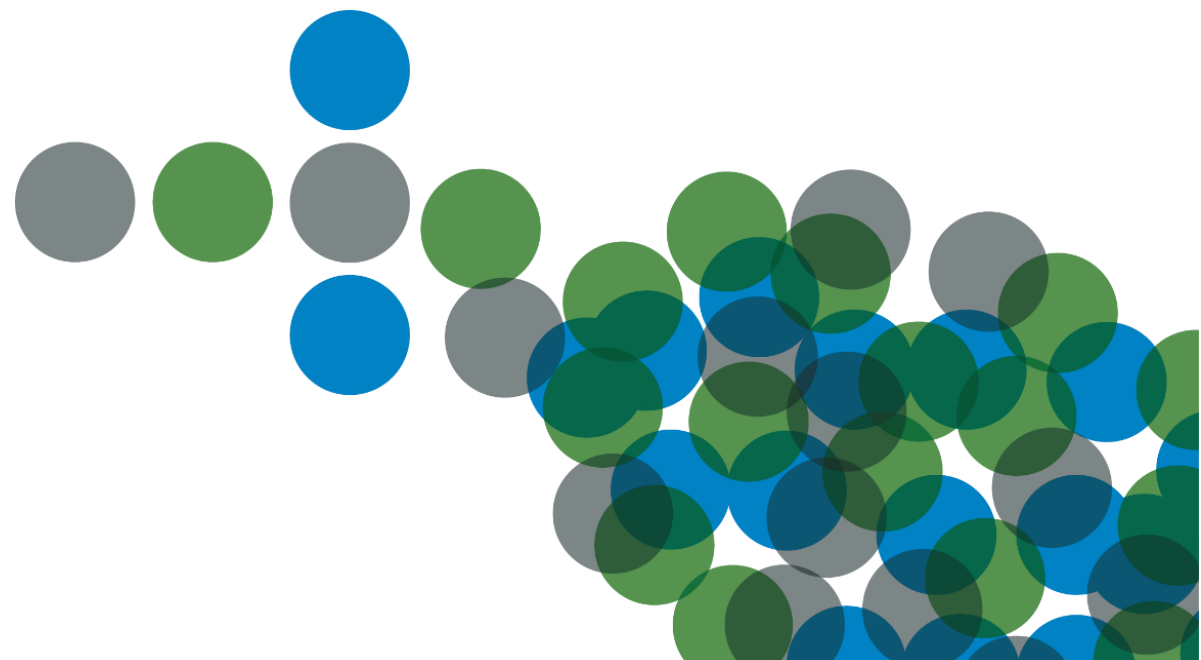


Benchmark maatschappelijke opvang Haarlem

Auteur(s) Nico Dam, Pleun Koopmans, Anouk van der Veen,
Peter Bakker
Opdrachtgever Gemeente Haarlem
Kenmerk PK/21/0112/rtmoh
Publicatiedatum 17 februari 2021

© Bureau HHM



Inhoud

1. Inleiding en aanpak	3
2. Resultaten Benchmark	4
2.1 Afbakening maatschappelijke opvang	4
2.2 Kwantitatieve vergelijking gemeenten	5
2.3 Beleidskeuzes	11
2.4 Kernpunten voor Haarlem.....	14
3. Conclusies	17
Bijlage 1. Overzicht budget van alle referentiegemeenten	19

Bijlage 2. Opvangvoorzieningen en aantal plekken centrumgemeente Haarlem in 2019.....	21
---	----

Dit rapport is geoptimaliseerd voor lezen op een beeldscherm.
Navigeer tussen de hoofdstukken met de cijfers in de kantlijn.
Met de pijl daaronder komt u terug bij de inhoudsopgave.



1. Inleiding en aanpak

De gemeente Haarlem heeft een structureel tekort op het budget van het Rijk en is benieuwd of zij in verhouding meer (of juist minder) geld uitgeeft en welke beleidskeuzes hieraan ten grondslag liggen. Om hier een antwoord op te geven vergeleken wij de gemeente Haarlem met zes referentiegemeenten.

In de benchmark vergeleken we Haarlem met zes referentiegemeenten: Groningen, Alkmaar, Enschede, Leiden, Nijmegen en Den Bosch. Deze gemeenten hebben wij gekozen, omdat zij allemaal met één of meer van de volgende uitkomstmaten overeenkomen met gemeente Haarlem:

- Inwoneraantal van de regio in 2020;
- Budget voor MO vanuit de rijksmiddelen in 2020;
- Rijksbudget per inwoner in 2020;
- Aantal cliënten met verblijf en opvang (zowel mo als bw).

1

2

3

De benchmark voerden wij uit in de volgende stappen:

Stap 1: deskresearch en opstellen vragenlijst

Door middel van deskresearch keken we naar welke informatie beschikbaar is en welke extra informatie nodig is voor de vergelijking. We verzamelden relevante informatie over de referentiegemeenten en maakten een digitale vragenlijst voor alle referentiegemeenten. In deze lijst vroegen we naar voornamelijk kwantitatieve gegevens.

Stap 2: interviews

We hebben interviews gevoerd met beleidsmedewerkers van alle referentiegemeenten. In deze gesprekken vroegen wij door op de vragenlijst. Op deze manier konden wij de 'hardere' data uit de vragenlijst combineren met de zachtere beleidsinformatie ter inkleuring en onderbouwing van verschillen.

Stap 3: (digitale)bijeenkomst referentiegemeenten

We organiseerden een bijeenkomst waar beleidsmedewerkers van vier referentie gemeenten en de gemeente Haarlem aanwezig waren. Tijdens de bijeenkomst bespraken we vijf thema's met het doel om duiding te krijgen, ervaringen op te halen en van elkaar te leren. De volgende thema's kwamen aan de orde:

1. Creatieve woonvormen en afspraken corporaties ter bevordering van uitstroom.
2. Het verplicht stellen van een begeleidingstraject aan een opvangplek.
3. Hoogte en inning van de eigen bijdrage.
4. Beveiliging.
5. Aanhaken regiogemeenten.

Hoofdstuk 2 geeft de resultaten weer uit de genoemde drie stappen en in hoofdstuk 3 volgt de conclusie.

