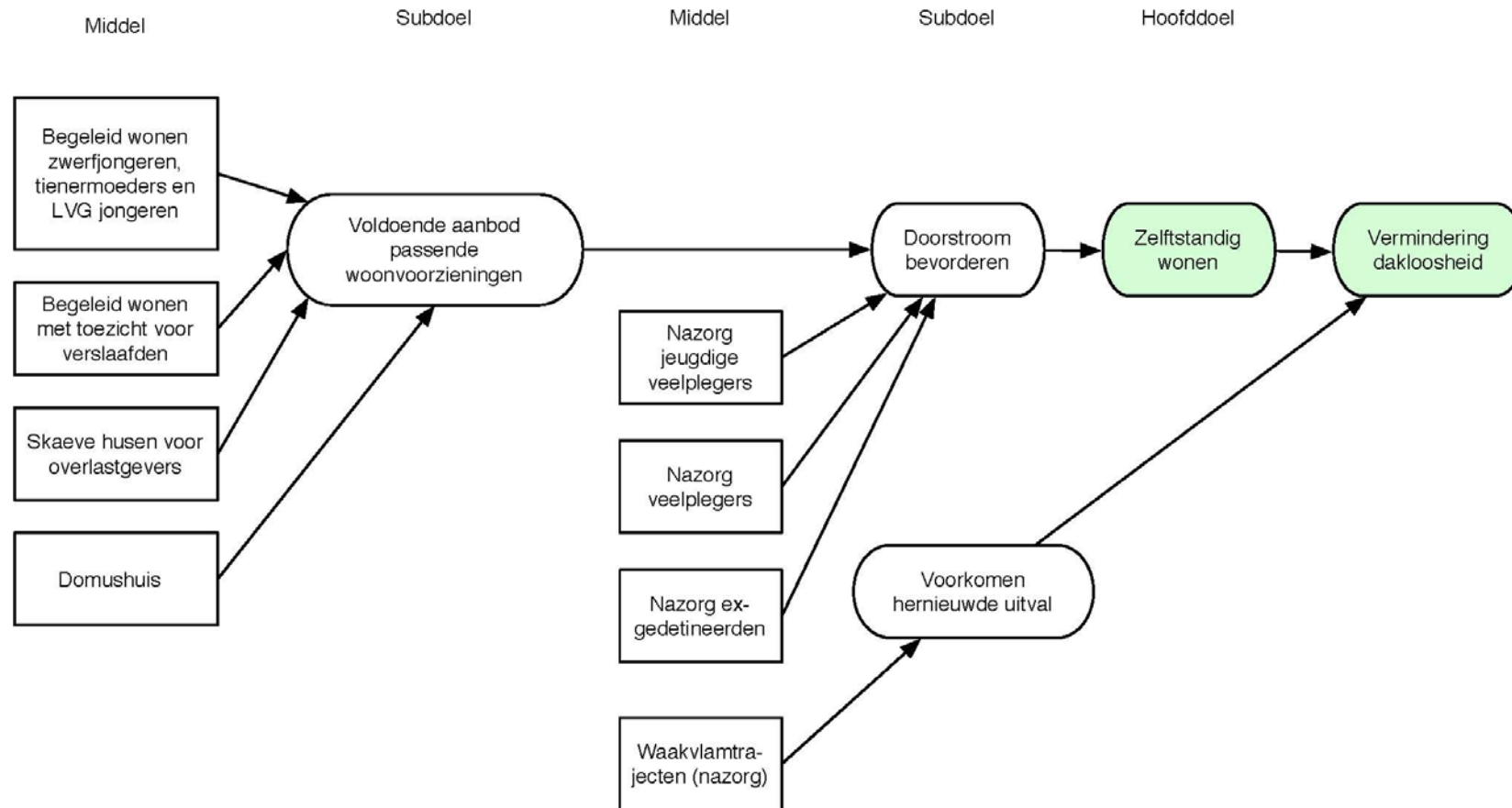
ondersteuning vereisen, is volgens het expertpanel juist. Maar de nadruk zou daarbij naar hun mening moeten liggen op *individueel* maatwerk op *alle* onderdelen van hulp en ondersteuning, en niet uitsluitend op het steeds verder differentiëren van opvang- en woonvoorzieningen. Enige differentiatie is goed, bijvoorbeeld omdat zwerfjongeren en gezinnen beter niet samen met verslaafde daklozen kunnen worden opgevangen. Verregaande differentiatie voor elke subsubgroep wordt door het expertpanel echter niet haalbaar geacht, gezien de omvang die nodig is om een voorziening financieel rendabel te maken. De oorspronkelijke beleidstheorie voor het onderdeel doorstroom gaat naar de mening van het expertpanel voorbij aan twee belangrijke randvoorwaarden om te komen tot meer doorstroom:

- Inzicht in de doelgroep en in de behoeften van deze doelgroep. In hoofdstuk 2 hebben wij geconstateerd dat dit inzicht momenteel ontbreekt. Hierdoor is het niet (goed) mogelijk om op basis van profielen van cliënten te komen tot een betere aansluiting van het hulpaanbod op de vraag van cliënten. De experts gaven aan dat dit inzicht kan worden verkregen door onderzoek of gaandeweg kan ontstaan door monitoring.
- Professionele deskundigheid die nodig is om cliënten te motiveren en begeleiden bij het hervinden van zelfstandigheid. Bevorderen van doorstroom vergt volgens de experts in zijn algemeenheid verdergaande professionalisering van het personeel in de maatschappelijke opvang (methodisch handelen / persoonsgerichte aanpak).

Plausibiliteit van de gereconstrueerde beleidstheorie voor doorstroom

De middelen worden voornamelijk ingezet op differentiatie van de opvangvoorzieningen, terwijl het inzicht in cliëntenprofielen ontbreekt en het daardoor op voorhand niet zeker is dat meer gedifferentieerde opvangvoorzieningen leiden tot beter aansluitende zorg. De kans is groot dat differentiatie van de opvang alleen maar leidt tot een vermindering van het aantal *feitelijk* daklozen en niet van het aantal *residentiële* daklozen.

Figuur 3.4: Gereconstrueerde beleidstheorie voor wat betreft (sub)doelen en middelen voor herstel en uitstroom³⁶.



³⁶ Het Domushuis wordt niet genoemd in het Stedelijk Kompas zelf. In zijn brief aan de raad (d.d. 17 november 2008) betreffende de aantallen plaatsen per voorziening uit het Stedelijk Kompas geeft de portefeuillehouder aan dat "als richtsnoer voor de komende periode (...) voor de extreem overlastgevende groep verslaafden 2 x 18 plaatsen domusachtige voorziening [wordt gehanteerd]".

Constateringen uit het veld bij herstel en uitstroom

In de gevoerde gesprekken (zie hoofdstuk 2) is aangegeven dat het ontbreken van een sociaal pension de doorstroom en uitstroom uit de maatschappelijke opvang belemmert. Daarnaast ontbreken volgens de gesprekspartners voldoende ondersteunende voorzieningen om uitstroom mogelijk te maken: betaalbare woningen, voldoende capaciteit voor schuldhulpverlening, etc.

Opmerkingen van het expertpanel bij de gereconstrueerde beleidstheorie voor herstel en uitstroom

Zoals ook al bij doorstroom is genoemd, ligt in de oorspronkelijke beleidstheorie veel nadruk op opvang- en woonvoorzieningen. Weinig aandacht wordt besteed aan individueel maatwerk (persoonsgerichte aanpak) en aan de middelen/activiteiten die nodig zijn om zelfstandig wonen mogelijk te maken, zoals: werk/dagbesteding; inkomensbeheer/schuldhulpverlening; sociaal netwerk/sociale inbedding³⁷; scholing/opleiding.

Zelfstandig wonen – het einddoel als het gaat om uitstroom – veronderstelt sociale inbedding, acceptatie in de buurt en toegang tot reguliere voorzieningen. Daarvoor zijn activiteiten nodig, gericht op:

- de buurt (voorkomen NIMBY³⁸);
- de instellingen (geen contra-indicaties/onnodige drempels);
- de cliënt (sociale vaardigheden vergroten/ sociaal netwerk uitbreiden).

Deze activiteiten ontbreken in het Stedelijk Kompas of zijn daar niet uitgewerkt; zo blijkt uit de gereconstrueerde beleidstheorie. Zo ook de dwang- en drangmethoden die volgens het expertpanel voor sommige daklozen nodig zijn om ze in de noodzakelijk geachte zorg te krijgen of te houden.

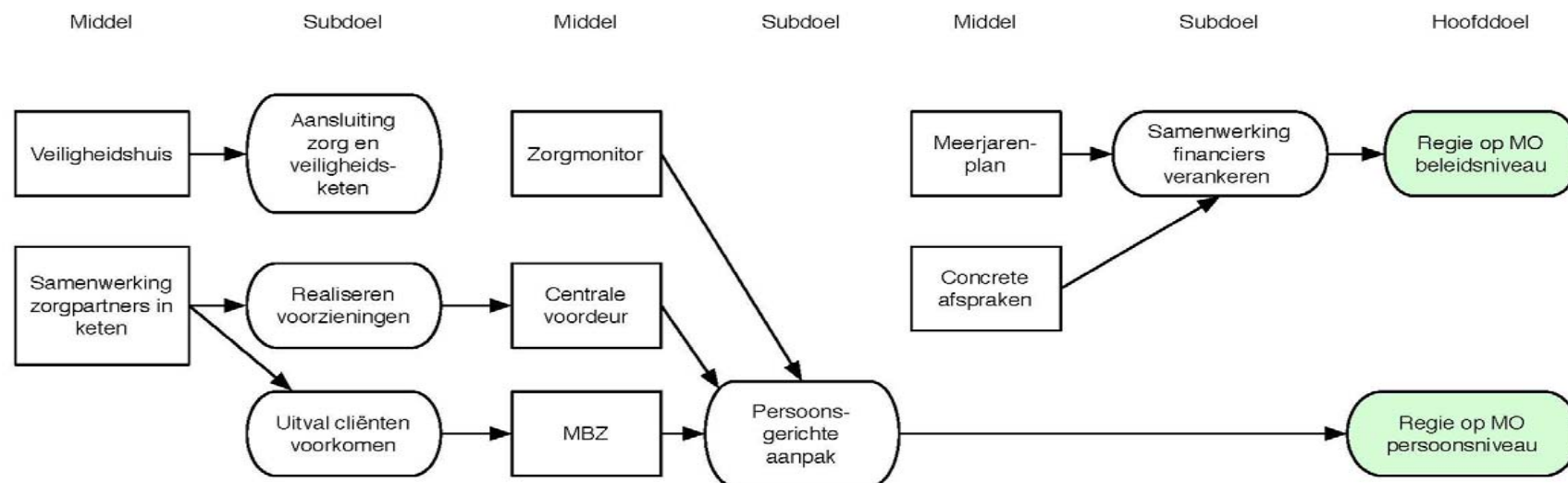
Plausibiliteit van de gereconstrueerde beleidstheorie voor herstel en uitstroom

De middelen worden voornamelijk ingezet op opvang- en woonvoorzieningen. Voor het realiseren van herstel en uitstroom is achten wij een bredere, integrale aanpak en een meer persoonsgerichte en individuele aanpak nodig.

³⁷ Ondersteuning bij sociaal netwerk/sociale inbedding kan inhouden dat de relaties met de familie hersteld worden, dat de cliënt aangespoord wordt om vrienden te zoeken buiten het daklozencircuit of de verslaafdenscene, of dat vereenzaming wordt tegengegaan door bijvoorbeeld een 'maatjesproject' in de buurt/wijk.

³⁸ NIMBY: Not In My Back Yard (niet in mijn achtertuin). Dit begrip wordt gebruikt om aan te duiden dat mensen bepaalde voorzieningen wel noodzakelijk vinden, maar daar zelf geen hinder van willen ondervinden.

Figuur 3.5: Gereconstrueerde beleidstheorie voor wat betreft (sub)doelen en middelen voor samenwerking en regie.



Constatering uit het veld bij samenwerking en regie

Uit de gevoerde gesprekken (zie hoofdstuk 2) is gebleken dat de gemeente Nijmegen onvoldoende zicht heeft op de doelgroep daklozen en op de hulpvraag en behoeften van deze doelgroep. Daarnaast blijkt er onduidelijkheid te bestaan over de status van het Stedelijk Kompas. Zo is een aantal spelers uit het veld niet op de hoogte van het Stedelijke Kompas en zien de gemeenteraadsleden die wij gesproken hebben het slechts als een startnotitie (en niet als het vastgesteld meerjarig beleidskader voor het daklozenbeleid).

