

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Bezoekadres: Varrolaan 100, Utrecht
Telefoon: 030 286 1391
Internet: www.utrecht.nl/rekenkamer

Aan de leden van de gemeenteraad Utrecht

| | | | |
|-----------------|-------------------------------|--------------|--|
| Behandeld door: | Mario van den Berg | Datum: | 8 november 2018 |
| Doorkiesnummer | 286 1012 | Ons kenmerk: | 18.1108.01 |
| E-mail: | mario.van.den.berg@utrecht.nl | Onderwerp: | Rekenkamerbrief Plan van aanpak daklozenopvang |

Geachte leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer Utrecht publiceerde op 24 mei 2018 het rapport *Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten*. Na de presentatie in de raadsinformatiebijeenkomst van 31 mei is het rapport op 28 juni besproken in de commissie Mens & Samenleving. In de raadsvergadering van 5 juli besloot de raad unaniem om de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.

In reactie hierop heeft de wethouder de toezegging (2018-178) gedaan om te komen met een plan van aanpak dat ingaat op de aanbevelingen. Deze toezegging is gestand gedaan door het aanbieden van een raadsbrief en het plan van aanpak op 18 oktober jongstleden. Hierbij stuur ik u onze reactie op het plan van aanpak.

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de brief en het plan van aanpak. Het plan van aanpak is een reactie op de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. Tegelijkertijd is het een vervolg op c.q. uitvoering van de visie 'Toekomst van de daklozenopvang in Utrecht'. Dat blijkt uit het feit dat ook verschillende andere onderwerpen de revue passeren, waaronder de rol van de cliënt (cliëntregie) en de handelwijze bij mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB). Conform de opzet van het Plan van Aanpak bespreken we eerst deze twee onderwerpen. Daarna komt de reactie van het College op de (door de Raad overgenomen) aanbevelingen van de Rekenkamer aan de orde.

Rol van de cliënt

De visie van de gemeente Utrecht op cliëntregie, is sinds 2016 onderdeel van de bijlagen bij de leveringsafspraken voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Hierin zijn vier waarden nader uitgewerkt: *gelijkwaardigheid, autonomie, aandacht & betrokkenheid* en *vertrouwen geven & betrouwbaar zijn*. Aanbieders worden gevraagd vanuit die waarden te werken. Dit onderschrijft de rekenkamer van harte. Onafhankelijke cliëntondersteuning kan een belangrijke steun in de rug zijn om de regie over de eigen situatie (weer) te kunnen voeren. Onafhankelijke cliëntondersteuning is in 2007 in de Wmo opgenomen. Wij constateren in het rekenkamerrapport dat de functie van onafhankelijke cliëntondersteuning in de

gemeente Utrecht niet duidelijk is ingevuld en dat daklozen er niet consequent op worden gewezen dat zij hier een beroep op mogen doen.¹
In de commissie M&S van 28 juni bevestigde de wethouder dat de bekendheid beperkt is. Het college wil de bekendheid van de onafhankelijke cliëntondersteuning in de volle breedte van de Wmo verbeteren. De rekenkamer is benieuwd wat hiervan de resultaten zijn in relatie tot de mensen die een beroep doen op maatschappelijke opvang.

LVB

De handelwijze bij mensen met een LVB lijkt veelbelovend waarbij het vraagstuk hoe een LVB tijdig te herkennen en goede opvang en zorg te bieden zorgvuldig en van veel kanten wordt belicht. Het Stadsteam is uitgebreid met meer capaciteit met LVB kennis. Professionals krijgen diverse tools aangereikt (screeningsinstrument, LVB-consulent). Het zou interessant zijn om bij te houden hoe vaak trajectbegeleiders van het Stadsteam Herstel gebruik maken van het optioneel inzetten van een LVB-consulent (een gedragswetenschapper van MEE). Een LVB herkennen en er naar handelen is al grote winst. Een vervolgvraag die opkomt is of en hoe de gemeente de in-, door- en uitstroom en ook de mogelijke terugval gaat monitoren van mensen met LVB in de Maatschappelijke Opvang / Beschermd Wonen (MO/BW). Vragen zijn bijvoorbeeld: vallen zij meer dan gemiddeld terug? Hoe komt dat en wat is er aan te doen? Krijgen personen met een LVB door de extra inzet beter passende zorg? Zo kan een indicatie worden verkregen of de ingezette maatregelen voldoende effectief zijn.

