

BIJLAGE 5. SAMENVATTING UITKOMSTEN ONDERZOEKEN

(Behorende bij Selectiedocument “Beschermd wonen en Maatschappelijke opvang”, kenmerk 2022 446484)

Om de kwaliteit en de effectiviteit van het huidige model te meten zijn er in de periode van 2018 tot met 2021 in opdracht van de gemeenten verschillende onderzoeken uitgevoerd. Hieronder worden de onderzoeken die relevant zijn voor de aanbesteding toegelicht en de uitkomsten kort omschreven.

Ambulantisering en Regionalisering van MO en BW in de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer (N. Boesveldt, Universiteit Utrecht, 2018- 2022)¹

Het doel van dit onderzoek is om samen met (oud)cliënten en andere relevante stakeholders de voorbereiding op de doordecentralisatie in onze regio te volgen. Dit onderzoek loopt tot 2022 en is onderdeel van een landelijk onderzoek. Aan dit landelijke onderzoek doen in totaal vijf regio's in Nederland mee. Inmiddels zijn er drie rapportages opgeleverd over deze regio. In deze paragraaf wordt de laatste stand van zaken toegelicht door de uitkomsten van de derde rapportage samen te vatten.

In de derde rapportage over onze regio stond het cliëntperspectief centraal. De onderzoekers spraken met 27 (oud)cliënten uit de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. De onderzoekers vatten de conclusies samen op drie hoofdthema's:

1. Werken aan herstel in de opvang en in Beschermd Wonen

- Kleinschalige opvanglocaties met eigen voorzieningen en eigen motivatie zijn belangrijke factoren voor herstelproces;
- Het vinden van een passende plek voor cliënten met complexe problematiek of een dubbeldiagnose in deze regio blijft lastig;
- Een groot aantal van de participanten is tevreden met de trajectbegeleiding in de Maatschappelijke Opvang.

2. Uitstroomtraject naar een zelfstandige woning in de regio:

- Hoewel een deel van de Beschermd Wonen cliënten aangeven heeft eerder te hadden kunnen uitstromen gaat de uitstroom uit deze voorzieningen gemiddeld sneller dan voorheen;
- Economisch daklozen lijken teveel tussen wal en het schip te vallen;
- Bij uitstroom wordt contact met de woningbouw ervaren als zakelijk, maar prettig.

3. Zachte landing en goede start in de wijk:

- Continuïteit van begeleiding bij uitstroom uit de opvang of Beschermd Wonen naar de wijk wordt door de meerderheid van de participanten als positief ervaren;
- Het merendeel van de uitstromers uit de opvang maakt kennis met een lokale wijkprofessional. Bij uitstroom uit Beschermd Wonen vond dit contact minder vaak plaats;

¹ Alle rapportages zijn terug te vinden via de link: [Regio Zuid-Kennemerland, IJmond en de Haarlemmermeer – Onderzoek MO/BW \(uva.nl\)](https://uva.nl)

- Verschillende uitstromers geven aan een voorkeur te hebben voor ‘volkswijken’ omdat ze daar makkelijk aanspraak hebben en er onderling veel acceptatie is.

Trajectbegeleiding Maatschappelijke Opvang’ en ‘monitoring trajectbegeleiding’ (ZorgfocuZ, augustus 2019)²

ZorgfocuZ heeft onderzoek gedaan naar de ervaring van cliënten die in de opvang verblijven en die trajectbegeleiding ontvangen. De meeste cliënten zijn tevreden over de begeleiding in de Maatschappelijke Opvang omdat er aan doelen wordt gewerkt en cliënten daar zelf de regie op kunnen houden. De begeleiding is frequent genoeg. Nagenoeg alle cliënten zijn tevreden over het contact met hun maatschappelijk werker en persoonlijk begeleider. Cliënten hebben aangegeven wat het effect van de begeleiding was in hun leven. Dankzij de begeleiding ontstond er bij een aantal cliënten het gevoel voorbereid te zijn op het zelfstandig leven, werden cliënten gemotiveerd om te gaan én te blijven werken aan een zelfstandig leven en ontstond er een gevoel van regie over het eigen leven.

Er zijn factoren die de positieve effecten van trajectbegeleiding beperken. Dat zijn vooral omgevingsfactoren die niet met de begeleiding zelf te maken hebben. Het gaat onder andere om een lange wachttijd voordat trajectbegeleiding kan worden opgestart, wachttijden bij doorstroomlocaties, onvoldoende scheiden van verslavings- en andere OGGZ-problematiek, het systeem van samenwerken van aanbieders, financiële prikkels, het soms moeizame proces van beschikkingen afgeven en de nazorg die soms te beperkt is.