De beleidstheorie is volgens onze gesprekspartners grotendeels een fictieve voorstelling op papier, zowel op beleidsniveau als op persoonsniveau. Een meerjarenplan en een gezamenlijk inkoopbeleid met andere financiers (het Zorgkantoor*) ontbreken feitelijk. De centrale toegang tot de maatschappelijke opvang, de zorgmonitor en de persoonsgerichte aanpak bestaan alleen op papier – nog niet in de praktijk. En de term 'persoonsgerichte aanpak' is in het veld niet bekend.

Plausibiliteit van de gereconstrueerde beleidstheorie voor samenwerking en regie

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de beoogde samenwerking en regie op beleidsniveau en op persoonsniveau effectief functioneren, aangezien beide – althans op papier – los van elkaar staan. In hoofdstuk 4 gaan we uitgebreid in op de invulling van de gemeentelijke regierol in de praktijk.

3.2.2 DE AANNAMES OVER DE OORZAKEN VAN DE PROBLEMATIEK ROND DAKLOOSHEID

Hiervoor hebben wij beschreven of de middelen/activiteiten die de gemeente Nijmegen inzet, kunnen leiden tot het realiseren van de gestelde doelen. In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de middelen/activiteiten kunnen leiden tot het wegnemen van de oorzaken van het probleem. Met andere woorden: kloppen de aannames van de gemeente Nijmegen over de dakloosheidsproblematiek en de oorzaken van deze problematiek? Het is belangrijk om ook deze te toetsen, omdat het mogelijk is dat de ingezette middelen wel leiden tot het beoogde doel, maar niet tot het wegnemen van de oorzaken en daarmee het oplossen van het probleem. Dit is bijvoorbeeld het geval als de analyse van oorzaak en gevolg onjuist is en er (daardoor) onjuiste doelen zijn gesteld.

Het Nijmeegse daklozenbeleid over oorzaken van dakloosheid

In het Nijmeegse beleid worden twee belangrijke problemen geconstateerd:

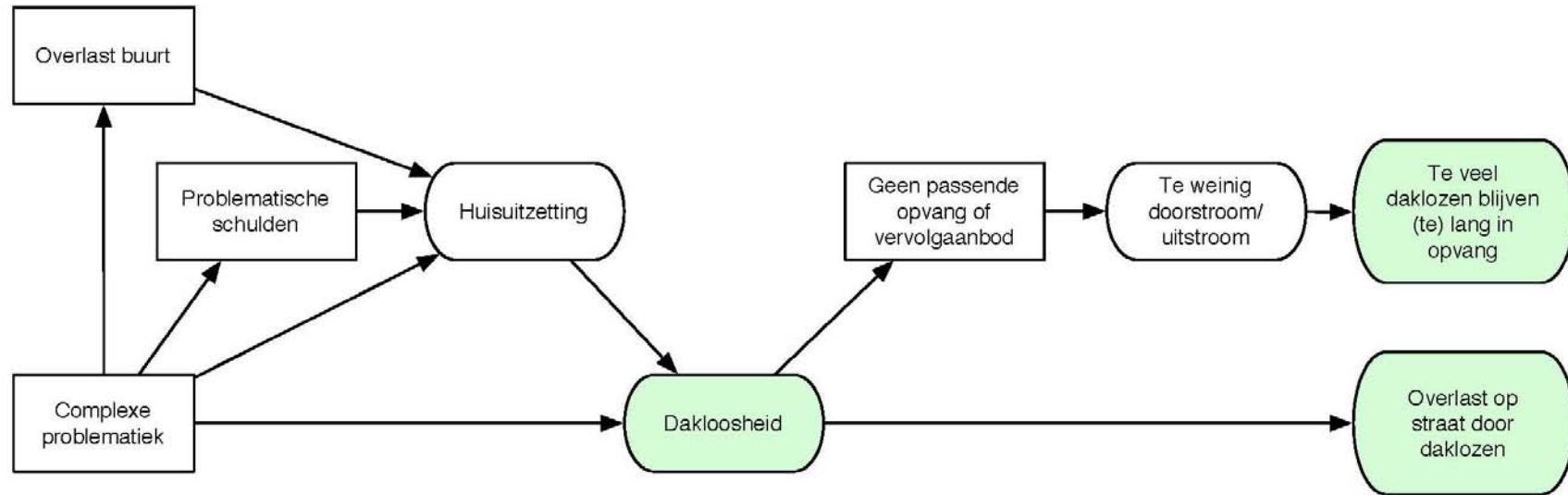
1. er zijn te veel daklozen en de daklozen blijven te lang in de opvang;
2. er is te veel overlast op straat door dakloze verslaafden.

Over de oorzaken van deze twee problemen vinden we in het Stedelijk Kompas (en het Wmo-beleidsplan) de volgende (impliciete) aannames voor het daklozenbeleid:

- vrijwel alle daklozen hebben een complexe problematiek, vooral psychiatrische en/of verslavingsproblemen. Deze complexe problematiek leidt onder andere tot problematische schulden, overlast in de buurt en via huisuitzetting tot dakloosheid;
- de huidige zorg (opvang en passend woningaanbod) sluit niet aan op de behoefte van (alle) daklozen in Nijmegen, waardoor een deel te lang in de opvang blijft en er te weinig doorstroom en uitstroom is;
- daklozen zijn verslaafd en verloederd. Ze veroorzaken daardoor (visuele) overlast op straat en plegen druggerelateerde criminaliteit.

Deze drie aannames zijn in figuur 3.6 op de volgende pagina schematisch weergegeven. Na de figuur gaan wij in op de plausibiliteit van de aannames over de oorzaken van de daklozenproblematiek.

Figuur 3.6: Gereconstrueerde beleidstheorie voor de aannames van het Nijmeegse daklozenbeleid.



De plausibiliteit van de aannames over de oorzaken van de daklozenproblematiek

Ten eerste moet opgemerkt worden dat er in Nijmegen onvoldoende inzicht bestaat in de omvang en de problematiek van de doelgroep. Er zijn geen 'harde' (monitorings)cijfers beschikbaar³⁹. Uit de gevoerde gesprekken is wel een beeld naar voren gekomen (zie hoofdstuk 2). De gesprekspartners konden hun beelden echter niet met cijfers onderbouwen. Niemand heeft dus een goed (volledig) kwantitatief en kwalitatief inzicht in de doelgroep: de gemeente niet en de instellingen niet. Hierdoor is moeilijk te bepalen in hoeverre de aannames van de gemeente over de oorzaken van de daklozenproblematiek juist en volledig zijn.

Gegeven de beperking van het ontbreken van systematische gegevens over de doelgroep, hebben wij ons bij het beoordelen van de plausibiliteit van de aannames over de oorzaken van de daklozenproblematiek, gebaseerd op informatie uit de gevoerde gesprekken, de inbreng van het expertpanel en landelijke stukken. In het vervolg van deze paragraaf doen wij verslag van deze beoordeling.

Op een aantal punten worden de aannames van de gemeente Nijmegen over de oorzaken van de daklozenproblematiek onderschreven door de mensen die wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken. Bevestigd wordt dat er onvoldoende 'goede' opvangplekken zijn; dat dit de door- en uitstroom belemmert en dat dit er uiteindelijk toe leidt dat te veel daklozen (te) lang in de opvang verblijven. Ook onze gesprekspartners zijn van mening dat dakloosheid kan leiden tot overlast op straat. Zij stellen overigens dat de overlast op straat de afgelopen jaren sterk is verminderd. Dit wordt toegeschreven aan het MFC en de veelplegeraanpak. De meest recente meting rond het MFC bevestigt dat de overlast rond het MFC is afgenomen.

Echter, de aannames over de complexe problematiek – en dan met name over de samenloop van verslavingsproblemen en dakloosheid – worden niet gedeeld door onze gesprekspartners uit het veld. In tegenstelling tot de aannames van het gemeentelijk beleid, komt uit de gevoerde gesprekken het beeld naar voren dat lang niet alle daklozen verslaafd zijn. Een aantal respondenten zegt zelfs dat dakloosheid in diverse gevallen leidt tot verslaving – en niet omgekeerd. Het veld constateert juist dat er onvoldoende opvang is voor niet-verslaafde daklozen. Verder ziet men een stijging van het aantal zwerfjongeren.

Naast deze kritische opmerking van onze gesprekspartners bij de analyse van de daklozenproblematiek constateren wij, op basis van de inbreng van het expertpanel en de ervaringen van de G4, dat de analyse van het beleidprobleem op een aantal onderdelen onvolledig is. Zo zijn behalve huisuitzettingen ook detentie en ontslag uit zorginstellingen twee belangrijke oorzaken voor dakloosheid. In de *analyse*⁴⁰ van de gemeente Nijmegen ontbreken deze oorzaken. Verder ontbreekt het sociaal isolement als oorzaak van dakloosheid. Sociaal isolement, al dan niet veroorzaakt door een complexe problematiek, vergroot de kans op dakloosheid en kan tegelijkertijd de uitstroom belemmeren.

³⁹ We staan hier uitgebreid bij stil in hoofdstuk 4. Op deze plaats verwijzen wij daarnaar.

⁴⁰ Er zijn wel activiteiten, op het terrein van de nazorg na detentie bijvoorbeeld, maar als (mogelijke) oorzaak van dakloosheid komt het niet voor in het Stedelijk Kompas.

Ook de aannames in het Stedelijk Kompas over 'te veel daklozen blijven (te) lang in de opvang' zijn niet volledig. Voor het bevorderen van door- en uitstroom is het bieden van opvangvoorzieningen onvoldoende. Om daadwerkelijk door- en uitstroom te realiseren is individueel maatwerk nodig. Dit wordt ook bevestigd door het expertpanel. Uit de ervaringen van de G4 blijkt dat daarvoor ook een persoonsgerichte aanpak binnen een breed integraal hulpverleningsaanbod nodig is. Verder wordt verstopping in de maatschappelijke opvang ook veroorzaakt door het ontbreken van voorzieningen op wijkniveau, zoals algemeen ondersteunende voorzieningen op het terrein van (a) werk/dagbesteding, (b) inkomensbeheer/schuldhulpverlening, (c) sociaal netwerk/sociale inbedding en (d) scholing/opleiding. Ook deze ontbreken in de analyse in het Stedelijk Kompas. Tot slot: overlast op straat wordt niet alleen door het bieden van geschikte opvang voorkomen. De ervaring in de G4 leert dat voor sommige daklozen dwang- en drangtrajecten nodig zijn. In het Stedelijk Kompas blijven deze buiten beschouwing.

Al met al constateren wij dat de aannames die aan het Nijmeegse daklozenbeleid ten grondslag liggen, door het gebrek aan kwantitatief en kwalitatief inzicht in de doelgroep, te veel beperkt is tot de meest zichtbare groepen daklozen. Het gaat om *de verslaafde dakloze overlastgevers* en de *mensen die dakloos worden door huisuitzetting*. De experts merken op dat in Nijmegen daklozen vooral van straat, maar nog wel (residentieel) dakloos zijn. Daardoor is het probleem minder urgent, (bijna) iedereen is immers onder dak, maar de residentiële dakloosheid blijft.

3.2.3 PLAUSIBILITEIT VAN DE BELEIDSTHEORIE ALS GEHEEL

Uit het voorgaande blijkt dat het niet plausibel is dat de (voorgenomen) inzet van activiteiten en middelen leidt tot het volledig realiseren van de doelstellingen. Dat komt voor een deel zeker ook doordat de aannames over de oorzaken van de dakloosheidproblematiek in Nijmegen niet volledig zijn. Zonder goed inzicht in oorzaak en gevolg is het niet eenvoudig de juiste doelen te stellen en (vervolgens) de passende middelen in te zetten. Bijvoorbeeld: door een gebrek aan inzicht in de doelgroep reiken de aannames niet verder dan de meest zichtbare groep daklozen (de verslaafde dakloze overlastgevers en de mensen die dakloos worden door huisuitzetting). Hierdoor worden de meeste activiteiten en middelen ook op deze subgroepen ingezet.

Het is wel plausibel dat het beleid heeft bijgedragen (en dat zal blijven doen) aan de afname van het aantal feitelijk daklozen en de vermindering van overlast. Het is echter niet aannemelijk dat het beleid de oorzaken van 'te veel daklozen te lang in de opvang' zal wegnemen. Met andere woorden: het is niet waarschijnlijk dat de beleidsvoornemens ook resulteren in een afname van het aantal residentieel daklozen.