Aanbevelingen rekenkamerrapport

Wij zullen ons hierna vooral richten op de wijze waarop het college van plan is uitvoering te geven aan de door de Raad overgenomen aanbevelingen van het rekenkamerrapport.

In het Plan van Aanpak is gemeld dat er nog diverse acties door het college worden ondernomen die samenhangen met het opvolgen van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, namelijk:

- ◆ Tussenevaluatie capaciteit Stadsteam Herstel, november 2018 (eindevaluatie juni 2019)
- ◆ Plan van aanpak voorkomen terugval dakloosheid (najaar 2018)
- ◆ Handelwijze transformatie naar 24 –uurs opvang en bijbehorend financieel beeld (december 2018)
- ◆ Analyse wachtlijst MOBW op basis van steekproef (najaar 2018)
- ◆ Start onderzoek van VNG en G4 naar stijging daklozen (najaar 2018)

Het is bij een aantal van deze actiepunten jammer dat daarover niet al meer informatie beschikbaar was bij het opstellen van het huidige plan van aanpak, omdat de actiepunten nadere uitwerking geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

¹ Rekenkamer Utrecht (24 mei 2018). *Opvang en zorg voor daklozen: knel in de keten*. Pagina 65-66.

Overzicht per aanbeveling

Hieronder is in een tabel weergegeven welke acties het college inzet bij de aanbevelingen van de rekenkamer en wat ons daarbij opvalt.

| Aanbeveling 1: Zorg voor genoeg capaciteit en meer expertise bij het Stadsteam Herstel (SH) zodat zij een snelle en goede intake bij de toegang tot de daklozenopvang kunnen doen. Evalueer of de incidentele uitbreiding van capaciteit toereikend is en of deze structureel nodig is. | |
|---|---|
| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
| Tussenevaluatie Stadsteam Herstel, november 2018 | Hoe / wat gaat er geëvalueerd worden, zijn daar al ideeën over? |
| Evaluatie uitbreiding capaciteit Stadsteam Herstel juni 2019 | Van belang zijn ook de wachttijden / doorlooptijden bij intakes en werkdruk/caseload bij het Stadsteam. Is er - naast voldoende kennis - ook voldoende tijd per cliënt voor een zorgvuldige intake en begeleiding? |
| Aanbeveling 2: Verbeter de registratie en informatievoorziening, zodat goede, actuele sturingsinformatie over cliënten in de keten van opvang en zorg beschikbaar komt. | |
| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
| Verbeteren huidige registratie (KRIS aangepast voor Stadsteam Herstel / wordt aangepast voor Herstart per 1 december 2018) | Goed. Behalve dat dit het dagelijks werk van registratie van klantgegevens efficiënter kan maken, is een eenduidige registratie ook een vereiste voor een zuiver inzicht in wachtlijsten en wachttijden. |
| Gegevens zijn samengevoegd in factsheet MOBW & nachtopvang | De factsheet bevat nog geen gegevens over de crisisopvang, werking regionale toegang/zachte overdracht, kengetallen Stadsteam (bijv. aantallen intake). Financiële kengetallen ontbreken zoals % uitnutting budget / wachtlijstmiddelen. |
| Verkennen hoe data uit systemen te combineren (gestart voorjaar 2018). Technisch nog uitdagingen. Doorlopend proces. | Dit is een actie die al langer loopt. Onduidelijk is welke voortgang hier nu mee wordt geboekt en waar de uitdagingen liggen. Zijn er concrete mijlpalen en een concreet tijdspad? |
| Aanbeveling 3: Toets periodiek de huidige praktijk bij de toegang tot de maatschappelijke opvang, zodat deze conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid van de VNG blijft verlopen. | |
| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
| Gemeente blijft hiervoor gebruik maken van het jaarlijkse Trimbos onderzoek | Alleen het Trimbos onderzoek benutten, geeft een beperkt beeld van de toegang tot maatschappelijke opvang. Trimbos onderzoekt het “deurbeleid” en het verkrijgen van tijdelijke opvang (in afwachting is van een formeel besluit), maar niet het verdere proces van landelijke toegankelijkheid. Dus de “zachte overdracht” van de gemeente Utrecht naar een andere centrumgemeente, in het geval van het ontbreken van regiobinding, komt niet in beeld. Daarnaast hanteert Trimbos in haar mystery guest onderzoek een heel kleine steekproef, die weliswaar bruikbare signalen en lessen op kan leveren, maar die niet representatief is voor het aantal weigeringen tot opvang. |
| Indien onderzoek Trimbos stopt dan eigen onderzoek inrichten in G4 verband. | |

