

Onderwerp Uitkomsten evaluatie contracten Maatschappelijke Opvang	
Nummer	2021/100565
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	2.3 Opvang, wonen en herstel
Afdeling	MO
Auteur	Boekestijn, S.
Telefoonnummer	023-5115707
Email	sboekestijn@haarlem.nl
Kernboodschap	Medio 2020 heeft de gemeente Haarlem aan Bureau HHM gevraagd om de huidige contractafspraken voor de maatschappelijke opvang te evalueren en de kosten voor de maatschappelijke opvang te benchmarken. De onderzoeken zijn inmiddels afgerond. De evaluatie van de contracten laat zien dat de huidige werkwijze binnen de maatschappelijke opvang bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen. HHM constateert dat de tarieven in zijn totaliteit redelijk reëel zijn, maar adviseert wel om op onderdelen de tarieven aan te passen. HHM ziet dat de aanbieders feitelijk meer uren inzetten dan waar Haarlem vanuit is gegaan bij de berekening van de tarieven. Hiernaast geeft HHM aan dat hen tijdens de uitvoering van het onderzoek is opgevallen dat Haarlem rond de maatschappelijke opvang een hoeveelheid zeer gedetailleerde afspraken met de aanbieders heeft gemaakt over vele aspecten. De hoeveelheid aan regels, uitzonderingen, aanvullingen en afspraken maakt de uitvoering van en sturing op de maatschappelijke opvang soms gecompliceerd. Naar aanleiding van de evaluatie en in overleg met de aanbieders zijn er voor de korte termijn (tot 1 januari 2023) binnen het contract een aantal wijzigingen doorgevoerd. Een aantal aanbevelingen kunnen niet worden verwerkt in het huidige contract en zullen verder worden vormgegeven in de nieuwe contracten vanaf 1 januari 2023. In deze informatienota wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste conclusies van de onderzoeken en de vervolgstappen.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter kennisname naar de commissie Samenleving. In de raadsvergadering van 3 juni 2020 heeft wethouder Meijs aangeven dat de

	strekking van de motie 'opvang versus maatschappelijk werk' in de evaluatie wordt onderzocht.
Relevante eerdere besluiten	- Aanbestedingsdocument Opvang Wonen en Herstel (2017/504262) in de commissie van 7 december 2017.
Besluit College d.d. 23 maart 2021	1. Het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

Inleiding

Vanaf 1 juli 2018 is de maatschappelijke opvang via Opvang Wonen en Herstel aanbesteed. De maatschappelijke opvang betreft het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd, gekoppeld aan een traject gericht op uitstroom. Het doel van de aanbesteding was het realiseren van adequate en kwalitatief goede ondersteuning en opvang aan de meest kwetsbare groep.

De gemeente Haarlem heeft in de afgelopen periode van de aanbieders diverse signalen ontvangen dat het tarief voor de maatschappelijke opvang zoals is vastgesteld in Opvang Wonen en Herstel niet toereikend is om goede en adequate zorg te leveren. Aan de andere kant heeft de gemeente Haarlem te maken met groeiende uitgaven en is het rijksbudget niet toereikend. De signalen van de aanbieders en het groeiend tekort op het rijksbudget was voor de gemeente Haarlem aanleiding om de huidige contracten te evalueren.

Medio 2020 heeft het onderzoeksbureau HHM de opdracht gekregen om te onderzoeken of de huidige tarieven reëel zijn. Hiernaast is aan HHM gevraagd om de totale uitgaven van de maatschappelijke opvang te benchmarken met vergelijkbare gemeenten. HHM heeft het onderzoek naar de tarieven (bijlage 1) en de benchmark (bijlage 2) inmiddels afgerond. Via deze informatienota informeren wij u over de belangrijkste uitkomsten van de onderzoeken en de vervolgstappen.

2. Kernboodschap

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen worden per onderzoek weergegeven.

2.1 Uitkomsten evaluatie contracten maatschappelijke opvang

Het Bureau HHM heeft de opdracht gekregen de huidige contracten te evalueren en daarin antwoord te geven op de volgende vragen:

- Betaalt gemeente Haarlem reële tarieven voor de maatschappelijke opvang?
- Kan de huidige subsidiering van de Wilhelminastraat worden omgezet naar een beschikbaarheidsfinanciering?
- Hoe kan het beste worden omgegaan met de verschillen in de inning van de eigen bijdrage bij de beschikbaarheids-voorzieningen?
- Zouden de componenten 'opvang' en 'traject' van elkaar gescheiden moeten worden?



In onderstaande alinea's wordt per onderzoeksvraag een korte toelichting gegeven op de uitkomsten van het onderzoek.

a. Betaalt gemeente Haarlem reële tarieven voor de maatschappelijke opvang?