3.3 HET NIJMEEGSE BELEID IN LANDELIJK PERSPECTIEF

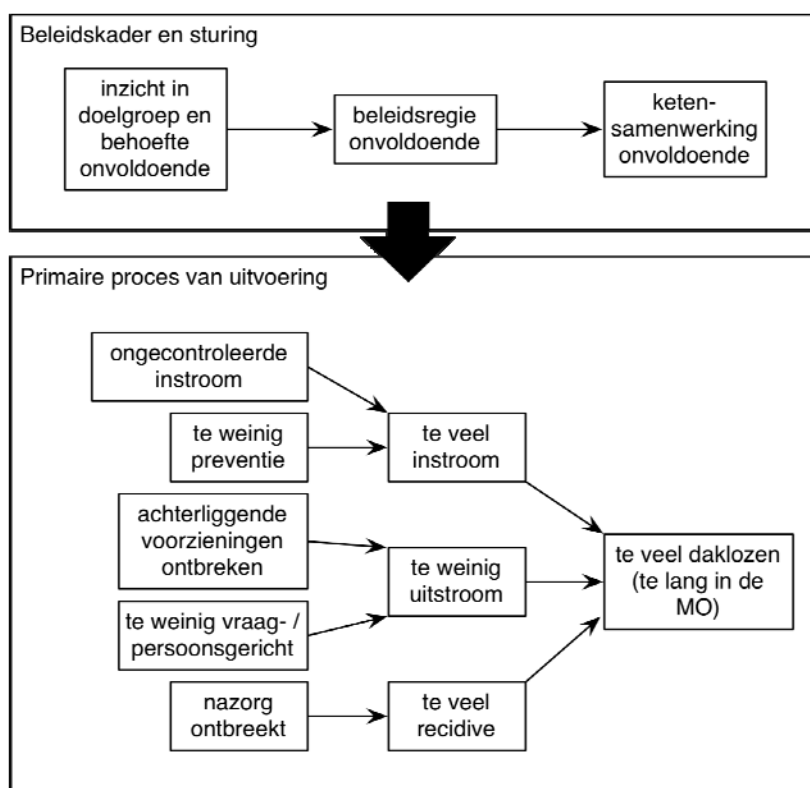
De situatie in en het beleid van de gemeente Nijmegen verschillen niet van veel andere centrumgemeenten in Nederland en de situatie in de G4 vier jaar geleden: de maatschappelijke opvang is verstopt.

Hierna plaatsen we het Nijmeegse beleid in landelijk perspectief. We beschrijven de landelijke knelpunten in het daklozenbeleid en schetsen hoe de G4 de verstopping in de maatschappelijke opvang heeft aangepakt. In de G4 is men in 2006 gestart met de implementatie van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, de voorloper van wat elders in het land 'Stedelijk Kompas' heet. Landelijke ervaringen en expertise kunnen nader inzicht geven in de vraag waarom het beleid van de gemeente Nijmegen wel of niet effectief kan zijn.

Landelijke knelpunten in het daklozenbeleid

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) maatschappelijke opvang heeft in 2003 een analyse gemaakt van de knelpunten in de maatschappelijke opvang. Het grootste knelpunt was de verstopping van de maatschappelijke opvang, door een te grote instroom, een te kleine uitstroom en teveel recidive (terugval naar dakloosheid). Figuur 3.7 geeft de oorzaken schematisch weer.

Figuur 3.7: Knelpunten en oorzaken in de maatschappelijke opvang op basis van het IBO rapport.



De analyse van het IBO is nog steeds actueel. Dat geldt zeker voor de centrumgemeenten in Nederland buiten de G4, die (zoals ook Nijmegen) pas in 2008 een Stedelijk Kompas hebben opgesteld. Het beleidsprobleem 'te veel daklozen (te lang in de MO)' zoals geschetst in figuur 3.7 gaat voor Nijmegen nog steeds op, waarbij opgemerkt moet worden dat het in Nijmegen vooral om *residentieel* daklozen gaat. Ook de achterliggende problemen zijn in Nijmegen aan de orde: er is te veel instroom en te weinig uitstroom. Onbekend is echter of recidive ook in Nijmegen speelt. Onvoldoende gemeentelijke regie en sturing lijken eveneens voor Nijmegen op te gaan. Wij gaan hier uitgebreid op in, in hoofdstuk 4.

Nieuwe inzichten vanuit de G4 aanpak

In de G4 zijn belangrijke oorzaken uit het IBO rapport aangepakt: daklozen zijn onderdak gebracht door een diverser en uitgebreider aanbod van opvangvoorzieningen, de instroom wordt gecontroleerd via een centrale toegang en via trajectplannen wordt voor elke individuele (dreigend) dakloze maatwerk geleverd.

De G4-aanpak toont dat de persoonsgerichte aanpak werkt⁴¹. Allereerst voor daklozen zelf, zij krijgen via maatwerk passende opvang + zorg + werk/dagbesteding. Het uitvoeren van deze aanpak heeft deze vier gemeenten ook 'gedwongen' tot meer beleidsregie, het realiseren van een sluitende keten (ketenregie) en gezamenlijke inkoop met het Zorgkantoor (financiële regie). Bovendien hebben de G4-gemeenten door de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak meer vat gekregen op het primaire proces: zowel voor wat betreft de behoeften van de doelgroep als voor de samenwerking tussen de instellingen. Daardoor is ook beter zicht ontstaan op de knelpunten in het daklozenbeleid en de achterliggende oorzaken.

Al doende – door praktisch aan de slag te gaan met de persoonsgerichte aanpak – is er meer inzicht in de behoeften van de doelgroep ontstaan. Dat heeft geleid tot (a) gerichte coördinatie van samenwerking in de keten; (b) betere beleidsinformatie en vervolgens op basis daarvan gerichte zorginkoop.

De ervaringen van de G4 leren dat een effectieve aanpak van het daklozenbeleid niet alleen eisen stelt aan de inhoudelijke kwaliteit van de beleidstheorie, maar ook vraagt om een gerichte invulling van de gemeentelijke regierol. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

⁴¹ Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29325, nr. 33. Voor een uitgebreide rapportage zie: Monitor Plan van aanpak maatschappelijke opvang 2008, Trimbos-instituut, 2009. Wij hebben uitgebreider gerapporteerd uit deze monitor in bijlage 11.

4. EFFECTIVITEIT VAN HET DAKLOZENBELEID: DE GEMEENTELIJKE REGIE GETOETST

In hoofdstuk 1 hebben wij gesteld dat de (potentiële) effectiviteit van beleid wordt bepaald door de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en de wijze waarop de uitvoering van het beleid gestuurd wordt. In hoofdstuk 3 hebben wij verslag gedaan van onze toetsing van de beleidstheorie. In voorliggend hoofdstuk 4 toetsen wij de sturing (van de uitvoering) van het daklozenbeleid.

Als centrumgemeente heeft Nijmegen extra (wettelijke) taken in het aansturen van een goed functionerende maatschappelijke opvang. De taken van de gemeente in deze worden samengevat onder de term regie. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 hebben wij de gemeentelijke regierol onderscheiden naar beleidsregie, financiële regie en ketenregie.

In dit hoofdstuk hebben wij eerst de door ons gehanteerde normen opgenomen; vervolgens doen wij verslag van de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan deze normen.

4.1 GEHANTEERDE NORMEN GEMEENTELIJKE REGIE

Hierna hebben wij de door ons gehanteerde normen voor beleidsregie, financiële regie en ketenregie opgenomen. Het gaat hier om de normen op hoofdlijnen. De nadere uitwerking van de normen is opgenomen in bijlage 2.

Normen beleidsregie

Bij beleidsregie gaat het samengevat om het vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten, het concretiseren hiervan in doelstellingen, het vertalen van deze doelstellingen naar de uitvoering en de controle op de realisatie van activiteiten en doelen. Wij hebben de volgende normen voor beleidsregie gehanteerd:

- B1 De gemeenteraad heeft een Wmo-beleidsplan vastgesteld waarin het daklozenbeleid is benoemd. De navolgende normen B2 tot en met B6 moeten gezien worden als een nadere uitwerking van deze norm.
- B2 De gemeente kent de sterke en zwakke kanten van het 'netwerk' van partijen dat zich bezighoudt met het beleidsprobleem. De gemeente heeft regelmatig contact met de partijen uit het netwerk.
- B3 De aard en de omvang van het beleidsprobleem op het terrein van de maatschappelijke opvang is goed in kaart gebracht in termen van vraag en aanbod.
- B4 De doelstelling op het terrein van de maatschappelijke opvang is helder en richtinggevend.
- B5 Het beleidskader is door de gemeente Nijmegen vertaald in passende activiteiten.
- B6 De gemeente heeft voldoende inzicht in externe factoren die het proces, de output en de maatschappelijke effecten kunnen beïnvloeden.
- B7 De uitkomsten van de activiteiten worden gemeten en in de evaluatie worden deze uitkomsten, en de invloeden van externe factoren, afgezet tegen de doelstellingen.
- B8 Het moet voor de gemeenteraad mogelijk zijn om het college op de juiste momenten en de juiste wijze ter verantwoording te roepen.

Normen financiële regie

Financiële regie heeft betrekking op het vaststellen van het beschikbare budget, het inkopen van diensten en het subsidiëren van voorzieningen om een sluitende keten van opvang tot herstel voor daklozen te realiseren. Het merendeel van de gemeentelijke lasten op het vlak van de maatschappelijke opvang wordt besteed aan subsidies (binnen het gehele programma maatschappelijke opvang gaat het in de afgelopen jaren om ruim 90% van de lasten). Om die reden hebben wij onze normen voor financiële regie geconcentreerd op de inzet van het subsidieinstrumentarium:

- F1 Voorafgaand aan het subsidieproces zijn in ieder geval vastgesteld:
- een overzicht van de producten/prestaties die nodig zijn om de beoogde doelen te bereiken.
 - het beschikbare budget;
 - de mogelijke leveranciers (marktverkenning);
 - de procedures voor subsidiëring*.
- F2 Per te subsidiëren instelling heeft de gemeente inzicht in:
- de kostenopbouw per voorziening, product of dienst;
 - de bijdragen in de kosten per voorziening, product of dienst door andere financiers.
- F3 Subsidiëring van structurele voorzieningen, producten of diensten vindt bij voorkeur plaats voor meerdere jaren.
- F4 Elke subsidiebeschikking:
- omschrijft helder de te leveren resultaten en de relatie tot het beleidskader;
 - omschrijft helder de kwaliteitseisen;
 - benoemt de vereisten ten aanzien van registratie, (tussentijdse) communicatie en rapportage;
 - wordt tijdig formeel afgehandeld.
- F5 De instelling levert de vereiste verantwoordingsrapportages volgens de gemaakte afspraken.
- F6 De verantwoordingsdocumenten van de gesubsidieerde instellingen worden tijdig door de gemeente beoordeeld.
- F7 De beoordeling van de verantwoordingsdocumenten wordt indien nodig separaat voorgelegd aan de gemeenteraad.
- F8 De subsidies zijn tijdig en volgens de regels vastgesteld.

Normen ketenregie

In het IBO-rapport is gesteld 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. Voor het effectief laten functioneren van de keten is ketenregie nodig. Onder ketenregie verstaan wij de coördinatie op het niveau van de instellingen, dat bestaat uit samenwerkingsafspraken tussen organisaties. Ketenregie gaat over hoe instellingen capaciteiten, instroom, uitstroom, etc. op elkaar afstemmen om de totale doelgroep optimaal te helpen.

Randvoorwaarden voor de uitvoering van ketenregie zijn dat de gemeente:

- na overleg met de samenwerkingspartners het beleidskader en het financiële kader heeft bepaald;
- met het Zorgkantoor (AWBZ) en de zorgverzekeraar (Zvw) afspraken heeft gemaakt over de financiering van de gewenste sluitende keten.

Wij hebben de volgende normen voor ketenregie gehanteerd:

- K1 De gemeente heeft met de samenwerkingspartners afspraken gemaakt over de wijze waarop een sluitende keten voor de doelgroep daklozen is/wordt vormgegeven.
- K2 De gemeente heeft met de partners de uitvoeringsprocessen in de keten beschreven.
- K3 De gemeente heeft de functie ketenregie georganiseerd.
- K4 De gemeente controleert de naleving van de afspraken en evalueert de uitvoering van de samenwerking in de keten.

4.2 INVULLING GEMEENTELIJKE REGIEROL

In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de gemeente invulling geeft aan beleidsregie, financiële regie en ketenregie. Voordat wij ingaan op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar regierol, willen wij hier twee punten noemen die de invulling van die regierol in de praktijk compliceren. In de eerste plaats betreft dit de bijna voortdurende onzekerheid over de financiële middelen die de gemeente en andere spelers van het rijk (en de provincie) ontvangen⁴². Verder willen wij hier noemen dat zowel vanuit het Zorgkantoor als door het expertpanel is aangegeven dat de capaciteit die binnen de ambtelijke organisatie is vrijgemaakt voor de invulling van de regierol zeer gering is. Daarbij speelt naar onze mening een rol dat de gemeente zich bestuurlijk onvoldoende bewust lijkt van haar taken in deze.

