

CONCEPTNOTITIE

# Monitoring Maatschappelijke Opvang

Gemeente Haarlem

augustus 2019



# Inhoudsopgave

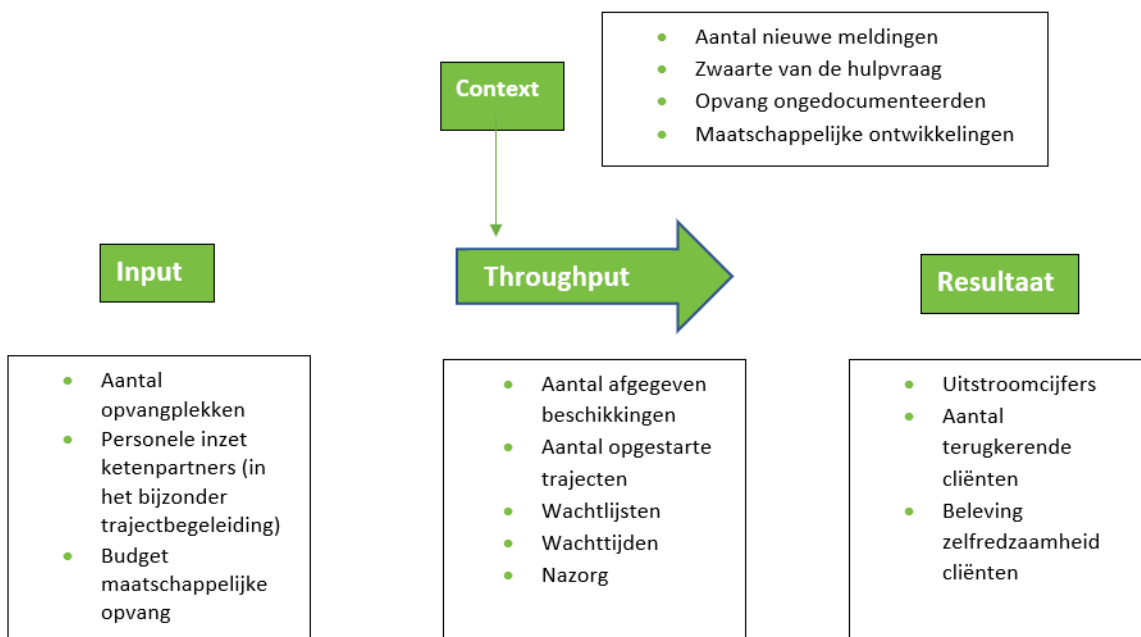
<b>1   Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2   Input .....</b>	<b>2</b>
<b>3   Throughput .....</b>	<b>3</b>
<b>4   Resultaten.....</b>	<b>4</b>
4.1 Doelstelling.....	4
4.2 Indicatoren .....	4
<b>5   Context .....</b>	<b>6</b>
<b>6   Registratielast.....</b>	<b>7</b>
<b>7   Samenvatting .....</b>	<b>8</b>

# 1 | Inleiding

In deze notitie worden, op basis van het uitgevoerde ervaringsonderzoek, enkele suggesties gedaan voor de monitoring van de trajectbegeleiding binnen de maatschappelijke opvang. Dit zijn aanvullende suggesties om de monitoring zoals de gemeente zelf al heeft beschreven in het document Monitor Opvang, Wonen en Herstel aan te scherpen.

In het blootleggen van indicatoren die mogelijk kunnen bijdragen aan het meten van de effectiviteit van de trajectbegeleiding, kan de maatschappelijke opvang beschouwd worden als een bedrijfsproces waarin verschillende fasen te onderscheiden zijn: de input, throughput en output (resultaten). Dit wordt uitgevoerd binnen de gemeentelijke context die van invloed is op het uiteindelijke resultaat. Onderstaand zal per fase gekeken worden naar de huidige monitoring, wensen voor monitoring voortkomend uit de interviews en suggesties voor indicatoren die dit verschil kunnen overbruggen.