De evaluatie laat zien dat de huidige werkwijze binnen de maatschappelijke opvang bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen. HHM constateert dat de tarieven voor de opvang in zijn totaliteit redelijk reëel zijn, maar adviseert wel om op onderdelen de tarieven aan te passen. Hiernaast constateert HHM een verschil tussen het aantal uren dat de aanbieders feitelijk inzetten en de uren waar Haarlem vanuit is gegaan bij de berekening van de tarieven. Dit verschil in daadwerkelijke personeelsinzet, is volgens HHM de belangrijkste bron voor de onvrede die de aanbieders hebben met betrekking tot de bekostiging van de maatschappelijke opvang.

HHM geeft tevens als kanttekening aan dat hen tijdens de uitvoering van het onderzoek is opgevallen dat Haarlem rond de maatschappelijke opvang een hoeveelheid zeer gedetailleerde afspraken met de aanbieders heeft gemaakt over vele aspecten. Het advies van HHM is om in de volgende aanbesteding de afspraken te vereenvoudigen.

b. Kan de huidige subsidiering van de Wilhelminastraat worden omgezet naar een beschikbaarheidsfinanciering?

Bij de aanbesteding Opvang wonen en Herstel in 2018 is de exploitatie van de voorziening Maatschappelijke Opvang aan de Wilhelminastraat 10 te Haarlem uitgezonderd, omdat HVO-Querido toentertijd net de nieuwe aanbieder voor deze locatie was. HVO-Querido ontvangt separaat een subsidie voor deze opvanglocatie. Omdat de verschillende financieringsstromen zowel voor HVO-Querido als de gemeente Haarlem extra administratieve lasten met zich meebrengen heeft de gemeente Haarlem aan HHM gevraagd of het mogelijk is om deze subsidie alsnog onder te brengen binnen het huidige contract. HHM constateert geen belemmeringen om de subsidieverlening voor de Wilhelminastraat 'om te katten' naar een contract op basis van de uitgangspunten uit het aanbestedingsdocument.

c. Hoe kan het beste worden omgegaan met de verschillen in de inning van de eigen bijdrage bij de beschikbaarheidsvoorzieningen?

HHM adviseert om de hoogte van de eigen bijdrage aan te passen, zodat er geen knelpunten zijn bij uitstroom naar beschermd wonen of de Wet langdurige zorg (Wlz). Hierbij heeft HHM een variant uitgewerkt die aansluit op de systematiek uit de Wlz en Beschermd Wonen. Dit leidt tot de volgende verschillen in de eigen bijdrage die de gemeente Haarlem nu hanteert:

- €5.50 i.p.v. €5.75 voor de nachtopvang;
- €11.65 voor de 24-uursopvang i.p.v. de 3 verschillende tarieven die nu worden gehanteerd (€5.75 voor de Velservoort gezinnen/ €12.50 voor de 24 uursopvang / €16.50 voor de gezinslocatie Haarlemmermeer).

Voor het innen van de eigen bijdrage doet HHM de suggestie om de eigen bijdrage voor de cliënten in de 24-uursopvang in mindering te brengen op de gemeentelijke uitkering. Bij dit voorstel is alleen het perspectief van de aanbieder onderzocht en is de wens van de cliënt en de uitvoerbaarheid door de gemeente niet meegenomen.

d. Scheiden 'opvang' en traject

Uit het onderzoek van HHM blijkt geen meerwaarde in het toewijzen van de trajectbegeleiding aan een andere aanbieder. Het scheiden van opvang en traject vergroot volgens HHM namelijk de kans op discussie over wie verantwoordelijk is voor de resultaten op cliëntniveau en leidt tot extra administratieve lasten.

2.2.Uitkomsten benchmark maatschappelijke opvang

In opdracht van de gemeente Haarlem verzamelde bureau HHM bij zes vergelijkbare centrumgemeenten (Leiden, Den Bosch, Groningen, Nijmegen, Alkmaar en Enschede) 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. Op basis van deze vergelijking trekt HHM de volgende conclusies:

a. De gemeente Haarlem heeft ten opzichte van de referentiegemeenten veel opvangplekken.

De gemeente Haarlem heeft in vergelijking met de zes andere gemeenten de meeste opvangplekken. HHM constateert dat er twee richtingen zijn in het toegangsbeleid. Zo zijn er gemeenten die stellen dat mensen waarbij het niet lukt om onderdak te vinden, door onderliggende problemen, een beroep mogen doen op de maatschappelijke opvang, dit geldt ook voor de economisch daklozen. Aan de andere kant zijn er 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. De gemeente Haarlem valt in de eerste categorie. De gemeenten die economisch daklozen niet opvangen of een wachtlijst hebben voor de opvang ervaren dat er uiteindelijk minder mensen buiten slapen dan verwacht. Vaak kunnen mensen toch zelf een overnachtingsplek vinden.

b. De gemeente Haarlem heeft een gemiddelde overschrijding van het budget.

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. De gemeente Haarlem ontving in 2020 21,8% minder budget per inwoner dan het landelijk gemiddelde, terwijl Groningen +68,9% meer ontvangt dan het landelijk gemiddelde. Gemiddeld voegen de referentiegemeenten in 2019 € 2,9 miljoen toe aan het budget van het Rijk. Dit is redelijk vergelijkbaar met het tekort van de gemeente Haarlem van € 3 miljoen. Wat gemeenten in de praktijk betalen uit dit budget verschilt.

c. Vrijwel alle gemeenten worstelen met de vraag hoe ze de uitstroming kunnen bevorderen.