4.2.1 INVULLING BELEIDSREGIE

Bij beleidsregie gaat het samengevat om het vaststellen van de beoogde maatschappelijke effecten, het concretiseren hiervan in doelstellingen, het vertalen van deze doelstellingen naar de uitvoering en de controle op de realisatie van activiteiten en doelen.

Het gemeentelijk beleid voor dakloosheid heeft zich ontwikkeld vanuit het 'bijzondere project' voor het terugdringen van de overlast van daklozen in het centrum van Nijmegen (1999/2000), via het Wmo-beleidsplan (december 2006) en de Regiovisie (december 2006), tot het Stedelijk Kompas dat in november 2008 door de gemeenteraad werd vastgesteld. Het Wmo-beleidsplan en de Regiovisie richten zich op een bredere doelgroep dan die van (dreigend) daklozen. Net als het 'bijzondere project', richt het Stedelijk Kompas zich specifiek op de doelgroep daklozen. Volgens het Stedelijk Kompas zelf, betreft het plan een nadere uitwerking van het Wmo-beleidsplan en de Regiovisie.

Stedelijk Kompas: beleidskader of wensenpakket?

Omdat het Stedelijk Kompas op dit moment het vigerende kader voor het beleid voor (dreigend) daklozen voor de regio Nijmegen is, hebben wij dat centraal gesteld in ons onderzoek. Wij willen hier overigens wel noemen dat de raadsleden in de met ons gevoerde gesprekken aangaven het Stedelijk Kompas niet als zodanig te zien. Zij veronderstelden dat het Stedelijk Kompas een overzicht is van gewenst beleid en gewenste voorzieningen als input voor de door het rijk vast te stellen financiële verdeelsleutel voor de centrumgemeenten. Zij dachten dat de raad in een later stadium, wanneer er meer duidelijkheid zou zijn over de financiële bijdrage voor Nijmegen vanuit het rijk, een definitief beleidsplan voorgelegd zou worden. Navraag van ons bij onze ambtelijke contactpersoon leverde op dat het Stedelijk Kompas wel degelijk gezien moet worden als het beleidskader voor de komende jaren. Daarbij is gewezen op de toelichting hierop in het raadsvoorstel bij het Stedelijk Kompas: "Het vaststellen van beleidsnotities is een bevoegdheid van de raad. Het Stedelijk Kompas is een beleidsplan waarin hoofdlijnen van beleid worden geformuleerd op het gebied van dak- en thuislozen".

⁴² In hoofdstuk 3 (onder landelijke ontwikkelingen) en in bijlage 3 staan wij hier uitgebreid(er) bij stil.

Bij het Stedelijk Kompas is en wordt geen uitvoeringsprogramma opgesteld. Bij de beantwoording van de inspraakreacties heeft het college aangegeven: "(...). Hierop antwoorden wij dat het Stedelijk Kompas een beleidsnotitie is. Verdere concretisering van de hierin beschreven oplossingsrichtingen moet nog plaatsvinden. Vanzelfsprekend zal de verdere uitwerking van mogelijke oplossingen plaatsvinden in samenwerking met relevante partners (...)" . En in het raadsvoorstel gaf het college aan: "Wanneer wij de toekomstplannen, zoals beschreven in het Stedelijk Kompas, willen uitvoeren, zullen wij voor ieder plan een concreet uitvoeringsplan maken en daarin ingaan op de financiering". Voorbeelden van dergelijke uitvoeringsplannen die in samenwerking met relevante partners zijn uitgewerkt, betreffen de modernisering van het MFC (gemeenteraad 8 juli 2009) en het Domushuis (gemeenteraad januari 2010).

De hiervoor beschreven werkwijze geldt alleen voor de subregio Nijmegen. Aangegeven is dat de gemeente Nijmegen voor deze subregio namelijk zelf de trekker is en daarmee over voldoende (bij)sturingsinformatie beschikt om ervoor te zorgen dat doelen en activiteiten gerealiseerd worden. Voor de subregio Rivierenland is die taak bij de gemeente Tiel neergelegd. Om ervoor te zorgen dat de gemeente Nijmegen als centrumgemeente (en daarmee eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het beleid in de subregio Rivierenland) ook voor de subregio Rivierenland over deze informatie beschikt, dient vanaf 2010 vanuit deze subregio jaarlijks een uitvoeringsprogramma aangeleverd te worden bij de gemeente Nijmegen. Dit uitvoeringsprogramma dient te passen binnen het inhoudelijke en financiële kader (het Stedelijk Kompas) zoals dat door de gemeente Nijmegen is opgesteld. In de jaren voor 2010 vond de aansturing van de gemeente Tiel door de gemeente Nijmegen plaats via een subsidie. In het najaar van 2009 is er voor gekozen dit niet langer op deze manier te doen. In plaats daarvan is ervoor gekozen een convenant af te sluiten tussen de gemeente Nijmegen en de subregio Rivierenland waarin afspraken zijn gemaakt over de samenwerking.

Zicht op de risico's van externe ontwikkelingen

In het raadsvoorstel bij het Stedelijk Kompas is het college uitgebreid ingegaan op de financiële risico's bij de uitvoering door de op handen zijnde wijziging in de financiële verdeelsleutel van het rijk: "Het Ministerie van VWS heeft alle centrumgemeenten gevraagd een Stedelijk Kompas op te stellen. Deze moeten dienen als basis voor een nieuw model voor de verdeling van de rijksmiddelen voor de maatschappelijke opvang. (...). Het Stedelijk Kompas beschrijft huidige voorzieningen, knelpunten en oplossingen voor dak- en thuislozen. (...). Het doel van dit raadsvoorstel is het vaststellen van de definitieve versie van het Stedelijk Kompas, zodat dit kan worden aangeboden aan het Ministerie van VWS. (...). Alleen een vastgestelde notitie kan naar het Ministerie van VWS verstuurd worden. Pas wanneer het Stedelijk Kompas wordt aangeboden aan het Ministerie van VWS, kan zij een besluit nemen over de verdeling van middelen voor de maatschappelijke opvang. (...). In het Stedelijk Kompas worden plannen voor ontwikkelingen op het gebied van de maatschappelijke opvang geschetst tot en met 2013. De kans bestaat dat er uiteindelijk niet voldoende budget zal zijn om alle plannen te realiseren. Verder zal het Stedelijk Kompas de basis worden voor de herverdeling van middelen voor de maatschappelijke opvang. De kans bestaat dat wij minder middelen zullen ontvangen dan voorheen. In het Stedelijk Kompas worden de huidige voorzieningen beschreven en de middelen die nodig zijn om dit voorzieningenniveau te handhaven. Wanneer wij nieuwe voorzieningen, zoals beschreven in het Stedelijk Kompas, willen realiseren, zullen daarvoor extra middelen nodig zijn. Wanneer wij onze

ambities waar willen maken, zal de begroting voor het programma Maatschappelijke Opvang van € 10 miljoen in 2008 op moeten lopen naar € 19 miljoen in 2014. Deze toename van € 9 miljoen zal gedekt moeten worden door aanvullende rijksmiddelen en gemeentelijke middelen. (...)”.

In de voorstellen voor de nieuwe verdeelsleutel van het rijk die vanaf begin 2009 beschikbaar kwamen, was Nijmegen steeds één van de (vele) zogenaamde nadeelgemeenten. Pas sinds november 2009 is er definitief duidelijkheid. Nijmegen is inderdaad één van de nadeelgemeenten en ontvangt vanaf 2010 minder middelen. Bij de begroting 2010 is door de portefeuillehouder aangegeven dat de lagere bijdrage van het rijk kan worden opgevangen binnen het programma Maatschappelijke Opvang uit de begroting. De nieuwe verdeelsleutel houdt ook in dat vanuit het rijk geen bijdrage aan de orde is voor de benodigde extra middelen van € 9 miljoen voor de beschreven nieuwe voorzieningen in het Stedelijk Kompas. Hoe hiermee omgegaan wordt (aanboren van andere financiële bronnen voor bestaande of nieuwe voorzieningen of het bijstellen van bestaand beleid of ambities), is nog niet bekend. In onze ogen krijgt het Stedelijk Kompas hiermee meer het karakter van het wensenlijstje dat de gemeenteraad dacht dat het was, dan het sturende beleidskader dat het heet te zijn.

Wij constateren dat het college de raad niet systematisch heeft geïnformeerd over externe ontwikkelingen die uiteindelijk van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het gemeentelijk beleid. In enkele gevallen zijn raadsvoorstellen op het gebied van de maatschappelijke opvang gebruikt om de raad bij te praten over ontwikkelingen in het veld. Voorbeelden hiervan zijn het hiervoor genoemde raadsvoorstel bij het Stedelijk Kompas, maar ook raadsvoorstellen voor subsidiebeschikkingen. Verder is dat in de begrotingen voor 2009 en 2010 (beknopt) gebeurd onder de kop ‘recente ontwikkelingen’. In de begroting 2009 is onder die kop bijvoorbeeld ingegaan op de toegang van voorzieningen voor maatschappelijke opvang, het compensatiebudget dat de gemeente ontvangt met het vervallen van de grondslag psychosociaal uit de AWBZ en het beëindigen van het GSB-beleid. In de begroting 2010 is ingegaan op de gewijzigde verdeelsleutel en (zeer beknopt) op de pakketmaatregelen AWBZ die in 2009 zijn doorgevoerd. Op de consequenties die deze ontwikkelingen voor het gemeentelijke beleid en takenpakket kunnen hebben, wordt nauwelijks ingegaan. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft de gemeenteraad zelf ook nooit om dergelijke informatie gevraagd bij het college.

Diverse externe ontwikkelingen brengen met zich mee dat de gemeente keuzes zal moeten maken. Ons beeld uit het onderzoek is dat de gemeente onvoldoende (zichtbaar) anticipeert op externe ontwikkelingen. De gemeente neemt, zeker gezien vanuit haar rol als beleidsregisseur, een te afwachtende houding aan. In diverse gesprekken is dit punt ook naar voren gebracht. In kader 4.1 hebben wij de belangrijkste externe ontwikkelingen genoemd en de mogelijke consequenties hiervan toegelicht.

Kader 4.1: Belangrijkste externe ontwikkelingen en mogelijke consequenties daarvan voor (de uitvoering van) het daklozenbeleid.

Ontwikkelingen die vragen om professionele inkoop van zorgaanbod door de gemeente

In ons onderzoek is aan de orde gekomen dat een aantal ontwikkelingen vraagt om professionalisering van de inkoop van zorgaanbod door de gemeente. Het gaat dan om de groei van de gemeentelijke budgetten (overheveling van OGGz-middelen⁴³, compensatie voor pakketmaatregelen AWBZ), de groei van het aantal aanbieders van zorg en de schaalvergroting van de instellingen (en daarmee ook hun onderhandelingscapaciteit en -kwaliteit). Dit alles samen vraagt om professionalisering van de inkoop bij de gemeente. Inkoop vraagt om specifieke competenties, die naar onze indruk op dit moment nog onvoldoende zijn ingevuld bij de gemeente.

AWBZ-pakketmaatregelen 2008 en 2009

In vrijwel alle gesprekken die wij hebben gevoerd zijn de AWBZ-pakketmaatregelen een belangrijke externe ontwikkeling voor (de uitvoering van) het daklozenbeleid genoemd. Een van de gevolgen van de pakketmaatregelen die in 2008 en 2009 in de AWBZ zijn genomen, zal zijn dat een deel van de doelgroep (dreigend) daklozen haar indicatie verliest en geen toegang meer heeft tot de AWBZ. De verwachting is dat mensen die dit treft een beroep zullen doen op de gemeentelijke Wmo-middelen. De centrumgemeenten zijn (gedeeltelijk) voor de pakketmaatregelen gecompenseerd. De totale omvang van de compensatie van de pakketmaatregel 2008 is echter bevroren op de productie van instellingen in 2007. 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. Bij een gebrek aan inzicht in de doelgroep⁴⁴ en in de financiële stromen binnen de instellingen⁴⁵, zal het voor de gemeente moeilijk, zo niet onmogelijk zijn, een goede inschatting te maken van de mate waarin doelgroep en instellingen een (gerechtvaardigd) beroep op de gemeentelijke middelen zullen doen.