Samengevat is het proces schematisch als volgt weer te geven:



## 2 | Input

Kort gezegd behelst de input van de maatschappelijke opvang alle 'ingrediënten' die voor het eindproduct van de maatschappelijke opvang zorgen. Dit betreft de personele inzet (aantal fte) van de BCT en zorgverleners, het aantal fysieke opvangplekken en de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor de maatschappelijke opvang. Ieder kwartaal voert de gemeente overleggen met de uitvoerende organisaties binnen de maatschappelijke opvang waarin de prestatiecijfers worden besproken. Uit de Monitor Opvang, Wonen en Herstel blijkt dat de gemeente momenteel met betrekking tot de input zicht heeft op onder andere de volgende cijfers:

- Aantal gerealiseerde opvangplekken binnen de maatschappelijke opvang
- Beschikbare budgetten maatschappelijke opvang

Het aantal gerealiseerde opvangplekken binnen de maatschappelijke opvang wordt gemonitord en aangeleverd bij de gemeente. Uit interviews met cliënten en ketenpartners blijkt er met name een tekort te zijn aan (passende) doorstroommogelijkheden. Door het ontstaan van wachtlijsten verblijven mensen langer in de maatschappelijke opvang en stromen zij in sommige gevallen uit naar minder passende locaties. Dit heeft negatieve gevolgen voor de effectiviteit van de trajectbegeleiding. Idealiter zou de gemeente zicht moeten krijgen op de mate waarin er sprake is van een ideale match tussen de locatie waar een cliënt naartoe uitstroomt en zijn/haar behoefte. Een professionele inschatting daarvan door de begeleider zou daar daarbij helpend kunnen zijn.

De budgetten die beschikbaar worden gesteld zijn in de gemeentelijke monitor opgesplitst naar organisatie. Tevens wordt hierin het budget voor de trajectbegeleiding van HVO-Querido en RIBW nader gespecificeerd. De gemeente lijkt daarentegen geen zicht te hebben hoe dit budget zich vertaalt naar de inzet van maatschappelijk werkers en persoonlijk begeleiders en hoe zich dit verhoudt tot het aantal cliënten binnen de dag- en nachtopvang en overige locaties binnen de maatschappelijke opvang.

## 3 | Throughput

Onder de throughput worden alle handelingen verstaan die met de ingrediënten (de input) worden gedaan en behelst daarmee het gehele traject wat een cliënt aflegt binnen de maatschappelijke opvang.

Met betrekking tot de trajectbegeleiding beschikt de gemeente momenteel over cijfermatige gegevens van het aantal afgegeven beschikkingen, het aantal opgestarte trajecten (afgezet naar doelgroep), de doorlooptijd van trajecten en de wachtlijst voor de maatschappelijke opvang. Deze wachtlijst biedt enkel inzicht in de omvang en niet in de wachttijd. Juist de wachttijd tot de start van de trajectbegeleiding wordt door cliënten negatief ervaren. Een aantal geïnterviewde cliënten geeft aan hier lang op gewacht te hebben en in deze periode zich eenzaam en verloren gevoeld te hebben. Inzicht in de wachttijden en de ervaringen van cliënten hiermee biedt de gemeente de kans om gericht te sturen op de beginperiode van de trajectbegeleiding.

Wanneer het traject binnen de dag- en nachtopvang is afgerond en een cliënt uitstroomt naar een vervolgllocatie wordt voor de gemeente inzichtelijk waar de cliënt naar uitstroomt en hoe lang het traject gelopen heeft. De gemeente heeft hierna geen zicht meer op de cliënt. In het beleidsplan<sup>1</sup> is een preventie-offensief als ambitie opgenomen. Onderdeel hiervan is het bieden van gerichte nazorg en waakvlamcontacten. Uit interviews met zorgverleners blijkt dat de nazorgperiode in veel gevallen korter is dan drie maanden en dus niet strookt met hetgeen beschreven in het handboek voor de maatschappelijke opvang<sup>2</sup>. Gedurende de interviews is aangegeven dat dit de kans op terugval vergroot. Door het meten van bijvoorbeeld het aantal contactmomenten tussen de cliënten en de zorgverleners na uitstroom in de dag- en nachtopvang kan inzicht verkregen worden in de mate waarin de praktijk strookt met de beleidsambities van de gemeente.

---

<sup>1</sup> Beleidskader Maatschappelijke Opvang – Beschermd Wonen – Vrouwenopvang 2017-220; ‘Opvang, Wonen en Herstel. Regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer.