2. Resultaten Benchmark

De resultaten van de benchmark geven wij weer in vier delen: eerst geven we in paragraaf 1 een afbakening van de MO in de verschillende centrumgemeenten. Vervolgens geven we in paragraaf 2 aan de hand van data uit openbare bronnen en data aangeleverd door de gemeenten een kwantitatief overzicht van de betrokken gemeenten, met de benodigde duiding. Daarna gaan we in paragraaf 3 dieper in op de beleidskeuzes die gemeenten maken ten aanzien van de instroom, het verblijf en doorstroom en de uitstroom, die invloed hebben op de kosten. In paragraaf 4 beschrijven we wat deze beleidskeuzes betekenen voor centrumgemeente Haarlem.

2.1 Afbakening maatschappelijke opvang

1

In de gesprekken die wij voerden met beleidsmedewerkers van de zes referentiegemeenten werd duidelijk dat gemeenten een andere afbakening hebben van de MO. Gemeenten maken andere keuzes over welke doelgroepen binnen de maatschappelijke opvang passen en over wanneer sprake is van maatschappelijke opvang en wanneer nog niet en niet meer.

2

3

Wie valt onder de MO

We onderscheiden twee richtingen voor het toegangsbeleid. Aan de ene kant zijn er de centrumgemeenten die stellen dat mensen waarbij het niet lukt om onderdak te vinden onderliggende problemen hebben en een beroep mogen doen op de maatschappelijke opvang. Dit geldt dus ook voor economisch dak- en thuislozen. Deze gemeenten

screenen wel kritisch op of iemand onderdak kan vinden in het netwerk, maar geloven dat er altijd meer aan de hand is als het mensen niet lukt om zelfstandig een verblijfplaats te vinden. De gemeente Haarlem past in deze groep.

Aan de andere kant zijn er de gemeenten die strikter zijn in het toelatingsbeleid. Deze gemeenten nemen economisch dak- en thuislozen en remigranten in principe niet op in de maatschappelijke opvang, tenzij er kinderen in het spel zijn. Gemeenten die economisch daklozen niet opvangen of een wachtlijst hebben voor de opvang, ervaren dat er uiteindelijk minder mensen buiten slapen dan verwacht. Een gemeente heeft op het moment van het interview bijvoorbeeld een wachtlijst van 54 personen. Theoretisch gezien zou iedereen op de wachtlijst op straat slapen, maar in de betreffende gemeente blijkt dit niet het geval. Blijkbaar kunnen mensen die een beroep doen op de MO, maar (nog) geen plek krijgen toch vaak een overnachtingsplek vinden. Al noemt een beleidsmedewerker daarbij wel dat de vraag is hoe wenselijk deze plekken zijn. Bij mensen waarbij het niet lukt om een plek te vinden is er vaak meer achterliggende problematiek, waardoor zij hoe dan ook beroep kunnen doen op de MO.

Het opvangbeleid lijkt hierdoor uiteindelijk niet heel ver uiteen te lopen. Gemeenten die economisch daklozen opvangen kijken kritisch of iemand in het eigen netwerk terecht kan. Andere gemeenten screenen bij aanmelding of er niet toch achterliggende problemen zijn waardoor iemand alsnog recht heeft op opvang. Dit betekent echter wel dat mensen zelfstandig een alternatief moeten vinden als de toegang concludeert dat er geen sprake is van achterliggende problemen. Dit alternatief is mogelijk niet altijd wenselijk of passend.



Wat valt onder de MO

Gemeenten maken verschillende keuzes over welke ondersteuning uit het budget van de MO bekostigd wordt. Dit is dus een budgetkwestie en betekent niet dat bepaalde ondersteuning niet geleverd wordt. De meest uitgebreide variant is van een gemeente die zowel preventie, verslavingszorg, bemoeizorg en gedeeltelijk nazorg onder de noemer van maatschappelijke opvang heeft, naast de feitelijke opvang.

2.2 Kwantitatieve vergelijking gemeenten

We vroegen gemeenten om kwantitatieve gegevens te delen over het budget, de doelgroep, het aantal plekken, de begeleiding en de duur in de maatschappelijke opvang. Eerst geven we in deze paragraaf een vergelijkend overzicht van het budget en de uitgaven en vervolgens een overzicht van het aantal plekken, cliënten en de duur.

1

Tijdens de verdiepende gesprekken met beleidsmedewerkers bleek dat vergelijking op basis van kwantitatieve gegevens de nodige nuance vraagt, omdat gemeenten op verschillende manieren registreren. Deze nuances geven wij in de laatste kolom van de tabellen 1 en 3. Daarnaast is het soms niet mogelijk om een goede vergelijking te maken tussen gemeenten, bijvoorbeeld door uiteenlopende registraties. Om die reden maken we op sommige onderdelen een vergelijking met slechts een deel van de referentiegemeenten.

2

3

Budget en uitgaven

Tabel 1 geeft een overzicht van het budget en de uitgaven binnen de maatschappelijke opvang. Over het algemeen valt op dat alle deelnemende centrumgemeenten moeten bijleggen op het budget van de maatschappelijke opvang van het Rijk, met uitzondering van de gemeente Groningen. Deze gemeente heeft echter een substantieel hoger budget per inwoner vergeleken met de referentiegemeenten.

Het rijksbudget wordt toegekend aan de hand van een verdeelmodel. Verschillende parameters hebben een verhogende invloed op het budget dat gemeenten krijgen. Dit zijn onder andere: het aantal minderheden, eenouderhuishoudens, gemeenten in de regio en het aantal uitkeringsontvangers indien dit hoger is dan 6% van het regionale aantal inwoners in de leeftijd van 15 tot 65 jaar.¹ Tabel 1 toont het budget per inwoner en de afwijking van de centrumgemeenten ten opzicht van het landelijk gemiddelde budget per inwoner. De gemeente Haarlem krijgt in verhouding tot het landelijk gemiddelde -21% budget per inwoner. Bijlage 1 geeft een overzicht van het rijksbudget voor de maatschappelijke opvang van alle Nederlandse centrumgemeenten.