Gewijzigde verdeelsleutel

Vanaf 2010 heeft een herverdeling van middelen onder de centrumgemeenten plaatsgevonden. De gemeente Nijmegen is één van de nadeelgemeenten. In bijna alle gesprekken die wij hebben gevoerd is dit een belangrijke externe ontwikkeling voor (de uitvoering van) het daklozenbeleid genoemd. Bekend is dat de gemeente dit voor 2010 opvangt binnen het begrotingsprogramma Maatschappelijke Opvang. Aan welke mogelijke oplossingen voor 2011 en volgende jaren wordt gedacht, is nog niet bekend (zie ook financiële regie).

Bezuinigingen op de contracteerruimte van het Zorgkantoor

In 2008 is en in 2010 wordt bezuinigd op de contracteerruimte van het Zorgkantoor. Omdat diverse voorzieningen voor daklozen zowel financiering vanuit het Zorgkantoor (AWBZ) als vanuit de gemeente (subsidie) kennen, kan deze bezuiniging als gevolg hebben dat instellingen een groter beroep gaan doen op de gemeentelijke middelen. Als de gemeente geen goed inzicht heeft in de financiële stromen van de instellingen, kan zij ook niet goed inschatten in welke mate de instellingen een (gerechtvaardigd) beroep op de gemeentelijke middelen zullen gaan doen.

Inkomsten uit GSB en GSO (RSP)

De inkomsten van de gemeente uit het grotestedenbeleid (GSB) en provinciale middelen (GSO-RSP) betreffen *tijdelijke* baten. Voor een deel is de gemeente daarmee *structurele* verplichtingen aangegaan, zonder systematisch na te gaan (in de vorm van scenario's bijvoorbeeld) welke keuzes gemaakt kunnen worden op het moment dat deze middelen (voor een deel) wegvallen.

Zicht op het aanbod

In het Stedelijk Kompas is een overzicht opgenomen van het aanbod aan voorzieningen voor daklozen. Omdat binnen de gemeente geen systeem beschikbaar is om het overzicht van het aanbod actueel te houden, hebben wij in de gesprekken die wij hebben gevoerd steeds gevraagd of het overzicht volledig is en of er nieuwe voorzieningen op stapel staan. Op basis hiervan hebben wij diverse aanvullingen gedaan. Wij hebben dit overzicht opgenomen in bijlage 10.

⁴³ In bijlage 3 onder 'gemeentelijke regierol' zijn wij uitgebreid ingegaan op de overheveling van de OGGz-middelen.

⁴⁴ We zijn hier uitgebreid op ingegaan in hoofdstuk 3 onder lokale ontwikkelingen.

⁴⁵ We gaan hier uitgebreid op in onder 'financiële regie' in dit hoofdstuk en in bijlage 8 deel 4

Zicht op de doelgroep

Wij hebben geconstateerd dat de (sub)doelstellingen in het Stedelijk Kompas in erg algemene termen zijn geformuleerd en alleen een gewenste trend benoemen. In een eerdere versie van het Stedelijk Kompas was sprake van concreter uitgewerkte doelstellingen naar het voorbeeld van die van de G4 in hun Plan van Aanpak. Ons is aangegeven dat hiervan is afgestapt, omdat nog onvoldoende inzicht bestaat in het veld en de werking van causale verbanden. Aangegeven is dat een zorgmonitor een middel kan zijn om SMART afspraken te kunnen maken. Wij delen de opvatting dat een registratiesysteem belangrijk is, omdat dit de mogelijkheid geeft die gegevens te genereren die nodig zijn om de uitvoering van het beleid te kunnen (bij)sturen. Wij constateren echter ook dat zo'n systeem al sinds het 'bijzondere project' in 2000 belangrijk en noodzakelijk wordt genoemd (zie kader 4.2), maar nog steeds niet is geïmplementeerd.

In ons onderzoek hebben wij bevestigd gezien dat er niet of nauwelijks inzicht is in de (ontwikkeling van de) doelgroep. Voorafgaand aan het opstellen van het Stedelijk Kompas is onderzoek gedaan naar de omvang van de doelgroep. Hiervoor is gewerkt met opgaven van de instellingen, die niet zijn gefilterd voor dubbeltellingen. Hierdoor blijft het beeld beperkt tot een (groeve) schatting van de omvang van de doelgroep, onderscheiden naar feitelijk en residentieel daklozen, (jonge) zwerfjongeren en dreigend daklozen. Nu er nog steeds geen zorgmonitor is, zijn er ook geen cijfers beschikbaar over de specifieke problematiek van de doelgroep, noch over de specifieke hulpvraag.

Op basis van diverse bronnen zijn er wel indicaties voor ontwikkelingen van de doelgroep (omvang, problematiek). Het gaat hierbij voor een belangrijk deel om kwalitatieve informatie (opinions, verhalen en niet onderbouwde signalen). Ook de opmerkingen (sinds het verschijnen van het eindrapport van de projectgroep Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen in 2000) dat de doelgroep steeds complexer wordt, vallen in deze categorie. Een aantal signalen is in de door ons gevoerde gesprekken vaak naar voren gebracht. Zoals in hoofdstuk 2 genoemd, gaat het dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van bepaalde groepen daklozen. In gesprekken die wij binnen de gemeentelijke organisatie hebben gevoerd, is aangegeven dat wel bekend is wat er bij de instellingen speelt. Dit is bekend op basis van gesprekken met instellingen. Genoemd werd dat er in die gesprekken veel aandacht is voor het verhaal *achter* de cijfers en de overige informatie uit de (half)jaarrapportages die de instellingen in het kader van hun subsidie aan de gemeente verstrekken. Van deze gesprekken zijn echter geen verslagen beschikbaar en dit type informatie is ook niet of nauwelijks opgenomen in de jaarstukken waarmee het college integraal verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In de jaarstukken wordt alleen in zeer algemene termen verantwoording afgelegd en slechts op een beperkt aantal onderdelen en indicatoren.

Kader 4.2: Overzicht van momenten waarop (de noodzaak van) het verkrijgen van meer inzicht in de doelgroep is genoemd.

Eindrapport projectgroep 'Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen' (2000)

Het aanstellen van een casemanager heeft de hoogste prioriteit. Verbetering van communicatie tussen de instellingen en het opzetten van een cliëntvolgsysteem kunnen de kwaliteit van de geboden hulp verhogen. Goed casemanagement zorgt ervoor dat het rendement van alle bestaande voorzieningen en van de voorgestelde interventies optimaal is.

Begroting 2007 (november 2006):

Wij vinden het essentieel om gestructureerd informatie te verzamelen en de doelgroep, het aanbod en beleid ten aanzien van de doelgroep te monitoren. Wij willen een eenvoudige, praktische en efficiënte monitor opzetten zodat we alle maatschappelijke zorg-cliënten in beeld krijgen. Dit levert beleidsinformatie op: (...). Zo kunnen we trends signaleren en beleidseffecten meten. Vertrekpunt voor de monitor is een cliëntvolgsysteem, een gezamenlijk cliëntdossier dat zowel bruikbaar is voor het primaire proces als voor beleidsinformatie.

Regiovisie (december 2006):

We willen een eenvoudige, praktische en efficiënte OGGz-monitor opzetten zodat we alle OGGz-cliënten in beeld krijgen. Aan de monitoring nemen alle relevante partners in de regio deel. De gemeente Nijmegen komt in de tweede helft van 2006 met een concreet voorstel over een OGGz-monitor.

Wmo-beleidsplan (december 2006):

Speerpunten beleidsuitgangspunt 'resultaatgericht':

- Meten: inzicht krijgen in vraag, aanbod en resultaten;
- Ontwikkeling Monitor Maatschappelijke Zorg (cliëntvolgsysteem).

Begroting 2008 (november 2007):

Wij vinden het essentieel om gestructureerd informatie te verzamelen en de doelgroep, het aanbod en beleid ten aanzien van de doelgroep te monitoren. In 2008 werken we verder aan de opzet en uitrol van de OGGz monitor zodat we alle maatschappelijke zorgcliënten in beeld krijgen. Dit levert beleidsinformatie op: (...). Zo kunnen we trends signaleren en beleidseffecten meten.

Begroting 2009 (oktober 2008):

(...), zo zal bijvoorbeeld de Zorgmonitor verder uitgerold worden, (...).

Stedelijk Kompas (november 2008):

Om onze doelstellingen te kunnen bereiken of te kunnen beoordelen of ons beleid effectief is, zullen we met verschillende partijen moeten komen tot afspraken over het gestructureerd aanleveren van de vereiste gegevens en is een zorgmonitor noodzakelijk. (...). De Zorgmonitor is een elektronisch registratiesysteem, waar verschillende partijen gegevens over hun cliënten kunnen registreren en op kunnen vragen. Op deze manier kunnen individuele cliënten gevolgd worden en wordt ook duidelijker welke diensten instellingen leveren en hoe effectief dat is. De Zorgmonitor is inmiddels ontwikkeld, en er wordt gewerkt aan het oplossen van knelpunten in de implementatie.

Jaarstukken 2008 (voorjaar 2009):

Tenslotte hebben we in 2008 samen met acht Gelderse gemeenten een *pilot* voorbereid met de zogenaamde Zorgmonitor. Met dit systeem wordt duidelijk welke cliënten in welke instellingen verblijven en wie de regie heeft. Ook kunnen instellingen met het systeem cliëntinformatie uitwisselen.

Monitoring en evaluatie van beleid

Met uitzondering van de ontwikkeling van de overlast rond het MFC, zijn geen andere monitorings- en/of evaluatierapporten aan de gemeenteraad aangeboden betreffende het daklozenbeleid. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft de gemeenteraad het college daar zelf ook nooit om gevraagd. Wel heeft de raad zich een aantal malen 'op lokatie' laten bijpraten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd op 30 mei 2008 bij De Hulsen en op 28 november 2008 bij het MFC.

Door de raadsleden die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, is opgemerkt dat men veel informatie verkrijgt door zelf in gesprek te gaan met de instellingen over hetgeen er (in de nabije toekomst) speelt. Dit is door de raadsleden ook noodzakelijk genoemd, omdat de informatievoorziening van het college over de voortgang van de uitvoering van het beleid naar hun oordeel onvoldoende is om te kunnen (bij)sturen. Aangegeven werd dat te veel ad hoc gewerkt wordt, waardoor de raad onvoldoende overzicht heeft. De jaarstukken zijn naar het oordeel van de raadsleden te beknopt voor het geven van het gewenste inzicht. Overigens werd ook aangegeven dat de raad zelf een minder afwachtende houding zou moeten aannemen voor wat betreft zijn informatievoorziening. Aangegeven werd dat de raad nu vooral reactief opereert: hij stelt vragen of doet oproepen aan het college naar aanleiding van raadsvoorstellen of ontwikkelingen in het veld.

Zoals aangegeven vraagt beleidsregie om veel kennis en informatie. Behalve over de doelgroep zelf, het aanbod voor de doelgroep en de externe ontwikkelingen die van invloed zullen of kunnen zijn op de realisatie van het beleid, is het van belang dat de beleidsregisseur het netwerk van partijen dat zich op de één of andere manier bezighoudt met de doelgroep goed kent. Hierbij gaat het niet alleen om partijen buiten de gemeente, maar ook om de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Het belang van goede beleidsregie is door het college op een aantal plaatsen ook expliciet aangegeven (zie kader 4.3).

Samenwerking met betrokken partijen in het netwerk

In de gesprekken die wij bij de uitvoering van ons onderzoek hebben gevoerd, hebben wij steeds expliciet navraag gedaan naar de samenwerking binnen of met de gemeente. Voor zover beschikbaar, hebben wij ook de verslagen van gezamenlijk overleg bestudeerd en ons op basis daarvan een beeld gevormd. Er is sprake van diverse overleggen tussen de gemeente Nijmegen en betrokken partijen in het veld. Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar bijlage 9. Wij hebben geconstateerd dat de overleggen een vrij lage frequentie hebben (twee tot vier keer per jaar), dat deze voornamelijk een ad hoc karakter hebben, dat ze vooral zijn gericht op 'bijpraten' en dat deze niet (zichtbaar) plaatsvinden vanuit een gezamenlijke 'lange-termijn-agenda'. Het overleg met de medefinanciers heeft bijvoorbeeld geen structureel karakter. Het algemene beeld wordt binnen de gemeente herkend. Aangegeven werd dat er vanaf 2010 vanuit de gemeente gewerkt zal worden aan meer structuur in de samenwerking.

In kader 4.4 geven wij inzicht in de deelnemers aan en de aard van enkele essentiële overleggen tussen partijen uit het netwerk van daklozen.

Kader 4.3: Overzicht van momenten waarop (de noodzaak van) het uitvoeren van goede beleidsregie is genoemd.