<sup>2</sup> Handboek Maatschappelijke Opvang, Regio IJmond, Zuid Kennemerland en Haarlemmermeer, 25-09-2018

## 4 | Resultaten

De resultaten van de trajectbegeleiding worden momenteel gemeten op basis van de uitstroomcijfers. Het is de wens van de gemeente door middel van indicatoren niet alleen de uitstroom, maar tevens de effectiviteit van de trajectbegeleiding te kunnen meten. Om dit te kunnen doen is enerzijds overeenstemming over het gewenste doel van de trajectbegeleiding noodzakelijk en moeten er anderzijds indicatoren worden opgesteld die inzicht kunnen geven in hoeverre de doelstelling behaald zijn.

### 4.1 Doelstelling

Ketenpartners lijken verschillend tegen het doel van de trajectbegeleiding aan te kijken. Bureau Berg constateerde in 2018 reeds dat er onder betrokkenen binnen de maatschappelijk opvang geen consensus bestaat over de term 'duurzame uitstroom'. Uit dit onderzoek komt wederom naar voren dat een eenduidige, werkbare definitie ontbreekt. Gedurende de interviews met ketenpartners worden de volgende definities genoemd:

#### **Gemeente**

In interviews met beleidsmedewerkers wordt duurzame uitstroom omschreven als de uitstroom uit de dag- en nachtopvang, naar een zelfstandige woonplek met of zonder begeleiding.

#### **HVO-Querido**

Medewerkers van HVO-Querido hanteren een vergelijkbare definitie voor duurzame uitstroom: een persoon die opvang nodig had, kan dankzij het verblijf/de begeleiding binnen dag- en nachtopvang uitstromen naar een passende vervolgplek. Om deze uitstroom als duurzaam te bestempelen, moet deze persoon ten minste een jaar niet terugkeren in de dag- en nachtopvang.

#### **RIBW**

De RIBW omschrijft het doel van de trajectbegeleiding als het vinden van een thuis ongeacht de begeleidingsvorm die daarbij hoort.

Alvorens indicatoren inzicht kunnen bieden in de effecten van de trajectbegeleiding is dus overeenstemming nodig over wat een succesvol traject kenmerkt. Dit was tevens de conclusie van een onderzoek van de rekenkamercommissie Assen naar de effectiviteit van de maatschappelijke opvang. Uit het onderzoek bleek dat effecten van de opvang nog niet meetbaar waren doordat er geen vertaling was gemaakt van beleid naar concrete doelstellingen. Het advies van de rekenkamercommissie luidde om de doelstellingen met betrekking tot de maatschappelijke opvang SMART (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden) te formuleren.

### 4.2 Indicatoren

In de interviews geven zowel zorgverleners van HVO-Querido als een medewerker van de GGD aan dat het opstellen van uniforme indicatoren om de effectiviteit van de trajectbegeleiding te meten niet eenvoudig is. In het trajectplan worden persoonlijke doelen opgesteld en ook de intensiteit en de vormgeving van de begeleiding

wordt afgestemd op de behoeften van de cliënt. In het Handboek Maatschappelijke Opvang wordt genoemd dat cliënten begeleid moeten worden naar de plek die, gegeven het perspectief van de cliënt, het meest passend is.

Voor nagenoeg alle geïnterviewde cliënten dient de trajectbegeleiding, ondanks de diversiteit in trajectplan, een gelijk doel: zelfstandig kunnen wonen in een eigen woning. Zelfstandig wonen betekent niet voor alle cliënten wonen zonder begeleiding of ondersteuning. Meerdere geïnterviewde cliënten gaven aan dat voor hen het doel van zelfstandig wonen behaald is op het moment dat zij vanuit de dag- en nachtopvang doorstroomden in een woning met ambulante begeleiding van de RIBW. Een andere cliënt die ambulante begeleiding ontvangt in een woning van Housing First benoemt nooit meer uit de bewindvoering te willen gaan, ook al stopt op termijn de begeleiding vanuit de RIBW.