Gemeenten zetten in op vergelijkbare acties als de gemeente Haarlem, zo zetten ook de referentiegemeenten in op:

- Verplichte trajectbegeleiding om mensen te motiveren om mee te werken aan herstel.
- Convenanten en samenwerkingsafspraken met corporaties en lokale gemeenten om meer plekken te creëren.
- Het zoeken van oplossingen (buiten de stad) voor mensen waarbij het niet lukt om door of uit te stromen vergelijkbaar met de Domus Plus en Skaeve Huse in Haarlem.
- De overstap van nachtopvang naar privékamers met 24-uursopvang. De gedachte hierachter is dat het rust creëert en het herstel bevordert.



D. Haarlem heeft op sommige locaties in vergelijking tot andere gemeenten een lagere eigen bijdrage.

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.

3. Consequenties

In februari zijn de uitkomsten van de evaluatie contracten maatschappelijke opvang met de aanbieders besproken. Op basis van het rapport, de beperkte financiële middelen en de gesprekken met de aanbieders is besloten om voor de korte termijn (tot 31 december 2022) binnen de huidige contracten een aantal wijzigingen door te voeren.

a. De vergoeding voor de begeleidingsuren wordt opgehoogd voor de gezinslocaties.

Binnen de huidige aanbesteding is het niet mogelijk om grote wijzigingen door te voeren. Het is wel mogelijk om binnen het huidige contract de inzet van de begeleiding op de locaties te verhogen. Gezien het huidige tekort op het budget wordt voorgesteld om alleen de begeleiding aan te passen op de locaties waar volgens de aanbieders de grootste knelpunten zitten, dit zijn de gezinslocaties. Deze aanpassing kost in totaal € 120.823 extra.

b. De subsidie Wilhelminastraat wordt omgezet naar een beschikbaarheidsfinanciering.

Het advies om de Wilhelminastraat om te zetten naar het huidige inkoopcontract wordt in overleg met de aanbieder overgenomen. Uitgaande van het tarief voor de dagopvang van HHM en de inkoopcontracten is het tarief voor de beschikbaarheidsfinanciering (€ 1.213.622,89) dit is iets hoger dan de huidige subsidie (€ 1.199.202,00).

c. Het inningspercentage voor de locatie wordt aangepast.

De cliënten van de maatschappelijke opvang betalen een eigen bijdrage voor het verblijf aan de opvangorganisaties. De gemeente Haarlem heeft een schatting gemaakt van de eigen bijdrage die door de opvangorganisaties kan worden geïnd. Deze schatting, wordt ook wel het inningspercentage genoemd. Het inningspercentage is gebaseerd op historische afspraken en verschilt per aanbieder en per locatie. De gemeente brengt het totaal geschatte bedrag, dat de aanbieders op deze manier zou kunnen innen, vooraf in mindering op de beschikbaarheidsfinanciering/ subsidie voor RIBW-K/AM en HVO-Querido. In de praktijk blijkt echter dat de inkomsten op sommige locaties een stuk lager zijn dan de geschatte opbrengsten van de gemeente. Met name RIBW K/AM heeft bij de gezinslocatie in de Haarlemmermeer moeite met het incasseren van de eigen bijdrage. Hoewel het betalen van de eigen bijdrage verplicht is, is het met name op deze locatie lastig om sancties te verbinden aan het niet betalen van de eigen bijdrage. Het schorsen van ouders of gezinnen, bij het niet betalen van de eigen bijdrage wordt namelijk binnen de maatschappelijke opvang als onwenselijk beschouwd door alle betrokkenen. In overleg met de aanbieders is afgesproken om niet meer naar de historische afspraken te kijken, maar om een schatting te maken die beter passend is voor alle locaties. Hierdoor gaan de geschatte inkomsten van de gezinslocatie naar beneden. Deze aanpassing komt voor de gemeente iets duurder uit. En kost € 40.636 extra. Deze aanpassing heeft geen consequenties voor de gebruikers van de locaties.

Lange termijn

De maatschappelijke opvang wordt per 1 januari 2023 aanbesteed. Omdat de doelgroep van de

maatschappelijke opvang deels overlapt met de doelgroep van beschermd wonen heeft de gemeente Haarlem het voornemen om de maatschappelijke opvang en beschermd wonen gezamenlijk aan te besteden. Om tot een nieuwe aanbesteding te komen worden de overige knelpunten van het HHM rapport zoals de complexiteit van het contract aangepast. Bij de nieuwe aanbesteding zal ook gekeken worden naar de hoogte van de eigen bijdrage en de inningsmogelijkheden.

4. Vervolg

De financiële consequentie van de aanpassing van het contract worden verwerkt in de voortgangsrapportage 2021. In totaal gaat dit om een bedrag van € 175.879.

5. Bijlagen

1. Eindrapportage evaluatie contracten maatschappelijke opvang
2. Eindrapportage benchmark maatschappelijke opvang