Op Groningen na dragen alle referentiegemeenten bij aan het budget MO, dus ook gemeenten die meer dan het landelijke gemiddelde per inwoner ontvangen. Het budget is bedoeld voor maatschappelijke opvang, verslaafdenbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg. Wat gemeenten in de praktijk betalen uit dit budget verschilt, zoals eerder genoemd. Gemiddeld voegen de referentiegemeenten in 2019 € 2,9 miljoen toe aan het budget van het Rijk. De gemeente Haarlem zit

¹ <http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5250-08-Verdeelsystematiek-specifieke-middelen-voor-maatschappelijke-opvang-verslavingsbeleid-en-openbare-geestelijke-gezondheidszorg.pdf>. P. 31. Dit model is aangepast en bijgesteld, maar nog niet vervangen.



met € 3 miljoen rond het gemiddelde. Naast de regiogelden geeft de gemeente Haarlem ook lokaal geld uit aan de opvang van economisch daklozen. In 2019 ging dit om een bedrag van €750.000 euro. De meeste

referentiegemeenten die bijleggen doen dit net als Haarlem uit het budget voor beschermd wonen.

Centrumgemeente	Rijksbudget MO 2020 en verder ²	Inwoners regio 2020 ³	Rijksbudget MO per inwoner 2020	% afwijking van landelijk gemiddelde per persoon (€18,10)	Bijdrage uit eigen begroting of andere potjes (2019)
Haarlem	€ 7.554.270	534.515	€ 14,10	-21,8%	Draagt bij uit overschot BW en vanuit lokaal budget voor de opvang van economisch daklozen.
Leiden	€ 7.830.370	549.589	€ 14,20	-21,2%	Draagt bij uit beschermd wonen
Den Bosch	€ 5.263.020	324.064	€ 16,20	-10,1%	Draagt bij uit overschot beschermd wonen
Groningen	€ 17.827.535	584.104	€ 30,50	+68,9%	Nee
Nijmegen	€ 10.154.540	516.743	€ 19,70	+8,7%	Draagt bij vanuit eigen middelen van de gemeente, kleine bijdrage vanuit regiogemeentes.
Alkmaar	€ 3.477.347	274.886	€ 12,70	-30,0%	Draagt bij uit eigen middelen van de gemeente Alkmaar, geen bijdrage van regiogemeentes.
Enschede	€ 9.101.319	401.365	€ 22,70	+25,5%	Draagt bij uit lokale middelen gemeente Enschede, uitkering Heroïne, uitkering nazorg detentie, bijdrage gemeente Almelo. Andere regiogemeenten leveren soms een bijdrage aan regionale voorzieningen.

Tabel 1. Overzicht budget en uitgaven

1
2
3

² Meicirculaire 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2020/05/29/meicirculaire-gemeentefonds-2020/meicirculaire-gemeentefonds+2020.pdf> (p. 101)

³ <https://www.regioatlas.nl/> (datum 19-11-2020)



Plekken, cliënten en verblijfsduur

Tabel 2 geeft een vergelijkend overzicht van het relatieve aantal plekken van de referentiegemeenten in de MO. Om deze relatieve vergelijking te maken, kijken we naar het aantal plekken ten opzichte van het rijksbudget. Zoals eerder genoemd bepaalt het Rijk dit op basis van een verdeelmodel waarin factoren meegenomen zijn die invloed hebben op het aantal dak- en thuislozen⁴. De hoogte van het budget zegt dus iets over de verwachting van de kosten op basis van de parameters in het verdeelmodel en geeft daarmee de meest zuivere vergelijking. Om verschillen weer te geven hebben wij de gemeente Haarlem genomen als basis. De cijfers van de andere gemeenten laten het verschil zien ten opzichte van de gemeente Haarlem. Bijvoorbeeld: de gemeente Leiden heeft ten opzichte van Haarlem 36% minder plekken, in verhouding tot het rijksbudget. Tabel 3 geeft een uitgebreid overzicht van het aantal absolute plekken en cliënten en een beschrijving van de begeleiding tijdens verblijf. Deze tabel geeft ook de nodige nuance van de cijfers.

- 1
- 2
- 3

Centrum-gemeente	Aantal plekken totaal relatief	Aantal plekken gezin relatief	Aantal plekken jongeren relatief
Haarlem	0%	0%	0%
Leiden	-36%	-26%	-39%
Den Bosch	-18%	-	-28%
Groningen	-65%	-70%	-65%

⁴ <http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5250-08-Verdeelsystematiek-specifieke-middelen-voor-maatschappelijke-opvang-verslavingsbeleid-en-openbare-geestelijke-gezondheidszorg.pdf>. P. 31. Dit model is aangepast en bijgesteld, maar nog niet vervangen.

Centrum-gemeente	Aantal plekken totaal relatief	Aantal plekken gezin relatief	Aantal plekken jongeren relatief
Nijmegen	-	-	-
Alkmaar	+40%	+207%	+97%
Enschede	-33%	-	+168%*

*Dit is inclusief een preventief woonconcept voor jongeren. Dit is feitelijk geen MO-voorziening.

Tabel 2 Relatieve aantal plekken t.o.v. budget Rijk, ten opzichte van centrumgemeente Haarlem.

Opvallend is dat de gemeente Haarlem in vergelijking met andere gemeenten meer plekken aanbiedt. Dit komt vooral doordat Haarlem meer plekken heeft in de nachtopvang ten opzichte van de referentiegemeenten, zo is te zien in tabel 3. Tabel 2 toont dat de gemeente Haarlem ook relatief meer plekken aanbiedt dan vier van de referentiegemeenten. Het relatief grote aantal plekken in Haarlem is mogelijk een gevolg van het beleid dat niemand op straat slaapt. Het is echter niet perse zo dat de gemeenten met een strenger toegangsbeleid relatief gezien minder plekken hebben en omgekeerd.

Zowel absoluut als relatief hebben de gemeente Leiden en de gemeente Groningen minder opvangplekken voor gezinnen dan de gemeente Haarlem. Alkmaar heeft net als het totale aantal plekken meer gezingsplekken, zowel absoluut als relatief. Met het aantal jongerenplekken zit Haarlem in de middenmoot. Alkmaar en Enschede



hebben voor deze groep ten opzichte van het rijksbudget meer plekken en Groningen, Den Bosch en Leiden juist minder. De gemeente Enschede valt hierin op met relatief en absoluut veel jongerenplekken. Een verklaring hiervoor is dat een deel bestaat uit een preventief woonconcept voor jongeren. Dit is feitelijk geen MO-voorziening.