De zelfredzaamheidsbeleving van de cliënt is dus van belang in het bepalen van de effectiviteit van de trajectbegeleiding. Een manier om dit te achterhalen is het inschatten van de zelfredzaamheid van de cliënt. Bij de intake van cliënten wordt reeds de zelfredzaamheidsmatrix afgenomen. Hieruit blijkt de mate waarin de cliënt zelfredzaamheid en eigen regie ervaart op verschillende leefgebieden. Door een dergelijk meetinstrument op meerdere momenten gedurende de trajectbegeleiding in te zetten kan de effectiviteit van de trajectbegeleiding inzichtelijk gemaakt worden en desgewenst worden bijgestuurd door de zorgverlener.

Ook het aandeel terugkerende cliënten in de maatschappelijke opvang is een relevante indicator voor het beoordelen van de resultaten van de maatschappelijke opvang. Wanneer een aanzienlijk deel van de uitgestroomde cliënten terugkeert in de maatschappelijke opvang kan dit inzicht bieden in de effectiviteit van de trajectbegeleiding of de nazorgperiode. Momenteel is de gemeente aan het onderzoeken hoe deze indicator ingezet kan worden.

De gemeente Haarlem is niet de enige gemeente die behoefte heeft aan het monitoren van de resultaten van de maatschappelijke opvang. Het Trimbosinstituut heeft in 2014 een monitor maatschappelijke opvang<sup>3</sup> ontworpen. Voor dit project heeft het instituut een lijst van indicatoren opgesteld waarmee de G4 gemeenten in kaart kon brengen in hoeverre hun doelstellingen voor maatschappelijke opvang worden behaald. De maatschappelijke opvang was in die periode (tot 2014) met name gericht om dak- en thuislozen van straat te krijgen en ondersteuning te bieden, aldus een voormalig projectleider (Mathijs Tuynman). Deze doelstelling werd voor die gemeenten concreet gemaakt door na te gaan of een dakloze stabiel was. Een dakloze werd gekarakteriseerd als een stabiele mix wanneer de volgende drie vragen met 'ja' beantwoord konden worden: 1) heeft de cliënt een uitkering; 2) heeft de cliënt minstens drie maanden stabiel contact met hulpverlening; 3) heeft de cliënt minstens drie maanden stabiel onderdak in een instelling.

De monitor was niet gericht op herstel en geeft geen inzicht in wat de effecten van de maatschappelijke opvang voor cliënten op het gebied van zelfredzaamheid zijn geweest, maar stelt de gemeente in staat een inschatting te maken van de situatie van de inwoner.

---

<sup>3</sup> Monitor MO Trimbos

## 5 | Context

De context waarin de trajectbegeleiding wordt aangeboden is van groot belang voor de resultaten ervan.

Wanneer de trajectbegeleiding niet of onvoldoende is ingericht op de (sociale) context waarin deze wordt aangeboden, kan dit nadelige gevolgen hebben voor de effectiviteit van de trajectbegeleiding.

De effectiviteit van de trajectbegeleiding wordt voor een deel bepaald door het aantal en de aard van meldingen. De BCT registreert alle meldingen en koppelt deze jaarlijks terug aan de gemeente. Naarmate het aantal meldingen toeneemt en het aantal nieuwe cliënten toeneemt zal de druk binnen de maatschappelijke opvang groeien. Cliënten zullen langer moeten wachten op de start van hun trajectbegeleiding en zullen langer binnen de maatschappelijke opvang verblijven. Het is dus raadzaam om deze indicator mee te nemen in het beoordelen van de effectiviteit van de maatschappelijke opvang.

Ook de zwaarte van de meldingen is een contextuele factor die van invloed kan zijn op de effectiviteit van de maatschappelijke opvang. Wanneer door bijvoorbeeld het verminderen van het aantal beschikbare plekken binnen de GGZ, de hulpvraag van de doelgroep verzwaart legt dit een grotere druk op de maatschappelijke opvang. Een zwaardere hulpvraag zal een intensere begeleiding en eventueel andere uitstroomlocaties vragen.

De beschikbaarheid van woningen binnen de gemeente behoort tevens tot de contextfactoren. Krapte op de huizenmarkt resulteert in minder beschikbare woningen waardoor cliënten minder snel kunnen uitstromen naar passende locaties. Uit het ervaringenonderzoek komt dit als beperkende factor voor de trajectbegeleiding naar voren.