Evaluatie contracten Maatschappelijke Opvang (2020)³

Ter voorbereiding op de nieuwe aanbesteding is aan bureau HHM gevraagd een evaluatie uit te voeren van de bestaande contracten voor Maatschappelijke Opvang waarbij is onderzocht of de huidige tarieven voor Maatschappelijke Opvang reëel zijn. De huidige aanbieders van Maatschappelijke Opvang zijn geïnterviewd voor deze evaluatie. De evaluatie laat zien dat:

1. De huidige manier van bekostigen van de Maatschappelijke Opvang bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen:

De gemeente kan middels de beschikbaarheidsfinanciering zorgen voor voldoende ‘bedden’ in de opvang en middels de cliëntgebonden financiering van trajectbegeleiding zorgen voor hersteltrajecten op maat. Het advies van HHM is dan ook om het onderscheid in de bekostiging te handhaven. De beschikbaarheidsfinanciering en de cliëntgebonden financiering is in het huidige contract onderdeel van hetzelfde perceel (zie ook figuur 1 op pagina 7). Op basis van dit onderzoek ziet HHM geen reden om het perceel opvang en cliëntgebonden financiering te scheiden, omdat het scheiden de kans op discussie vergoot over wie verantwoordelijk is voor de resultaten op cliëntniveau en het kan leiden tot extra administratieve lasten.

2. De tarieven in totaliteit reëel zijn:

HHM constateert dat de tarieven in zijn totaliteit redelijk reëel zijn, maar adviseert wel om de tarieven op onderdelen aan te passen. HHM ziet dat de aanbieders feitelijk meer uren woonbegeleiding inzetten dan waar Haarlem in de beschikbaarheidsfinanciering vanuit is gegaan bij de berekening van de tarieven.

3. Sturing op de Maatschappelijke Opvang kan worden verbeterd:

² Het volledig rapport is terug te vinden via: - [Rapport ZorgfocuZ 2019 - Trajectbegeleiding Maatschappelijke Opvang \(haarlem.nl\)](#)

³ Het volledige onderzoek is terug te vinden via de link: [Eindrapportage evaluatie contracten MO Haarlem - bureau HHM](#)

HHM heeft gezien dat Haarlem rond de Maatschappelijke Opvang veel zeer gedetailleerde afspraken met de aanbieders heeft gemaakt over allerlei aspecten. De hoeveelheid aan regels, uitzonderingen, aanvullingen en afspraken maakt de uitvoering van en sturing op de Maatschappelijke Opvang soms gecompliceerd.

Huidige stand van zaken:

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 tariefwijzigingen doorgevoerd. De aanbevelingen over de complexiteit van de contracten en de inzet van de woonbegeleiding konden niet worden verwerkt binnen het huidige contract. Deze aanbevelingen worden meegenomen in de nieuwe verwerving.

Benchmark Maatschappelijke Opvang (HHM, 2021)⁴

In de benchmark Maatschappelijke Opvang wordt de Maatschappelijke Opvang van de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer vergeleken met de opvang in zes referentieregio's met de volgende centrumgemeenten: Groningen, Alkmaar, Enschede, Leiden, Nijmegen en Den Bosch. Het onderzoek geeft antwoord op de vragen of de problematiek in Haarlem afwijkt van die in andere centrumgemeenten en of Haarlem de enige gemeente is die extra middelen uitrekt om de Maatschappelijke Opvang te kunnen bekostigen. HHM trekt de volgende conclusies:

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

De gemeente Haarlem heeft de meeste opvangplekken vergeleken met de andere gemeenten. 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.

2. De gemeente Haarlem heeft een gemiddelde overschrijding van het budget:

Over het algemeen valt op dat alle deelnemende centrumgemeenten moeten bijleggen op het budget voor opvang van het Rijk met uitzondering van de gemeente Groningen. Deze gemeente ontvangt echter een substantieel hoger budget per inwoner vergeleken met de andere referentiegemeenten. De gemeente Haarlem ontving in 2020 21,8% minder budget per inwoner dan het landelijk gemiddelde terwijl Groningen in dat jaar +68,9% meer kreeg. In 2019 hebben de referentiegemeenten gemiddeld € 2,9 miljoen uit eigen begroting toegevoegd aan het budget van het Rijk. Dit komt overeen met het tekort van de gemeente Haarlem van € 3 miljoen. Wat gemeenten in de praktijk betalen uit dit budget verschilt.

3. Vrijwel alle gemeenten zoeken hoe ze de uitstroom kunnen bevorderen:

De acties die gemeente Haarlem inzet om uitstroom te bevorderen zijn vergelijkbaar met de acties van de referentiegemeenten. Zo zetten gemeenten in op:

- Verplichte trajectbegeleiding om mensen te motiveren om mee te werken aan herstel;

⁴ De volledige benchmark is terug te vinden via [Eindrapportage bureau HHM \(haarlem.nl\)](https://www.hhm.nl/rapporten/indrapportage-bureau-hhm-haarlem-nl)

- Goede samenwerkingsafspraken en convenanten met corporaties en lokale gemeenten om meer plekken te creëren;
- Oplossingen buiten de opvang 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 omdat de gedachte van deze manier van opvangen is dat het rust creëert bij cliënten en het herstelproces bevordert.