De duur van het verblijf in de MO varieert per soort opvangplek en doelgroep. Gemeenten registreren dit verschillend, waardoor er geen vergelijking gemaakt kan worden tussen de gemeenten. Duidelijk is wel dat de duur van het verblijf voor de meeste gemeenten een punt van aandacht is. De duur wordt als te lang ervaren, maar doorstroming is onder andere afhankelijk van beschikbaarheid van vervolgplekken

binnen gemeenten. Ook in landelijke onderzoeken gaat veel aandacht uit naar een te lange verblijfsduur door een stagnatie in door- en uitstroom. Uit een uitvraag van het Trimbos instituut⁵ onder centrumgemeenten blijkt dat de duur van de opvang in 2014 voor gezinnen landelijk varieert tussen de 3 en 29 maanden. Landelijk was toen de gemiddelde verblijfsduur in de gezinsopvang 8,3 maanden.

De meeste gemeenten bieden zowel individuele trajectbegeleiding als groepsbegeleiding. Dit kan binnen een gemeente verschillen per locatie. Tabel 3 geeft een beschrijving van de begeleiding met waar bekend de intensiviteit.

	Centrum Gemeente	Aantal dak- en thuislozen (2019)	Totaal aantal plekken MO (2019)	Waarvan 24-uurs opvang (2019) ⁶	Waarvan nacht-opvang (2019)	Waarvan Gezins-opvang (2019)	Waarvan Jongeren-opvang (2019)	Begeleiding	Nuances
1	Haarlem	547 ^A of 425 ^B	199 ^C	25	77 ^D + 18 wn ^E	51	22	3 uur per week individueel met daarnaast groepsbegeleiding in drie intensiteitsniveaus. Op dit moment loopt er een pilot met begeleiding voor de doelgroep economisch daklozen met de intensiteit van 2 uur per week.	^A Nieuwe meldingen van feitelijk daklozen. Dit zijn alle meldingen. Ook van mensen die geen opvangvraag hebben, maar bijvoorbeeld een briefadres aanvragen. ^B Unieke cliënten met een beschikking. ^C Zie bijlage 2 voor een volledig overzicht van opvanglocaties en aantal plekken.
2									
3									

⁵ <https://www.trimbos.nl/docs/54113984-2048-41d7-960a-8a4c9dd99c5f.pdf>

⁶ De 24-uursopvang is exclusief jongerenplekken en gezinsplekken voor gemeenten die dit gescheiden hebben. Bij sommige gemeenten zijn gezinsplekken en plekken voor jongeren meegerekend in de 24-uursopvang. In die gevallen staat er in de kolom jongeren en/of gezinsopvang geen getal.



Centrum Gemeente	Aantal dak- en thuislozen (2019)	Totaal aantal plekken MO (2019)	Waarvan 24-uurs opvang (2019) ⁶	Waarvan nacht-opvang (2019)	Waarvan Gezins-opvang (2019)	Waarvan Jongeren-opvang (2019)	Begeleiding	Nuances
								^D Nachtopvang is door corona ook 24-uurs opvang geworden. Dit is tijdelijk, maar er wordt gekeken om dit permanent te maken. ^E Winternachtopvang.
Leiden	575 ^A + 488 ^B	132	59 ^C + 20 ^D	Niet van toepassing	39	14	Bij 24-uurs opvang zijn 2 begeleiders aanwezig, daarnaast is er ook een verpleegkundige, ggz-zorg en verslavingszorg. Iedereen krijgt individuele begeleiding, maar flexibele inzet per week. Bij de overige opvangplekken krijgen complexe casussen zoals gezinnen meer uren dan bv. jongeren.	^A Gezinsopvang aantal gezinnen geteld, niet gezinsleden. Het gaat hierbij om mensen die daadwerkelijk zijn opgevangen en begeleid. Het is mogelijk dat er enige overlap in zit. ^B Cliënten met een briefadres of outreachend werk. ^C Centrale dag/nachtopvang. ^D Decentrale opvang.
Den Bosch	380 ^A	114	55 + 22 ^B + 26 ^C	Niet van toepassing		11	24-uursopvang biedt 2 uur individuele begeleiding per week, daarnaast zijn er elke dag 2 begeleiders aanwezig. De kleinschalige opvang biedt 4 uur begeleiding per week dit kan individueel of in een groep. ^B	^A Overlap in deze cijfers doordat mensen soms van de groep niet-verslaafden overgaan naar de groep verslaafden. ^B Kleinschalige opvang. Dit zijn gezinsplekken, jongerenplekken en plekken voor cliënten die uit de 24-uursopvang doorgestroomd zijn. ^C Overige 24-uurs opvang voor gezinnen en mensen die intensieve begeleiding nodig hebben.
Groningen	494 ^A	163	22	31	36 ^B	18	Maatwerk, veel variatie, gaat van bijna niks tot 8 uur in de week. Zetten in op preventie met interventiewerkers door begeleiding in een vroeg stadium te bieden.	^A Aantal mensen die gebruik hebben gemaakt van de nacht- en crisisopvang. Dit staat los van wanneer zij zich gemeld hebben. Telling is van januari 2020. ^B Vrouwenopvang.

1
2
3



Centrum Gemeente	Aantal dak- en thuislozen (2019)	Totaal aantal plekken MO (2019)	Waarvan 24-uurs opvang (2019) ⁶	Waarvan nacht- opvang (2019)	Waarvan Gezins- opvang (2019)	Waarvan Jongeren- opvang (2019)	Begeleiding	Nuances
Nijmegen	Gegevens zijn niet bekend						Iedereen in de MO krijgt trajectbegeleiding. Daarnaast worden ervaringsdeskundigen ingezet bij begeleidingstrajecten en dagopvang. ^A	^A Een ervaringsdeskundige is iemand die het traject zelf heeft meegemaakt.
Alkmaar^A	259 ^B	128	Niet van toepassing	26	72	20 ^C	Iedereen in de MO en een deel van de mensen op de wachtlijst krijgt trajectbegeleiding, daarnaast werken er SPV'ers op de opvang.	^A Peildatum 1 juli 2020 ^B Aantal aanmeldingen is over 1 ^e 8 maanden van 2020 niet 2019. ^C Daarnaast 45 ambulante voortrajecten en 26 outreachende begeleiding zwerfjongeren.
Enschede	285 ^A	161	68 + 8 ^B	14 wn ^C	2 ^D	29 + 42 ^E	Iedereen in de MO krijgt trajectbegeleiding.	^A Het aantal unieke personen geregistreerd bij de toegang vanwege een nieuwe aanmelding voor de opvang in 2018. ^B Overig aanbod. Dit heeft een specifiek karakter. Zo zijn er 4 plekken voor verslaafden met complexe problematiek, en 4 plekken voor mensen die lastig in een MO-opvang passen. ^C Winternoodnachtopvang ^D Beleid is dat gezinnen in principe niet binnen de MO horen. Voor gezinnen zijn buiten de MO woonoplossingen, bijvoorbeeld doorstroomwoningen. ^E Preventief woonconcept voor jongeren. Dit is feitelijk geen MO-voorziening.