Begroting 2007 (november 2006):

Er is behoefte aan een stevige regie, die partijen bijeenbrengt voor een effectieve en efficiënte zorginfrastructuur. Als centrumgemeente Nijmegen pakken wij die regierol graag op. In ons Wmo-beleidsplan komen we tot een samenhangende totaalvisie op maatschappelijke zorg (inclusief OGGz) en geven we aan op welke wijze wij de beleidsregie gaan voeren.

Regiovisie (december 2006):

De regie van het bovenlokale beleid ligt in handen van de gemeente Nijmegen. Daarbij vindt periodiek ambtelijk en bestuurlijke afstemming plaats met de negen regiogemeenten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente Nijmegen dat in overleg met regiogemeenten en de belangrijkste maatschappelijke organisaties een monitor ontwikkeld en opgezet gaat worden ten behoeve van beleidsinformatie.

Wmo-beleidsplan (december 2006):

Genoemde speerpunten / cruciale activiteiten:

- De gemeente is bij uitstek de beleidsregisseur. (...). Als beleidsregisseur geeft Nijmegen aan wat de visie is en de prioriteiten zijn;
- Investeren in samenhang, ketenvorming en regie;
- Meer samenhang tussen diverse gemeentelijke beleidsvelden;
- Er is samenwerking nodig tussen de verschillende opdrachtgevers en financiers: met elkaar de middelen efficiënt en effectief inzetten. Een regiegroep met het Zorgkantoor, de provincie, de gemeente en ad hoc woningbouwcorporaties als deelnemers, gaat hierop toezien.

De gemeentelijke regierol in de maatschappelijke zorg (brief van het college aan de raad, 28 febr. 2008):

De gemeente is bij uitstek de regisseur op beleidsniveau. Zij staat boven de partijen en faciliteert andere niveaus van regie. Als beleidsregisseur geeft Nijmegen aan wat de visie is en wat de prioriteiten zijn. De beleidsuitgangspunten vinden hun weerslag op het organisatorische niveau en in structurele uitvoeringsafspraken. In het regieoverleg tussen de gemeente, de provincie, de zorgkantoren en de zorgverzekeraars vindt op beleidsniveau afstemming plaats vanuit de financieringsstromen. Hier worden gezamenlijke speerpunten vastgesteld en worden krachten gebundeld.

Stedelijk Kompas (november 2008):

In de samenhang op keten- en beleidsniveau zijn belangrijke stappen gezet. De gemeente Nijmegen biedt door middel van overleggen een platform, waar de verschillende partijen elkaar kunnen ontmoeten, informatie delen, zaken afstemmen en elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden. Dit heeft als gevolg dat men elkaar steeds beter weet te vinden, getuige het toenemende aantal multidisciplinaire initiatieven en de meer structureel wordende samenwerking.

We zullen een aantal belangrijke stappen moeten zetten om nog beter de regie op zowel persoonsniveau als beleidsniveau te kunnen voeren. De Centrale Voordeur voor Maatschappelijke Opvang en de Zorgmonitor vormen hiertoe een belangrijke voorwaarde.

Wat betreft de samenwerking tussen de gemeente en de verschillende partijen zijn de afgelopen tijd belangrijke stappen gezet (...). Het overleg met de regisseurs op het terrein van de maatschappelijke opvang (Gemeente, Zorgkantoor, Zorgverzekeraar en Provincie), het regieoverleg, heeft inmiddels ook een structureel karakter. Wel ontbreekt nog een belangrijke partner in de vorm van de woningcorporaties. De woningcorporaties nemen wel deel aan het bestuurlijk overleg. Op termijn moeten de verschillende overlegstructuren geëvalueerd worden.

4.4: Overzicht van overleg tussen de betrokken partijen bij het daklozenbeleid.

Overleg van de gemeente met de doelgroep

Naar aanleiding van het concept Stedelijk Kompas is in juni 2008 een bijeenkomst belegd met leden en vertegenwoordigers van de doelgroep. Bij de vaststelling van het Stedelijk Kompas heeft de portefeuillehouder de raad toegezegd hem een voorstel te doen voor de wijze van cliëntparticipatie binnen de Maatschappelijke Opvang. In juni 2009 heeft het college in een brief aan de raad aangegeven dat zij *“gevolg [geeft] aan de cliëntparticipatie door het beleggen van een periodiek overleg met de cliëntorganisaties en - vertegenwoordigers op het terrein van de Maatschappelijke Opvang. Ook buiten de overleggen om kunnen deze cliëntvertegenwoordigers het college desgewenst van ongeraagd advies voorzien. Voor het periodiek overleg nodigen we de doelgroep van de Maatschappelijke Opvang breed uit (...). De bijeenkomsten zullen informeel en laagdrempelig van aard zijn. Zowel de gemeente als de cliëntenraden kunnen onderwerpen ter bespreking aandragen. Deze benadering sluit naar onze mening goed aan bij deze doelgroep. De bijeenkomsten zullen twee keer per jaar plaatsvinden. (...). De eerste bijeenkomst van dit jaar staat in juni gepland. De tweede bijeenkomst vindt aan het einde van dit jaar plaats. (...). Op deze manier betreft de gemeente de cliëntvertegenwoordigers van de doelgroep van de Maatschappelijke Opvang actief bij haar beleid. Eventuele problemen waar de doelgroep van de Maatschappelijke Opvang tegenaanloopt, kunnen cliëntvertegenwoordigers bij ons aanklaarten. Vervolgens bespreken we in hoeverre we daarvoor tot oplossingen kunnen komen”*.

Op 16 juni heeft het eerste overleg met de doelgroep volgens deze aanpak plaatsgevonden. Het vastgestelde verslag van deze bijeenkomst is op 1 december 2009 ter informatie aan de gemeenteraad verstuurd. Het tweede overleg van 2009 heeft plaatsgevonden op 19 november. Het volgende overleg staat gepland voor februari 2010.

Overleg van de gemeente met de zorgaanbieders

Over dit overleg is door diverse zorgaanbieders in de gevoerde gesprekken aangegeven dat het aantal deelnemers naar hun mening te groot en te divers is. Enkele zorgaanbieders (IrisZorg, Ribw, verslavingszorg en GGD) hebben er om die reden voor gekozen om buiten het overleg met de gemeente om gezamenlijk overleg te voeren, onder meer over onderlinge afstemming van vraag en aanbod van voorzieningen voor daklozen.

Overleg van de gemeente met de regiogemeenten

Per subregio vindt afzonderlijk overleg tussen de portefeuillehouders plaats. Het overleg tussen de portefeuillehouders in de subregio Nijmegen wordt 'portefeuillehoudersoverleg' genoemd; het overleg tussen de portefeuillehouders in de subregio Rivierenland 'regie-overleg'.

Overleg van de gemeente met de medefinanciers

Zowel in het Wmo-beleidsplan als in het Stedelijk Kompas is dit overleg genoemd. In tegenstelling tot wat is aangegeven in het Stedelijk Kompas, nemen aan dit overleg alleen de gemeente en het Zorgkantoor deel; en dus niet de provincie (is wel agenda-lid), de zorgverzekeraars en de woningcorporaties. Het overleg kent geen agenda voor de middellange termijn. Zowel vanuit de gemeente als het Zorgkantoor is de behoefte uitgesproken meer structuur in het overleg te brengen (frequentie en inhoud). Op dit moment informeert men elkaar in het overleg over ontwikkelingen in het veld en elkaars (nieuwe) plannen. Het overleg heeft geen functie in het toezien op een effectieve en efficiënte inzet van middelen, zoals in het Wmo-beleidsplan werd aangegeven. Een gestructureerde informatievoorziening op basis waarvan een doelgroepenanalyse gemaakt kan worden, is een belangrijke vereiste voor de versterking van het overleg tussen gemeente en Zorgkantoor genoemd. Aangegeven is dat de zorgmonitor (zie ook kader 5.1) daarvoor nog te veel in de kinderschoenen staat.

Overleg binnen de gemeente

In de gesprekken die wij gevoerd hebben met medewerkers van uitvoerende afdelingen is ons aangegeven dat binnen de gemeente geen sprake is van structureel overleg of samenwerking tussen de afdelingen die betrokken zijn bij (de uitvoering van) het beleid voor daklozen. Ook in de fase van het opstellen van het Stedelijk Kompas was dit niet het geval. Wij hebben begrepen dat er sinds eind 2008 / begin 2009 - dus vrij snel na de vaststelling van het Stedelijk Kompas - vaker contacten zijn tussen de beleidsafdeling en de uitvoerende afdelingen en dat men elkaar steeds beter weet te vinden.

4.2.2 INVULLING FINANCIËLE REGIE

Financiële regie heeft betrekking op het vaststellen van het beschikbare budget, het inkopen van diensten en het subsidiëren van voorzieningen om een sluitende keten van opvang tot herstel voor daklozen te realiseren. Wij gaan hierna eerst in op de baten en lasten van de gemeente. Vervolgens staan wij stil bij de inzet van het instrument subsidie door de gemeente.

Het kader voor de financiële regie door de gemeente wordt gevormd door het programma Maatschappelijke Opvang in de begroting. Binnen dit programma wordt een productgroep 'dak- en thuislozen' onderscheiden, maar deze dekt maar een deel van de lasten en baten voor de doelgroep (dreigend) daklozen. Voor een ander deel zijn deze ondergebracht bij andere product(groep)en binnen dit programma of bij product(groep)en binnen andere programma's. Deze programma's en product(groep)en hebben veelal, maar niet altijd, betrekking op een grotere groep dan (dreigend) daklozen. Het is niet goed mogelijk om hier de financiën met betrekking tot de doelgroep (dreigend) daklozen uit te filteren. In bijlage 7 zijn wij hier uitgebreider op ingegaan en hebben wij een aantal voorbeelden opgenomen om één en ander te illustreren.

Baten

De baten van het programma Maatschappelijke opvang (dat dus breder is dan het beleid voor daklozen), zijn voor het overgrote deel afkomstig van het rijk. Daarnaast is een deel van de middelen afkomstig van de provincie. Verder leveren de gemeenten uit de subregio Nijmegen een solidariteitsbijdrage (circa € 100.000 per jaar) en dragen zij bij aan het MBZ (€ 315.000 per jaar). De gemeenten in de subregio Rivierenland betalen geen solidariteitsbijdrage aan de gemeente Nijmegen. In plaats daarvan nemen zij gezamenlijk (een deel van) de kosten voor hun rekening (circa € 800.000 per jaar). Deze baten zijn onvoldoende om alle lasten te dekken. Dat betekent dat de gemeente ook vanuit haar 'eigen middelen' bijdraagt aan dit programma. In bijlage 7 hebben wij de genoemde bedragen voor de periode 2007 tot en met 2010 op een rijtje gezet en meer uitgebreid toegelicht.

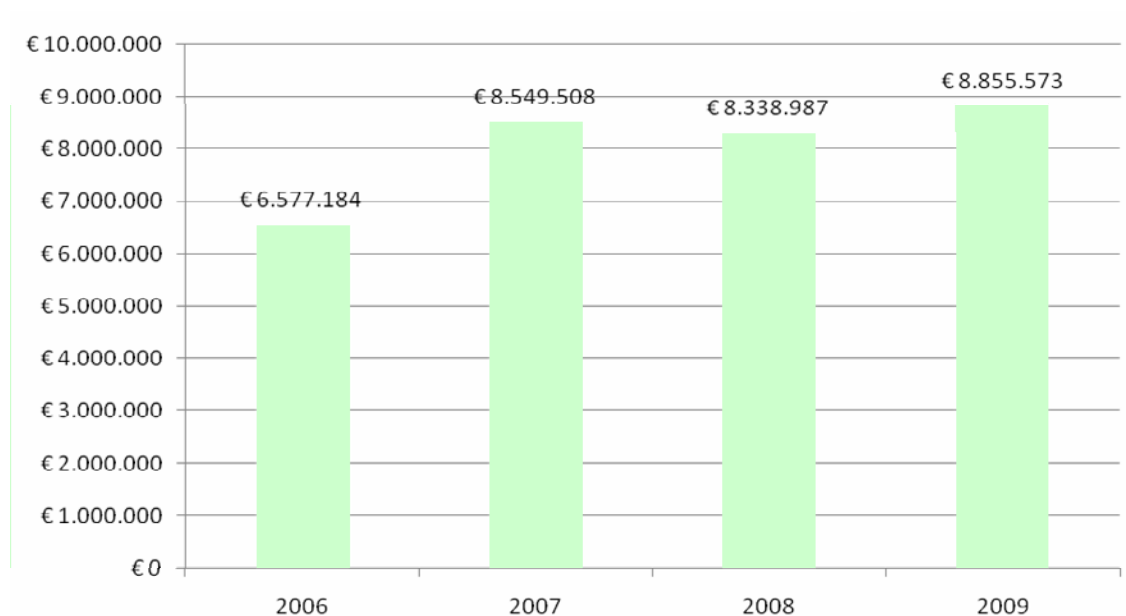
Lasten

Het merendeel van de gemeentelijke lasten op het vlak van de maatschappelijke opvang wordt besteed aan *subsidies*. Om die reden concentreren wij ons bij de financiële regie op de inzet van het subsidie-instrumentarium. Onze normen hebben een tweeledig karakter. Enerzijds hebben deze betrekking op de inzet van subsidies als instrument voor het realiseren van de geformuleerde beleidsdoelen. Anderzijds betreffen deze de naleving van de geldende regels zoals vastgelegd in de subsidieverordening (tot en met 2008 betrof het de Algemene Subsidie Verordening (ASV) en vanaf 2009 de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies (NKS) (en bijbehorende uitvoeringsvoorschriften)). Het verkrijgen van inzicht in de verstrekte subsidies en de toepassing van het subsidie-instrumentarium heeft ons zeer veel (doorloop)tijd gekost. Veel dossiers zijn verre van compleet en pas vanaf 2009 bestaat de mogelijkheid om een overzicht van verstrekte subsidies per begrotingsprogramma uit het geautomatiseerde systeem te genereren.