4. Haarlem vraagt voor sommige locaties in vergelijking tot andere gemeenten een lagere eigen bijdrage:

Sommige gemeenten noemen de lage eigen bijdrage als belemmering van door- en uitstroom omdat er op vervolgplekken vaak een hogere eigen bijdrage wordt gevraagd. Als oplossing wordt de eigen bijdrage in de opvang dan verhoogd.

Evaluatie arrangementenmodel Beschermd Wonen (2021)⁵

Het volledige rapport is als bijlage toegevoegd. AEF en Xpertisecare hebben ter voorbereiding op de nieuwe aanbesteding een evaluatie uitgevoerd van het bestaande arrangementenmodel. Daarvoor zijn een aantal stakeholders geïnterviewd waaronder verschillende gemeenten en ketenpartners. De vraag *“In hoeverre heeft het arrangementenmodel bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het beleidskader Opvang, Wonen en Herstel?”* stond centraal. De evaluatie heeft plaatsgevonden in de zomer van 2021. Een kwantitatieve conclusie over in hoeverre cliëntresultaten behaald worden is op basis van de beschikbare data niet te geven. Daarnaast is het een evaluatie en zijn er geen adviezen in het onderzoek opgenomen. Hieronder zijn een aantal belangrijke bevindingen van de evaluatie opgenoemd:

Over het arrangementenmodel:

- Het arrangementenmodel heeft bijgedragen aan een (cultuur)verandering bij een aantal ketenpartners. Zo heeft het arrangementenmodel ertoe geleid dat er concretere doelen worden nagestreefd in de begeleiding en dat er meer nadruk ligt op de zelfregie en persoonlijke doelen van een cliënt. Dat komt omdat er door het model meer gestuurd wordt op de resultaten en niet op de hoeveelheid ureninzet van de begeleiders. Zo draagt het arrangementenmodel ook bij aan het herstelproces van een cliënt. De herstelgerichte manier van werken legt de focus op persoonlijke, individuele doelen van cliënten en houdt in mindere mate rekening met de ondersteuningsvraag binnen een gezin. Zorgaanbieders geven daarnaast aan dat niet alle doelen behaald kunnen worden, bijvoorbeeld als gevolg van terugval of een hogere zorgvraag dan vooraf ingeschat;
- Het ‘keukentafelgesprek’ geeft regelmatig onvoldoende informatie om een passend arrangement af te geven. Zorgaanbieders willen de ruimte hebben om een cliënt goed te leren kennen zodat de indicatie eventueel kan worden opgehoogd. Het aanvragen van een nieuw arrangement is namelijk veel werk;
- Zorgaanbieders verschillen onderling in de mate waarin ze flexibiliteit en ruimte ervaren binnen het arrangementenmodel. Er wordt aangegeven dat er behoefte is aan richtlijnen over waarvoor de middelen wel en niet voor mogen worden ingezet;
- Het doorbreken van verkokering (één aanbieder verantwoordelijk voor het totale arrangement) lijkt van positieve invloed te zijn op het behalen van cliëntresultaten.

Over andere aspecten van Beschermd Wonen:

⁵ Het volledige onderzoek is terug te vinden via de link [Evaluatie Arrangementenmodel Beschermd Wonen \(haarlem.nl\)](https://www.haarlem.nl/evaluatie-arrangementenmodel-beschermd-wonen)

- Omklappen van Beschermd- naar Beschut wonen levert voor enkele zorgaanbieders problemen op in de bedrijfsvoering. Zij geven aan het niet altijd wenselijk te vinden om hun beschermde woonplekken 'kwijt te raken'. Het 'omklappen' wordt dan als een negatieve prikkel ervaren;
- Er moet meer aandacht zijn voor huurbescherming wanneer een cliënt Beschut gaat Wonen (en in alle andere situaties waarbij de inwoner zelf huur betaalt);
- Er wordt (te) weinig gebruik gemaakt van overbruggingszorg. Hierdoor krijgen cliënten op de wachtlijst niet altijd de juiste ondersteuning;
- De acceptatieplicht wordt niet altijd nageleefd. Dit komt deels door de complexiteit van de doelgroep en deels door personeelstekorten van zorgaanbieders;
- Er wordt wel samengewerkt door aanbieders, bijvoorbeeld middels verschillende overlegtafels, maar nog niet op inwonerniveau: alle ondersteuning wordt door 1 aanbieder gegeven.