Tabel 3. Aantal plekken, cliënten en duur

1
2
3



2.3 Beleidskeuzes

In dit onderdeel geven wij een beknopt overzicht van de verschillende beleidskeuzes die gemeenten maken die invloed hebben op de kosten binnen de maatschappelijke opvang en relevant zijn voor de gemeente Haarlem. We verdelen dit onder aan de hand van instroom, verblijf en doorstroom en uitstroom. Dit overzicht geeft als het ware een menukaart van beleidsknoppen waar gemeenten aan kunnen draaien.

De beleidskeuzes in de lijst worden niet door elke gemeente gemaakt. Sommige punten komen veel voor, terwijl andere punten voorkomen in één referentiegemeente. Het doel van dit overzicht is niet om dit exact in beeld te brengen, maar om inspiratie en ideeën op te doen. Achter de beleidskeuzes die de gemeente Haarlem (ook) maakt staat een vinkje.

	INSTROOM	VERBLIJF EN DOORSTROOM	UITSTROOM
Decentralisaties	<ul style="list-style-type: none"> Het geven van meer verantwoordelijkheid aan lokale gemeenten bij het voorkomen van dak- en thuisloosheid. ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Toewerken naar lokale opvang voor de lichtere doelgroepen. De zwaardere doelgroep willen gemeenten centraal (blijven) organiseren. ✓ Verbinden van het impulsbudget vanuit het Rijk aan lokale gemeenten. Zo krijgen ze een nadrukkelijke rol en worden ze betrokken. ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken maken met corporaties en lokale gemeenten over het beschikbaar stellen van meer woningen voor de doelgroep. In de praktijk blijkt het een uitdaging om de verschillende belangen bij elkaar te brengen. ✓ In een gemeente krijgen mensen een briefadres in de gemeente waar ze vandaan komen, zodat de binding blijft met die lokale gemeente.

- 1
- 2
- 3



	INSTROOM	VERBLIJF EN DOORSTROOM	UITSTROOM
Trajecten/begeleiding gericht op herstel	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten bieden een deel van de mensen op de wachtlijst al een traject aan. ✓ Een gemeente heeft goede ervaringen met claimbeoordelaars bij de CT die speciaal zijn aangesteld voor de doelgroep. Deze medewerkers kennen de doelgroep en zoeken meteen creatief naar mogelijkheden. 	<ul style="list-style-type: none"> Verplichtstellen van meewerken aan een traject bij verblijf in de MO. Sancties volgen voor cliënten die geen traject willen. ✓ Het inzetten ervaringsdeskundigen in bij begeleidingstrajecten en dagopvang. ✓ Het maken van een splitsing in zwaarte van doelgroepen en in verslaafden of niet-verslaafden. ✓ Een gemeente heeft een potje voor extra uren voor zware cliënten, los van de standaard financiering voor trajectbegeleiding. Gemeenten stapten (gedeeltelijk) en mede vanwege Corona over van slaapzalen naar individuele plekken met 24-uursopvang. Dit geeft rust en bevordert herstel. ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> Een gemeente is bezig met het opzetten van een buddysysteem om daklozen aan elkaar te koppelen, zodat een dakloze bij een ex-dakloze terecht kan voor nazorg of eventueel tijdelijk verblijf. Het bieden van een na-traject binnen het budget van de MO. ✓ Samenwerking voor nazorg met instellingen zoals kerken en buurthuizen. ✓

- 1
- 2
- 3



1
2
3

	INSTROOM	VERBLIJF EN DOORSTROOM	UITSTROOM
Terugdringen overlast	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten zoeken creatieve woonvormen voor mensen die steeds weer terugkeren in de MO. Deze locaties bevinden zich vaak buiten de stad. ✓ Creatieve woonvormen zijn ingewikkeld te realiseren, vanwege het <i>not in my back yard</i>-effect. Hierdoor zijn het lange processen voordat plekken worden gerealiseerd. Een mogelijkheid om dit te verkorten is door locaties te zoeken waar al een zorgbestemming op zit. 	<ul style="list-style-type: none"> Inzetten van een beveiligingsbedrijf die de doelgroep goed snapt en goed is in het de-escaleren. ✓ Een gemeente heeft voor kleine, losse locaties een rondtoerende huismeester die onvoorbereid langskomt om te controleren. Gemeenten zetten bij kleinschalige opvanglocaties cliënten in die al verder zijn het traject om een oogje in het zeil te houden. ✓ Een gemeente heeft geen beveiligers in de nachtopvang. Medewerkers worden zo geselecteerd dat ze kunnen bijdragen aan de veiligheid en er is een noodknop die tot dusver niet nodig was. Het sluiten van beheerconvenanten met de buurt, gekoppeld aan een terugkerend overleg met buurtbewoners. Dit geeft zicht op trends met betrekking tot de veiligheid en een luisterend oor. ✓ 	
Doorstroom bevorderen	<ul style="list-style-type: none"> Instellen van een centrale voordeur. De ervaring is dat hierdoor beter zicht komt op trajectbegeleiding. Hierdoor is sneller de juiste zorg op de juiste plek. ✓ Een gemeente zet interventiewerkers in die meteen bij de intake een beeld maken van het verleden, waar iemand vandaan komt en het netwerk. En ze zorgen ervoor dat de cliënt en het netwerk meteen in actie komen. 		<ul style="list-style-type: none"> Een actieteam wonen die creatief bezig is met het creëren van woningen. Het inzetten van omklapwoningen, zodat corporaties meer bereid zijn om woningen vrij te maken voor de doelgroep. ✓

Tabel 4. Overzicht beleidskeuzes



2.4 Kernpunten voor Haarlem

In dit laatste onderdeel van de resultaten gaan we in op wat de belangrijkste verschillen en overeenkomsten zijn voor centrum-gemeente Haarlem. Dit doen wij aan de hand van de beleidsdoelen van de gemeente Haarlem, maar eerst geven wij een algemeen beeld.