Tot slot is ook de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente een contextvariabele. Als centrumgemeente is de gemeente verantwoordelijk voor de opvang van mensen die op Schiphol landen en geen verblijfplaats hebben. Deze mensen worden opgevangen binnen de maatschappelijke opvang, terwijl zij geen recht hebben op een zelfstandige woning en dus niet kunnen doorstromen. Een toename hierin vergroot de druk op de maatschappelijke opvang en beperkt de ruimte voor trajectbegeleiding. In beoordelen van de resultaten van de maatschappelijke opvang moet hier dan ook rekening mee gehouden worden.



## 6 | Registratielast

Bij het invoeren van nieuwe indicatoren is het raadzaam te kijken naar eventuele overlap met bestaande indicatoren en de mogelijkheid om aan te sluiten bij registratie van zorgaanbieders. Een medewerker van de GGD benoemde tijdens een interview dat er momenteel een registratielast binnen de BCT wordt ervaren. Een medewerker van HVO-Querido geeft eveneens aan de registratie van prestatiecijfers belastend te vinden en ziet dit liever minder frequent gebeuren.

## 7 | Samenvatting

In de onderstaande tabel zijn per fase van het model de suggesties voor monitoring samengevat. Dit zijn aanvullende suggesties om de monitoring zoals de gemeente zelf al heeft beschreven in het document Monitor Opvang, Wonen en Herstel aan te scherpen.

Fase	Suggesties voor monitoring
<b>Input</b>	Maak inzichtelijk hoe de beschikbare budgetten worden omgezet in trajectbegeleiding. Daarmee kan vastgesteld worden hoeveel fte ingezet wordt voor het bieden van trajectbegeleiding.
	Krijg zicht op de mate waarin er sprake is van een ideale match tussen de locatie waar een cliënt naartoe uitstroomt en zijn/haar behoefte. Dit zou kunnen door een professionele inschatting van de begeleider.
<b>Throughput</b>	Stel de wachttijden tot de start van de trajectbegeleiding vast. Cliënten geven aan deze periode als negatief te ervaren en zorgaanbieders benoemen het negatieve effect van de wachttijd op de effectiviteit van de trajectbegeleiding.
	Registreer het aantal contactmomenten tussen de zorgverlener en de cliënt na uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Nazorg wordt zowel in beleid als door zorgverleners genoemd als manier om de kans op terugval te verkleinen.
<b>Resultaat</b>	Formuleer doelstellingen met betrekking tot de trajectbegeleiding die gedragen worden door alle ketenpartners. Dit maakt het mogelijk om eenduidig vast te stellen in hoeverre de doelstellingen daadwerkelijk behaald zijn.
	Neem de zelfredzaamheidsbeleving van de cliënt mee in het bepalen van de effectiviteit van de trajectbegeleiding. Door op meerdere momenten de zelfredzaamheidsbeleving van de cliënt te toetsen, kunnen veranderingen hierin inzichtelijk gemaakt worden.
<b>Context</b>	Neem in het beoordelen van de effectiviteit van de trajectbegeleiding het aantal nieuwe meldingen mee. Het aantal binnengekomen meldingen bepaalt mede de omvang van de wachtlijst en de tijd dat cliënten moeten wachten tot de start van de trajectbegeleiding.
	Neem in het beoordelen van de effectiviteit van de trajectbegeleiding de zwaarte van hulpvragen mee. Zwaardere hulpvragen kunnen tot gevolg hebben dat cliënten langer in de maatschappelijke opvang verblijven, intensievere begeleiding nodig hebben of andere uitstroom locaties behoeven.
	Neem in het beoordelen van de effectiviteit van de trajectbegeleiding het aantal opgevangen ongedocumenteerden mee. Een toename in deze meldingen legt een druk op de maatschappelijke opvang en kan gevolgen hebben voor de resultaten van de trajectbegeleiding.

*Uitgevoerd door*



**Bezoekadres**

Sylviuslaan 5  
9728 NS Groningen

**Postadres**

Postbus 473  
9700 AL Groningen

**Contactpersonen**

Theo van der Zee  
Jesse Hulsebosch