Nieuwe uitgangspunten en de eerste aanzet voor de nieuwe aanbesteding

In 2021 hebben de gemeenten ook zelf gesprekken gevoerd met huidige aanbieders van Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen over de knelpunten die ze ervaren en de gewenste veranderingen die ze zouden willen zien. In totaal zijn er 6 bijeenkomsten georganiseerd die gericht waren op verschillende thema's. Op basis van de bijeenkomsten is een nieuw beleidskader opgesteld en is een eerste aanzet voor de scope van deze aanbesteding gemaakt (hoofdstuk 3). Hieronder worden een aantal thema's die besproken zijn uitgelicht:

De weerbarstige praktijk:

Aanbieders vinden het belangrijk dat er gemeenten oog hebben voor de weerbarstige praktijk waarin ze werken. Zo is de in-, door- en uitstroom van cliënten ondanks de ambulantiseringsbeweging onvoldoende op gang gekomen. Bovendien zijn er bijna geen (opvang- en woon)plekken voor complexe doelgroepen. Voorzieningen die gepland staan - waaronder Skaeve Huse en Domus plus - worden moeizaam gerealiseerd waardoor het voor de meest complexe doelgroep niet altijd mogelijk is om een passende plek te vinden. Sommige cliënten moeten hierdoor meerdere keren verhuizen naar verschillende woonlocaties. De uitstroom naar zelfstandige woningen via voorrangregelingen (omklap, contingent- en kanscontractenregeling) is sterk verbeterd, maar de wachttijden voor deze woningen zijn vaak langer dan de gewenste 6 maanden.

Een betere samenwerking bij complexe casuïstiek:

De partijen in de keten ervaren korte lijnen en er is sprake van een laagdrempelige samenwerking. Signalen van stagnatie of knelpunten worden snel gezien en opgepakt. De aanbieders zien nog wel verbetermogelijkheden voor de samenwerking rondom cliënten die kampen met complexe problematiek. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de zorg op een Beschermd Wonen locatie wordt beëindigd omdat een cliënt onvoldoende meewerkt of omdat een cliënt zeer agressief gedrag vertoont waarna een cliënt vervolgens bijna altijd in de Maatschappelijke Opvang terecht komt. Dat kan het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces maar het is lang niet altijd de best passende plek voor de inwoner. Een betere samenwerking in dit traject kan voor de cliënt tot een betere oplossing leiden. Er is de wens om als aanbieders gezamenlijk breder te kijken naar een passende vervolgplek en passende begeleiding.

Regie en doorzettingsmacht op de uitvoering

Voor die samenwerking is een betere regie nodig op de uitvoering. Regie en doorzettingsmacht op verschillende uitvoeringsvraagstukken zoals; relatie behandeling-begeleiding, huisvesting (voldoende aanbod en voldoende door,- en uitstroom mogelijkheden), wijkgericht werken en verslavingszorg. Regie kan en moet door het gehele veld worden opgepakt. De ene keer is dat de gemeente, de andere keer een zorgaanbieder, een volgende keer de verslavingszorg. En partijen die de regie krijgen moeten ook doorzettingsmacht krijgen om resultaten te kunnen boeken. Het is van belang dat vooraf duidelijk is welke partij de regie heeft.

Naast de algemene knelpunten en verbeterpunten zijn er ook per beleidsveld verbeterpunten benoemd:

Maatschappelijke Opvang:

- Het huidige onderscheid tussen OGGZ-daklozen en economisch daklozen is niet helpend. Hulpverleners zien in de praktijk weinig verschil tussen beide groepen. Ook de economisch daklozen hebben vaak intensieve ondersteuning nodig op meerdere levensgebieden;
- Het moet mogelijk zijn om meer maatwerk te kunnen bieden. Het is heel lastig om voorafgaand aan een traject in de opvang in te schatten wat een cliënt precies nodig heeft. Daarvoor moet tijdens het traject ook ruimte zijn;
- Er moet meer ingezet worden op vervolgplekken, waardoor de uitstroom kan worden versneld.

Beschermd Wonen:

- Het is belangrijk om in te zetten op het voorkomen van Beschermd Wonen in een intramurale setting en uit te gaan van 'ambulant tenzij'. Er kan meer ondersteuning worden ingezet in een thuissituatie van een cliënt als de ambulante begeleiding daarvoor goed is georganiseerd. Denk daarbij aan de mogelijkheid om ook in het weekend en in de avonden zorg te kunnen leveren.

Begeleiding:

- Er is behoefte aan meer mandaat bij de professionals. De professionals werken nu nog te veel vanuit de visie van de eigen organisatie en de financieringssystematiek. Er moet beweegruimte zijn om te doen wat nodig is;
- Het zou goed zijn als er één coördinator is gedurende het hele zorgpad. Een coördinator die betrokken blijft ook als de inwoner verhuist naar een andere voorziening of naar een zelfstandige woonvorm.