Algemeen

Om te beginnen blijkt uit de benchmark dat geen van de referentiegemeenten, met uitzondering van Groningen, uitkomt met het MO-budget van het Rijk om de totale maatschappelijke opvang mee te bekostigen. De reden dat de gemeente Groningen wel uitkomt lijkt voornamelijk te zitten in de hoogte van het budget, ter illustratie: afgerond € 31 per inwoner tegenover de € 14 per inwoner die de gemeente Haarlem ontvangt. Haarlem is wat betreft de tekorten op het rijksbudget dus geen uitzondering.

1
2
3

De meeste referentiegemeenten zijn bezig met hoe de maatschappelijke opvang structureel anders en beter georganiseerd kan worden, zodat op den duur de kosten naar beneden gaan. Daarbij is het opvallend dat gemeenten veel plannen hebben voor toekomstige veranderingen. De MO is volop in ontwikkeling.

Maatschappelijke opvang is tijdelijk

Een aantal gemeenten - waaronder Haarlem - kiezen ervoor om een hersteltraject te verplichten bij verblijf in de opvang. Hierdoor is verblijf minder vrijblijvend en ligt de nadruk op het tijdelijke karakter van de MO. Mensen die niet aan herstel willen werken worden gemotiveerd om dit wel te doen. Dit betekent ook dat niet deelnemen aan een traject consequenties kan hebben, bijvoorbeeld dat de toegang tot MO

ontzegd wordt totdat mensen wel willen meewerken. Hier gaan uiteraard gesprekken aan vooraf. In de praktijk komt het in Haarlem zelden voor dat mensen niet te motiveren zijn om begeleiding te krijgen.

Verschillende gemeenten zien daarnaast dat de eigen bijdrage een belemmering kan zijn voor de doorstroom/uitstroom uit de MO. Dit omdat vervolgplekken vaak een hogere eigen bijdrage hanteren dan in de eerste crisis/nachtopvang het geval is, bijvoorbeeld omdat deze plekken werken volgens de Wlz-systematiek. Of omdat een woning huren duurder is dan de eigen bijdrage. Overigens noemen twee gemeenten dat dit voornamelijk het geval is bij mensen met een verslaving. Gemeenten noemen dit dus als belemmering en zijn aan het zoeken naar een passende oplossing. Een gemeente is bijvoorbeeld voornemens om in de toekomst de eigen bijdrage in de dag- en nachtopvang te verhogen van €7,50 naar €10,- per nacht, inclusief warme maaltijd. In Haarlem verschilt de hoogte van de eigen bijdrage per plek. De van oorsprong locaties met nachtopvang zitten met €5,75 eigen bijdrage per nacht een stuk lager dan in het genoemde voorbeeld.

Iedere MO-cliënt stroomt zo (snel mogelijk) uit naar een passende woonplek

Voorwaarde voor uitstroom naar een passende woonplek is dat er beschikbare woonruimtes zijn voor de doelgroep. De meeste gemeenten maken hierover afspraken met corporaties en lokale gemeenten, zo ook de gemeente Haarlem. Dit doen ze door middel van prestatieafspraken, samenwerkingsafspraken en convenanten. In de praktijk blijkt het vaak lastig om de verschillende belangen bij elkaar te brengen. Doorklapwoningen geven wat meer zekerheid, waardoor corporaties eerder bereid zijn om plekken te creëren voor de doelgroep.



Iedere gemeente kent ook een groep mensen die moeilijk te plaatsen is. Vaak is er sprake van zware gedragsproblematiek in combinatie met ontwrichtend gedrag en agressie. De meeste gemeenten proberen deze groep steeds weer opnieuw te benaderen en te verleiden tot het accepteren van hulp, maar dit is ingewikkeld. Gemeenten zijn bezig of hebben al aparte opvanglocaties voor deze groep. Dit zijn bijvoorbeeld *Skæve Huses* in de vorm van containerwoningen. Deze locaties bevinden zich buiten de stad, waar cliënten minder prikkels hebben en minder overlast veroorzaken.

Het is voor gemeenten wel een uitdaging om een geschikte plek te vinden voor creatieve woonvormen, omdat dit veel weerstand oproept bij buurtbewoners. Ook als de plekken zich in afgelegen gebied bevinden. Hierdoor duurt het lang voordat er iets gerealiseerd kan worden. Een gemeente probeert dit te verkorten door locaties uit te kiezen waar al een zorgbestemming op zit.

1
2
3

Uitstroom van gezinnen blijkt voor gemeenten een moeilijke puzzel. Haarlem is hierin geen uitzondering. Men vangt meer gezinnen op dan vroeger, onder andere vanwege de toenemende groep (re)migranten, en het is moeilijk hen te laten uitstromen door een gebrek aan woningen. Gemeente spreken mensen naar vermogen aan op hun eigen verantwoordelijkheid in de zoektocht naar woonruimte, maar in de praktijk is dit weerbarstig.

Iedere MO-cliënt krijgt een hersteltraject op maat

De meeste gemeenten koppelen verblijf in de maatschappelijke opvang aan een traject met begeleiding. Deze begeleiding staat bij sommige gemeenten los van de opvangplek en bij sommige gemeenten niet. Dit

lijkt niet veel uit te maken voor gemeenten. Wel geven een aantal beleidsmedewerkers aan dat het voordeel van losse begeleiding is dat de begeleider meegaat als iemand doorstroomt en soms ook voor een nazorg-traject betrokken blijft als iemand uitstroomt. De gemeente Haarlem werkt niet met losse begeleiding.

Een aantal gemeenten is nog bezig om een monitoringsysteem op te zetten voor de trajectbegeleiding. Andere gemeenten monitoren de voortgang door middel van een terugkerend overleg met aanbieders. Men bespreekt of doelen worden gehaald, waar het vastloopt en waardoor. De frequentie verschilt van eens per kwartaal tot eens in de zes weken.

De meeste gemeenten maakten de (gedeeltelijke) overstap van slaapzalen met nachtopvang naar éénpersoonskamers met 24-uursopvang. De gemeente Haarlem deed dit ook sinds maart 2020, vanwege corona. Haarlem is van plan om dit verder uit te werken in de toekomst. Alle referentiegemeenten krijgen uit de praktijk signalen dat deze manier van opvang herstel bevorderend werkt. Sommige gemeenten noemen 24-uursopvang en eigen kamers zelfs als voorwaarde om überhaupt aan herstel te werken. Dit heeft meerdere redenen: het geeft rust, cliënten hebben zekerheid over waar ze die nacht slapen, men hoeft minder alert te zijn en de eigen spullen te bewaken. Daarnaast voorkomt een eigen ruimte escalatie tussen mensen, waardoor een aantal gemeenten het vermoeden heeft dat dit ook de veiligheid bevordert. Dit zijn signalen uit de praktijk, waarvoor hard bewijs nog ontbreekt.