Verstreckte subsidies

In bijlage 8 (deel 1) hebben wij een overzicht van de verstreckte subsidies in de periode 2006 tot en met 2009 opgenomen. Daarin is aangegeven welke subsidie(s) aan welke instellingen zijn verstreckt en welke bedragen hiermee gemoeid waren. In grafiek 4.5 hebben wij de totaalbedragen aan verstreckte subsidies opgenomen. Bij de genoemde bedragen moet opgemerkt worden dat voor een deel van de verstreckte subsidies geldt dat deze betrekking hebben op een bredere doelgroep dan die van (dreigend) daklozen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de subsidies aan de GGD (MBZ), de gemeente Tiel en Forum GGZ die vanaf 2007 worden verstreckt. Een (groot) deel van de prestaties heeft betrekking op (dreigend) daklozen. Omdat het niet goed mogelijk is een uitsplitsing te maken, is in voorkomende gevallen steeds het gehele subsidiebedrag meegeteld.

Grafiek 4.5: Verstreckte subsidies voor het daklozenbeleid in de jaren 2006 tot en met 2009.



Zoals aangegeven hebben wij ons in het onderzoek specifiek gericht op de grotere en meer structurele subsidies binnen de opvang en begeleiding van daklozen. Het gaat dan concreet om de subsidies aan (de voorlopers van) IrisZorg, de NuNN en de GGD. Deze subsidies maken een zeer substantieel deel uit van het totaal van de subsidies voor het daklozenbeleid. In 2006 betrof dit 98%, in de jaren daarna rond de 85%. Concreet ging het om de subsidies zoals opgenomen in tabel 4.6. In bijlage 8 hebben wij een nadere analyse van de subsidies aan IrisZorg, de NuNN en de GGD opgenomen. Verderop in dit hoofdstuk koppelen we de hoofdlijnen uit die analyse terug.

Tabel 4.6: Door de gemeente Nijmegen verstrekte subsidies aan (de voorlopers van) IrisZorg, de NuNN en de GGD in het kader van het daklozenbeleid in de jaren 2006 tot en met 2009.

Subsidie voor ...	Bedrag (in €)			
	2006	2007	2008	2009
IrisZorg (en voorlopers daarvan)				
Budgetsubsidie ⁴⁶	6.190.322	6.393.829	5.986.499	6.718.803
Budgetbeheer	50.000	44.063	175.000	X
Investeringssubsidie* Sancta Maria	X	100.000	X	X
Straathoekwerk	X	27.425	109.700	X
Rebound	X	X	48.256	X
Nachtopvang Sancta Maria	X	X	55.250	27.600
Totaal IrisZorg (en voorlopers daarvan)	6.240.922	6.565.317	6.374.705	6.718.803
GGD				
Ketenmanagement dak- en thuislozen	45.000	45.000	X	X
Meldpunt Bijzondere Zorg ⁴⁷	X	480.905	658.412	666.028
Meldpunt Bijzondere Zorg: nazorg veelplegers	X	62.370	68.700	71.900
Aanschaf geautomatiseerd cliëntvolgsysteem	X	30.000	X	X
Hosting geautomatiseerd cliëntvolgsysteem	X	X	7.616	X
Totaal GGD	45.000	618.275	734.728	737.928
NuNN				
NuNN	184.404	184.404	153.100	153.100

Proces van subsidieverstrekking

In bijlage 8 (deel 2) hebben wij uitgebreid beschreven hoe het proces van subsidieverstrekking verloopt, afgezet tegen de daarvoor geldende regels uit de subsidieverordening. Tot en met 2008 was dat de Algemene Subsidieverordening (ASV) en vanaf 2009 de Nijmeegse Kaderverordening Subsidies (NKS). In tabel 4.7 hebben wij het beeld dat hieruit naar voren komt samengevat. Voor een inzicht in één oogopslag hebben wij hierbij gebruik gemaakt van de volgende kleurcoderingen.

de geldende regels zijn nageleefd	de geldende regels zijn deels nageleefd	de geldende regels zijn niet nageleefd
-----------------------------------	---	--

⁴⁶ Wij hebben hier gebruik gemaakt van de term budgetsubsidie. Het gaat hier om de budgetsubsidie zoals bedoeld in de ASV (van toepassing op de verstrekte subsidies tot en met 2008). In de NKS (van toepassing op de verstrekte subsidies vanaf 2009) wordt onder een budgetsubsidie iets anders verstaan. De definities in de ASV en de NKS hebben wij opgenomen in bijlage 12.

⁴⁷ Het MBZ richt zich op een veel bredere doelgroep dan die van (dreigend) daklozen. Het is niet goed mogelijk een uitsplitsing te maken van het subsidiebedrag naar de doelgroep (dreigend) daklozen.

Tabel 4.7: Samenvattend overzicht van de mate van naleving van de subsidieregels door de gemeente.

Regels betreffende ...:	Toelichting op de mate van naleving van de regels:
Bevoegdheden van de raad	Bij de verstrekking van subsidies is steeds rekening gehouden met de bevoegdheden van de gemeenteraad. Wij vinden het wel van belang hier te vermelden dat de bevoegdheden van de gemeenteraad in de ASV veel ruimer waren dan die in de NKS.
Aanvraag	Op een enkele uitzondering na hebben de instellingen hun subsidie-aanvraag steeds (vrijwel) op tijd ingediend. Wij merken op dat wij, gegeven de kwaliteit van de dossiervorming, niet zijn nagegaan in hoeverre alle vereiste stukken zijn overlegd bij de aanvraag voor een subsidie. Dit zou in onze ogen een onevenredige inspanning kosten.
Beschikking	<p>De beschikkingen zijn steeds (veel) te laat afgegeven. Op een enkele uitzondering na zijn de beschikkingen pas afgegeven in de loop van - of soms zelfs na afloop van - het jaar waarop deze betrekking hadden. Om te voorkomen dat de betreffende instelling in financiële problemen zou komen, is steeds gewerkt met bevoorschotting van de instelling op basis van de voorwaarden van de verstrekte subsidie van het voorgaande jaar.</p> <p>Op de beschikking die voor 2009 aan IrisZorg is verstrekt, willen wij hier specifiek ingaan. Rond de subsidieverstrekking heeft de raad in het verleden diverse moties aangenomen. De strekking van deze moties is dat de gemeenteraad besluit over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • subsidies aan met name genoemde strategische instellingen (waaronder IrisZorg); • éénjarige budgetsubsidies met een meerjarig karakter (en dat zijn volgens de raad alle éénjarige budgetsubsidies die een aantal achtereenvolgende jaren zijn verstrekt); <p>Verder besloot de raad dat deze subsidies tenminste drie maanden voordat deze verstrekt worden, ter besluitvorming aan de raad moeten worden voorgelegd. Deze moties zijn slechts <i>deels</i> overgenomen in de NKS en de ambtelijke werkwijze. In onze ogen is de NKS in strijd met zowel letter als geest van de genoemde moties. Wij constateren echter ook dat de raad de NKS conform voorstel heeft vastgesteld.</p> <p>Het college heeft in de loop van 2009 besloten om aan IrisZorg een éénjarige in plaats van een meerjarige subsidie te verstrekken. Daar heeft het college, op grond van de letter van de NKS, de conclusie aan verbonden dat zij bevoegd is deze subsidie te vertrekken. Op een brief van het college aan de raad (d.d. 6 januari 2009) over de handelwijze van het college, heeft de raad niet gereageerd.</p>
Tussentijdse verantwoording	<p>In de dossiers hebben wij niet of nauwelijks tussentijdse verantwoordingsinformatie aangetroffen. Navraag naar deze stukken leverde op dat deze er voor 2006 en 2007 ook nauwelijks zijn; 2008 en 2009 zijn deze er in bijna alle gevallen wel.</p> <p>Als argument voor het ontbreken van deze tussentijdse verantwoordingsinformatie over 2006 en 2007 werd aangegeven dat veel subsidies pas in de loop van het jaar (of zelfs pas daarna) zijn verstrekt. Om die reden, en omdat men aangaf op basis van contacten met sleutelfiguren een goed beeld te hebben van de stand van zaken bij de instellingen, heeft men niet om tussentijdse verantwoordingsinformatie gevraagd. Wij zijn van mening dat dit een onjuiste interpretatie van de regels betreft; de instellingen hebben immers steeds een voorschot ontvangen op de te verstrekken subsidie onder de voorwaarden van de subsidie van het voorgaande jaar. Daarbij hoort dan ook dat de instelling tussentijds verantwoording aflegt aan de gemeente.</p>
Korte opgaaf	Rond de 'korte opgaaf' tekent zich hetzelfde beeld af als rond de 'tussentijdse verantwoordingsinformatie'.
Jaarstukken	De instellingen hebben steeds hun jaarverantwoording aangeleverd, zij het vaak (iets) later dan voorgeschreven.
Vaststelling	De vaststelling van de subsidies heeft steeds veel doorlooptijd in beslag genomen. In de meeste gevallen heeft vaststelling van de subsidie voor jaar x plaatsgevonden in jaar x + 2. De gemeenteraad wordt niet expliciet geïnformeerd over de vaststelling van een subsidie. Hij kan hiervan wel kennismaken via de collegebesluitenlijst.

Analyse subsidieverstrekking aan IrisZorg, Ribw/NuNN en GGD

Wij hebben de verstrekte subsidies aan IrisZorg, Ribw/NuNN en de GGD bestudeerd, om na te gaan in hoeverre deze daadwerkelijk worden gebruikt als instrument voor het realiseren van de doelstellingen van het daklozenbeleid. Wij hebben daarbij niet alleen gekeken of de gesubsidieerde activiteiten passen binnen het beleid (inhoudelijke analyse). We zijn ook nagegaan of de gemeente een goed inzicht heeft in de financiën van de gesubsidieerde instellingen (financiële analyse). Wij doen hieronder verslag van deze analyses.

Inhoudelijke analyse⁴⁸

De activiteiten die de gemeente vraagt van de gesubsidieerde instellingen passen binnen het gemeentelijke daklozenbeleid. Hoewel in de beschikkingen niet is benoemd hoe en in welke mate de uit te voeren activiteiten een bijdrage leveren aan (één van) de doelstellingen van het daklozenbeleid, is het aannemelijk dat ze daar wel een bijdrage aan zullen leveren. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is slechts ten dele op te maken uit de beschikbare stukken. Dat lukt in de eerste plaats maar beperkt door het ontbreken van een (expliciete) link tussen de doelen van het beleid en de uit te voeren activiteiten. Verder wordt dat bemoeilijkt doordat de presatie-afspraken, voor zover deze zijn gemaakt, zich voornamelijk beperken tot het aantal te leveren activiteiten (bijvoorbeeld aantal plekken) of de daarvoor te leveren inzet in uren. Er wordt nauwelijks een (expliciete) link gelegd met de gewenste resultaten.

Financiële analyse⁴⁹

Voor IrisZorg en de Ribw/NuNN geldt dat deze naast de subsidie(s) van de gemeente ook financiële middelen ontvangen uit andere bronnen. Voor een kwalitatief goede subsidieverstrekking achten wij het van groot belang dat de gemeente een goed inzicht heeft in de financiën van die instellingen. Wij zien dit inzicht als een vereiste om:

- te voorkomen dat de gemeente activiteiten subsidieert die ook vanuit andere bronnen gefinancierd (kunnen) worden;
- te kunnen beoordelen of de gemeente een redelijke prijs betaalt voor de activiteiten die door de instellingen worden uitgevoerd.