Na uitstroom wordt ingezet op het voorkomen van terugval/crisis

Een aantal gemeenten kiest ervoor om binnen het budget van de MO ook nazorgtrajecten aan te bieden aan mensen die uitstromen uit de MO. In de gemeente Haarlem blijft de aanbieder MO bij uitstroom uit een voorziening verantwoordelijk voor de realisatie van voldoende zorg en ondersteuning, danwel voor een warme overdracht naar een andere aanbieder. De verantwoordelijkheid voor een warme overdracht is onderdeel van de trajectbegeleiding en valt dus onder het MO budget. In geval van uitstroom zet de gemeente Haarlem wel nazorg in, maar dit wordt niet bekostigd vanuit het MO budget.

Verder zoeken gemeenten samenwerking met lokale gemeenten en alternatieve voorzieningen om een vangnet om mensen heen te bouwen, bijvoorbeeld door het inzetten van de gemeenschap rondom een kerk. Ook is er een gemeente met een buddy-systeem die een oud-dakloze koppelt aan iemand die net uitstroomt uit de MO.

1

Terugdringen of voorkomen van overlast of gevaar voor anderen of zichzelf

2

De meeste gemeenten hebben alleen beveiliging op de grotere opvanglocaties. Kosten van beveiliging is voor de referentiegemeenten geen grote last. Dit terwijl gemeente Haarlem wel aan het zoeken is naar hoe deze uitgaven beperkt kunnen worden. Referentiegemeenten noemen een aantal zaken die ervoor zorgen dat de kosten beperkt blijven, zie ook tabel 4. Het gaat dan over de overstap naar privé kamers met 24-uursopvang, het scheiden van doelgroepen, inzetten van een huismeester en het inzetten van cliënten die een oogje in het zeil kunnen houden. Eén gemeente heeft zelfs helemaal geen beveiligers in de nachtopvang. Medewerkers worden zo geselecteerd dat ze kunnen

3

bijdragen aan de veiligheid en er is een noodknop die tot dusver niet nodig was.

Sommige gemeente, inclusief Haarlem, kiezen ervoor om doelgroepen te scheiden in een lichte opvangplek en zware opvangplek. Hierdoor kan beveiliging voor lichtere doelgroepen afgebouwd worden. Daarnaast gaat de doorstroming en het herstel van de lichte doelgroep sneller omdat deze niet negatief beïnvloed wordt door de zwaardere doelgroep. De lichtere doelgroep wordt als het ware beschermd tegen de 'negatieve' invloed van de zwaardere doelgroep. Een onderscheid die ook de gemeente Haarlem maakt is bijvoorbeeld tussen (zwaar) verslaafden en niet-verslaafden.

Om de veiligheid voor de omgeving van opvanglocaties te bevorderen en te monitoren, hebben verschillende gemeenten beheerconvenanten met de buurt. Deze convenanten zijn gekoppeld aan een terugkerend overleg met buurtbewoners. Dit geeft zicht op trends met betrekking tot de veiligheid voor de omgeving. Daarnaast zorgt herhaaldelijk overleg voor een luisterend oor aan buurtbewoners.



3. Conclusies

In opdracht van de gemeente Haarlem verzamelde bureau HHM bij zes andere centrumgemeenten kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de inrichting en uitvoering van de MO. Doel hiervan was te beoordelen in hoeverre de problematiek in Haarlem afwijkt van die in andere centrumgemeenten en in hoeverre Haarlem alleen staat bij het opplussen van de middelen voor de MO vanuit de eigen gemeentelijke begroting.

De benchmark geeft over het algemeen het beeld dat de gemeente Haarlem geen sterke afwijkingen heeft in het beleid ten opzichte van de referentiegemeenten. Wel geeft de benchmark een indicatie dat Haarlem in verhouding tot de referentiegemeenten een klein budget heeft per opvangplek. Een exacte vergelijking van de kosten per plek is niet te maken, omdat gemeenten verschillende zaken bekostigen uit het budget van de maatschappelijke opvang. De volgende drie bevindingen geven in combinatie echter wel de aanwijzing dat het budget per opvangplek in de gemeente Haarlem relatief laag is:

- 1
- 2
- 3

- Haarlem heeft ten opzichte van de referentiegemeenten veel opvangplekken.
- Haarlem heeft ten opzichte van het landelijke gemiddelde 21,8% minder budget per inwoner.
- Haarlem heeft een gemiddelde overschrijding van het budget ten opzichte van de referentiegemeenten.

De uitkomsten kosten en uitgaven op hoofdlijnen:

- De gemeente Haarlem ontving in 2020 -21,8% minder budget per inwoner in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Dit budget wordt bepaald aan de hand van een verdeelmodel⁷.
- Vijf van de zes referentiegemeenten plussen bij, met gemiddeld € 2,9 miljoen.
- Gemeenten die economisch daklozen niet opvangen of een wachtlijst hebben voor de opvang, ervaren dat er uiteindelijk minder mensen buiten slapen dan verwacht. Veel mensen kunnen dus toch zelf een plek vinden.
- Haarlem heeft relatief veel opvangplekken. Dit komt voornamelijk door het aantal plekken in de nachtopvang.
- Vrijwel alle gemeenten worstelen met de vraag hoe ze de uitstroming kunnen bevorderen. Zeker voor gezinnen is dit ingewikkeld. Gemeenten zetten convenanten en samenwerkingsafspraken met corporaties en lokale gemeenten in om meer plekken te creëren, zo ook Haarlem.
- In een aantal gemeenten - waaronder Haarlem - is trajectbegeleiding bij opvang verplicht. Dit heeft als voordeel dat mensen gemotiveerd worden om te werken aan herstel. Het heeft consequenties als iemand niet mee wil werken, maar in de gemeente Haarlem komt dit weinig voor.
- De eigen bijdrage wordt door een aantal gemeenten genoemd als belemmering voor de door-/uitstroom, omdat vervolgplekken een hogere eigen bijdrage hebben. De oplossing zoekt men in een verhoging van de eigen bijdrage. Haarlem heeft op sommige locaties in vergelijking tot andere gemeenten een lagere eigen

⁷ <http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5250-08-Verdeelsystematiek-specifieke-middelen-voor-maatschappelijke-opvang-verslavingsbeleid-en-openbare-geestelijke-gezondheidszorg.pdf>. P. 31. Dit model is aangepast en bijgesteld, maar nog niet vervangen.



bijdrage, zeker nu de overgang is gemaakt van grote slaapzalen naar kleinere kamers en 24-uursopvang.

- Veel gemeenten zoeken naar opvangplekken buiten de stad voor mensen waarbij het niet lukt om door-/uit te stromen. De zogenaamde 'draaideurcliënten'. Dit stuit op weerstand van omwonenden.
- Referentiegemeenten ervaren kosten van beveiliging niet als een probleem. Dit in tegenstelling tot de gemeente Haarlem.
- Overstap naar privékamers met 24-uursopvang wordt positief gewaardeerd. Het geeft rust en bevordert herstel en lijkt escalaties te voorkomen.
- De meeste gemeenten werken aan toekomstplannen waarin regiogemeenten een grotere rol spelen in de opvang van lichtere doelgroepen. Zware doelgroepen willen gemeenten centraal blijven organiseren.

1

2

3



Bijlage 1. Overzicht budget van alle referentiegemeenten

Centrumgemeente	Bedrag MO 2020 en verder ⁸	Aantal inwoners ⁹	Budget MO per inwoner	% afwijking tov gem budget
Alkmaar	€ 3.477.347	274.886	€ 12,7	-30,0%
Almelo	€ 3.072.222	224.644	€ 13,7	-24,3%
Almere	€ 8.385.644	401.503	€ 20,9	15,5%
Amersfoort	€ 5.744.760	388.791	€ 14,8	-18,3%
Amsterdam	€ 65.256.018	1.022.957	€ 63,8	252,9%
Apeldoorn	€ 4.220.974	269.857	€ 15,6	-13,5%
Arnhem	€ 8.557.595	416.502	€ 20,5	13,7%
Assen	€ 4.609.084	319.773	€ 14,4	-20,3%
Bergen op Zoom	€ 2.924.066	240.183	€ 12,2	-32,6%
Breda	€ 6.238.214	454.429	€ 13,7	-24,1%
Delft	€ 2.499.966	275.296	€ 9,1	-49,8%
Den Helder	€ 1.797.451	163.711	€ 11,0	-39,3%
Deventer	€ 3.914.315	233.023	€ 16,8	-7,1%
Doetinchem	€ 3.780.675	297.732	€ 12,7	-29,7%
Dordrecht	€ 5.764.093	400.351	€ 14,4	-20,3%
Ede	€ 2.272.432	237.843	€ 9,6	-47,1%
Eindhoven	€ 11.285.915	544.333	€ 20,7	14,7%
Emmen	€ 3.159.839	168.838	€ 18,7	3,5%
Enschede	€ 9.101.319	401.365	€ 22,7	25,5%
Gouda	€ 2.107.055	224.887	€ 9,4	-48,2%
Groningen	€ 17.827.535	584.104	€ 30,5	68,9%
Haarlem	€ 7.554.270	534.515	€ 14,1	-21,8%
Heerlen	€ 5.980.878	246.735	€ 24,2	34,1%
Helmond	€ 3.052.157	208.152	€ 14,7	-18,9%

1
2
3

⁸ Meicirculaire 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2020/05/29/meicirculaire-gemeentefonds-2020/meicirculaire-gemeentefonds+2020.pdf> (p. 101)

⁹ <https://www.regioatlas.nl/>



Centrumgemeente	Bedrag MO 2020 en verder ⁸	Aantal inwoners ⁹	Budget MO per inwoner	% afwijking tov gem budget
Hilversum	€ 2.521.249	255.347	€ 9,9	-45,4%
Hoorn	€ 2.290.579	208.394	€ 11,0	-39,2%
Leeuwarden	€ 14.428.487	646.324	€ 22,3	23,5%
Leiden	€ 7.830.370	549.589	€ 14,2	-21,2%
Maastricht	€ 6.218.370	355.305	€ 17,5	-3,2%
Nijmegen	€ 10.154.540	516.743	€ 19,7	8,7%
Nissewaard	€ 2.586.248	274.645	€ 9,4	-47,9%
Oss	€ 3.227.298	274.798	€ 11,7	-35,0%
Purmerend	€ 1.488.523	151.879	€ 9,8	-45,8%
Rotterdam	€ 43.162.147	896.061	€ 48,2	166,5%
's-Gravenhage	€ 31.058.840	786.612	€ 39,5	118,4%
's-Hertogenbosch	€ 5.263.020	324.064	€ 16,2	-10,1%
Tilburg	€ 8.087.574	439.653	€ 18,4	1,8%
Utrecht	€ 24.414.045	882.490	€ 27,7	53,1%
Venlo	€ 8.131.010	490.976	€ 16,6	-8,4%
Vlaardingen	€ 2.347.471	180.706	€ 13,0	-28,1%
Vlissingen	€ 6.655.663	380.717	€ 17,5	-3,3%
Zaanstad	€ 2.613.238	176.354	€ 14,8	-18,0%
Zwolle	€ 9.994.849	368.819	€ 27,1	49,9%
Gemiddeld	€ 385.057.346		€ 18,1	

- 1
- 2
- 3



Bijlage 2. Opvangvoorzieningen en aantal plekken centrumgemeente Haarlem in 2019

Plaats	Opvangvoorzieningen	Aantal plekken in 2019	Doelgroep
Haarlem	24-uursopvang Wilhelmina	30	Alleenstaande daklozen
Haarlem	Velserpoort 1	21 units	Economisch dakloze gezinnen
Haarlem	Velserpoort 2	47	Alleenstaande daklozen en uitgeprocedeerde asielzoekers/ ongedocumenteerden
Haarlem	Frans Halspanden	14	Alleenstaande daklozen die getraind worden in woonvaardigheden
Haarlem	Spaarnesicht	22	Zwerfjongeren
Haarlem	Pitstop	+/-3	Cliënten waarvoor de MO geen passende plek is (het aantal kan variëren)
Beverwijk	Kennemerhof	11	Alleenstaande daklozen
Hoofddorp	Opvang Hoofddorp	30 units	Dakloze gezinnen
Haarlem	ziekenboeg	3	
winternood		18	
Totaal		199	

1
2
3