Daar komt bij dat het gemeentelijke aandeel in de financiering van de maatschappelijke opvang is toegenomen sinds de recente wijzigingen in de AWBZ.

IrisZorg

Het valt niet mee de baten en lasten voor de uitvoering van activiteiten voor daklozen in de regio Nijmegen door IrisZorg uiteen te rafelen. Dit heeft te maken met het feit dat IrisZorg actief is:

- op het terrein van de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg;
- in meerdere regio's.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeente wel een beeld heeft van de kosten per voorziening, product of dienst van of geleverd door IrisZorg, maar dat de gemeente geen zicht heeft op de

⁴⁸ In bijlage 8, deel 3 hebben wij uitgebreid verslag gedaan van deze inhoudelijke analyse.

⁴⁹ In bijlage 8, deel 4 hebben wij uitgebreid verslag gedaan van deze financiële analyse.

opbouw van die kosten. Ook is voor de gemeente niet na te gaan of de toerekening van de kosten evenwichtig is verdeeld over de voorzieningen, producten en diensten die door de gemeente worden gesubsidieerd ten opzichte van wat andere financiers betalen. Op onze vraag om een onderbouwing te geven van de opbouw van de kosten, is ons aangegeven dat IrisZorg en de gemeente in onderling overleg werken aan het ontwikkelen van een kostprijssystematiek, waarmee het noodzakelijke inzicht steeds snel gegeven kan worden. De gemeente gaat ervan uit dat deze kostprijssystematiek in de loop van 2010 zodanig op orde is, dat zij op basis daarvan vanaf 2011 een meerjarige budgetsubsidie aan IrisZorg kan verstrekken.

Ribw/NuNN

De NuNN maakt onderdeel uit van de Ribw Nijmegen en Rivierenland. De Ribw richt zich met name op cliënten met een chronische psychiatrische problematiek. De activiteiten van de NuNN zijn goed te scheiden van de overige activiteiten van de Ribw.

Van de NuNN heeft de gemeente inzage in de opbouw van de kosten en opbrengsten voor alle NuNN-voorzieningen samen. Er is geen sprake van vermenging met de specifieke Ribw-producten. De gemeente heeft echter geen beeld van de toedeling van de kosten per voorziening, product of dienst dat door de NuNN wordt geleverd. Net als aan IrisZorg hebben wij ook aan de Ribw gevraagd om ons een onderbouwing te verstrekken van de kosten voor de NuNN. Door de Ribw is ons aangegeven dat gewerkt wordt aan een kostprijssystematiek waarmee een dergelijke vraag snel beantwoord zou kunnen worden. Een eerste versie van een ontwikkelde kostprijssystematiek bleek te complex. Dat is ook de reden om, samen met een aantal andere Ribw's, een verbeterde versie te maken.

4.2.3 INVULLING KETENREGIE

In het IBO-rapport is gesteld 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. Voor het effectief laten functioneren van de keten is ketenregie nodig. Onder ketenregie verstaan wij de coördinatie op het niveau van de instellingen, dat bestaat uit samenwerkingsafspraken tussen organisaties. Ketenregie gaat over hoe instellingen capaciteiten, instroom, uitstroom, etc. op elkaar afstemmen om de totale doelgroep optimaal te helpen.

Randvoorwaarden voor de uitvoering van ketenregie zijn naar onze mening dat de gemeente:

- na overleg met de samenwerkingspartners het beleidskader en het financiële kader heeft bepaald. In de regio Nijmegen is het Stedelijk Kompas het kader.
- met het Zorgkantoor (AWBZ) en de zorgverzekeraar (Zvw) afspraken heeft gemaakt over de financiering van de gewenste sluitende keten. Dit is in de regio Nijmegen niet gebeurd.

Sinds 2000 heeft de gemeente een goede ketenregie belangrijk genoemd. In kader 4.8 hebben wij deze uitspraken in samengevatte vorm op een rijtje gezet.

Tabel 4.8: Overzicht van momenten waarop het uitvoeren van goede ketenregie (casemanagement) noodzakelijk is genoemd.

(Raadsvoorstel bij) Eindrapport projectgroep Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen (2000):

Omdat veel daklozen zorg nodig hebben van verschillende instellingen, is het belangrijk dat er een centraal punt komt van waaruit die zorg (beter) georganiseerd wordt. Hiervoor zou een casemanager aangesteld moeten worden, die via mandatering vanuit de instellingen, in staat is de nodige zorg te doen inzetten (zorgmakelaar). Via dossiervorming moeten mensen gevolgd kunnen worden, ook in een situatie van detentie of opname in een psychiatrisch ziekenhuis. De casemanager moet niet de functie van (andere) hulpverleners overnemen, maar vooral zorg dragen voor onderlinge afstemming. Er zijn verschillende vormen van casemanagement mogelijk en er moet goed onderzocht worden welke vorm de meest effectieve zou zijn in de Nijmeegse situatie.

Raadsvoorstel Multifunctioneel Centrum verslaafde daklozen (2002)

In het raadsvoorstel wordt verwezen naar het Eindrapport van de projectgroep Overlast dak- en thuislozen centrum Nijmegen (zie hiervoor). Meer concreet is over het casemanagement aangegeven: "De invoering van casemanagement betekent regulering en afstemming van de verantwoordelijkheden, verbetering van de communicatie tussen de betrokken instellingen en het in beeld houden van individuen uit de doelgroep door een zorgplan gekoppeld aan een cliënt-volg-systeem. Nog dit jaar wordt door de instellingen een start gemaakt met deze werkwijze en zal een ketenmanager worden aangesteld die verantwoordelijk is voor de organisatorische kant. De raad heeft reeds ingestemd met de financiering van casemanagement bij de toekenning van de gelden voor maatregelen nieuw beleid jaarplan 2001".

Regiovisie (december 2006):

Regieverantwoordelijkheden voor centrumgemeente Nijmegen zijn, toezien op de afstemming tussen:

- lokale zorgnetwerken en bovenlokale gespecialiseerde maatschappelijke zorg en GGz als de lokale zorg niet meer afdoende blijkt;
- bovenlokale gespecialiseerde zorg en de lokale zorgnetwerken, daar waar maatschappelijkherstel-cliënten weer in een regio of wijk gaan wonen.

Verder zegt de Regiovisie over ketenregie: We versterken onze lokale zorgnetwerken (...) [en] faciliteren de afstemming van de noodzakelijke ondersteuningsactiviteiten. Voor die versterking is het nodig om de lokale zorgnetwerken in de regio goed in kaart te brengen (...). Concrete activiteiten die genoemd zijn rond de lokale zorgnetwerken zijn:

- het aanwijzen van een coördinerende sleutelfiguur;
- zorgdragen voor een vorm van trajectcoördinatie (casemanagement) voor elke cliënt;
- afspraken maken over een gezamenlijk cliëntendossier en het bijbehorende privacyprotocol;
- de criteria vaststellen op basis waarvan besloten moet worden om een cliënt te melden bij het bovenlokale MBZ.

Wmo-beleidsplan (december 2006):

Nijmegen vindt het maken van structurele uitvoeringsafspraken noodzakelijk. Ze stimuleert de totstandkoming van onderlinge samenwerkingsafspraken en bevestigt deze waar mogelijk met behulp van het subsidie-instrument.

Begroting 2008 (november 2007):

Er is behoefte aan een stevige regie, die partijen bijeenbrengt voor een effectieve en efficiënte zorginfrastructuur en het bevorderen van netwerkvorming en ketensamenwerking. (...). Samen met het Meldpunt Bijzondere Zorg werken wij in 2008 aan de verbinding tussen lokale netwerken (signalering/hulpverlening) en de bovenlokale netwerken (...).

Stedelijk Kompas (november 2008):

Samenwerking tussen de verschillende partners in de zorgketen is absoluut noodzakelijk om voorzieningen te realiseren, maar ook om uitval uit deze voorzieningen te voorkomen. Wij willen ook de ketens van zorg en van veiligheid beter op elkaar aan laten sluiten. Dit kan bijvoorbeeld in een zogenaamd Veiligheidshuis gerealiseerd worden. In dit Veiligheidshuis komen de ketens van zorg en justitie bijeen om probleemgevallen te bespreken en een aanpak te formuleren.

Om de persoonsgerichte aanpak goed vorm te kunnen geven hebben we ook een Centrale Voordeur voor Maatschappelijke Opvang en een Zorgmonitor nodig. Tenslotte zullen wij de samenwerking met de diverse financiers beter verankeren door het uitwerken van een concreet afsprakenkader en meerjarenplan.

In de praktijk constateren wij dat ketenregie voor de *gehele* doelgroep (dreigend) daklozen ontbreekt en gefragmenteerd georganiseerd is. Wij vinden dit opvallend, omdat het niet goed te rijmen is met het basisidee van ketenregie.

De gemeente heeft een deel van de ketenregie belegd bij het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ). Dit gebeurt sinds 2006 met behulp van één of meerdere subsidies. Het is de taak van het MBZ om meldingen aan te nemen, betrokkene(n) toe te leiden naar zorg en hen te volgen. Het MBZ biedt zelf geen zorg en neemt daardoor ten opzichte van de zorginstellingen een onafhankelijke positie in. Voor de doelgroep (dreigend) daklozen dient het MBZ op grond van de gemeentelijke subsidie jaarlijks 30 van hen toe te leiden naar zorg. In de praktijk komt het er daardoor op neer dat het MBZ de ketenregie slechts ten dele uitvoert voor de groep (dreigend) daklozen, namelijk alleen voor de (zeer) ernstige gevallen. Voor meer (gedetailleerde) informatie verwijzen wij de lezer naar het overzicht van verstrekte subsidies onder financiële regie en/of bijlage 8, de delen 1 en 3. Andere vormen van ketenregie zijn het casemanagement binnen het MFC en de coördinatie rond de opvang van ex-veelplegers, beiden door IrisZorg.

Van een Centrale Voordeur zoals die genoemd wordt in het Stedelijk Kompas is nog geen sprake. Deze is in het Stedelijk Kompas gepland voor 2010. Medio 2009 is IrisZorg (Zuid) al wel gestart met een Centrale Voordeur voor haar *eigen* voorzieningen. Deze Centrale Voordeur wordt later uitgebreid naar voorzieningen van IrisZorg buiten de regio Zuid. Tevens zullen ook de Ribw en de Vrouwenopvang gaan deelnemen aan deze Centrale Voordeur. In het gesprek dat wij hebben gevoerd met IrisZorg is aangegeven dat de Centrale Voordeur een instrument voor de hulpverleners van deze instellingen blijft en *niet* toegankelijk gemaakt zal worden voor andere betrokkenen. In het gesprek dat wij met de ambtelijke beleidsadviseur voerden, werd aangegeven dat het juist wel de bedoeling is tot een onafhankelijke Centrale Voordeur te komen, zoals ook is aangegeven in het Stedelijk Kompas. Aangegeven werd dat de gemeente de GGD (het MBZ) opdracht heeft gegeven om hier in het kader van de ketenregie verkennende werkzaamheden voor uit te voeren. Zolang geen sprake is van een *onafhankelijke* Centrale Voordeur, kan deze geen instrument zijn voor de ketenregie. Instellingen regelen dan, met hun *eigen* Centrale Voordeur, alleen de toegang tot hun eigen voorzieningen. Daarmee is niet verzekerd dat cliënten de specifieke zorg krijgen die zij nodig hebben.

Van centrale afspraken tussen partners in het veld van de maatschappelijke opvang in de vorm van een convenant is nog geen sprake. In de praktijk vindt op verschillende manieren al wel samenwerking plaats (zie bijlage 9). In de gesprekken is ons aangegeven dat de hulpverleners in de verschillende instellingen (voorzieningen) elkaar goed kennen en elkaar, indien nodig, ook weten te vinden. Door diverse van onze gesprekspartners is ons aangegeven dat betrokkenen in voorkomende gevallen de hulp krijgen die zij nodig hebben. Deze werkwijze is ook nodig genoemd, omdat de capaciteit van het MBZ slechts toereikend is voor het toeleiden naar zorg van (zeer) ernstige gevallen. Door de gesprekspartners is echter ook aangegeven dat deze vorm van (keten)samenwerking wel onder druk staat. Ook door anderen die wij hebben gesproken is dit signaal afgegeven. Als oorzaken hiervan is gewezen op de toenemende concurrentie tussen instellingen en het feit dat instellingen door fusies steeds groter worden en daarmee zelf de hele keten (willen) afdekken. Daarnaast is ook genoemd dat instellingen door de wijzigingen in de bekostiging ook steeds minder geneigd zijn 'onrendabele' cliënten op te nemen of outreachend te werken.