Aanbeveling 4:

Geef meer prioriteit aan het omvormen van gescheiden nacht- en dagopvang naar 24-uursopvang. Breng in beeld welke (extra) kosten hiermee gemoeid zijn.

| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
|--|--|
| <p>Verbouwing Sleep Inn en communicatie met omwonenden september-december 2018</p> <p>Handelwijze transformatie en bijbehorend financieel beeld dec 2018 naar de Raad</p> <p>PvE inkoop 2020 in jan 2018 Publicatie, selectie en gunning inkoop 2020 in januari-juli 2019</p> <p>Vergunning en bouwtechnische aanpassing vastgoed (juli-december 2019)</p> | <p>De verbouwing is al gestart, dus het college is wat laat met informatie over het financiële beeld van de beoogde transformatie. Het college heeft de uitdaging om de verbouwing en transformatie van locaties uit te voeren, met handhaving van de huidige capaciteit en dienstverlening én het organiseren van extra capaciteit (noodbedden) vanwege de gegroeide wachtlijst. Dat lijkt de rekenkamer een lastige opgave, als er ook niet ergens besparingen worden gerealiseerd, maar volgens het college is het te realiseren binnen het bestaande budget. De rekenkamer wacht met interesse de toelichting van het college in december 2018 af.</p> |

Aanbeveling 5:

Zorg voor meer capaciteit om wachtlijsten op te lossen. Weeg daarbij af of volstaan kan worden met de inzet van extra incidenteel budget of dat structurele uitbreiding noodzakelijk is. Maak afspraken met zorgverzekeraars om samen te zorgen voor een sneller en duurzaam herstel van daklozen.

| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
|--|--|
| <p>In 2018 extra 50 plekken (Tussenvoorziening en Leger des Heils); In 2019 uitgebreid met 11 naar 61 plekken.</p> <p>Meer betaalbare huurwoningen. Pilot 'sneller onder dak' en we zetten in op meer innovatieve woonconcepten zoals gemengd wonen. (zie ook aanbeveling 6)</p> <p>Alternatieven voor mensen op wachtlijst MO/BW: waar wachten mensen nu precies op; zijn er alternatieven. Op basis van steekproef huidige wachtlijst (najaar 2018)</p> <p>Betere afstemming vraag-aanbod. We inventariseren aanbod alle aanbieders t.b.v. wachtlijstbeheer.</p> | <p>Goed dat er extra plekken gerealiseerd worden, maar de wachtlijst is 503. Welke verwachting is er over deze wachtlijstomvang en welke omvang is werkbaar volgens het college?</p> <p>Er is bij de Pilot 'sneller onder dak' geen tijdspad en verwachting benoemd. Bij aanbeveling 6 is wel een concreet voorbeeld gegeven van een nieuw woonconcept.</p> <p>Het zoeken naar verbeterpunten voor het beleid onderschrijft de rekenkamer uiteraard, zeker in het licht van de toegenomen wachtlijsten. De rekenkamer heeft op basis van gevoerde gesprekken met aanbieders MO/BW de indruk dat bij een intake aandacht is voor alternatieven. Daarnaast zijn er eerder wachtlijstonderzoeken gedaan en voeren accounthouders periodiek gesprekken met aanbieders MO/BW waarin alternatieven om de wachtlijst te kunnen verkleinen ook aan de orde kunnen komen. Het is daarom wel opmerkelijk dat dit vanuit het reguliere beleid niet al voldoende in beeld is.</p> <p>Men zou verwachten dat het aanbod reeds goed in beeld is en dat helder is welke hulpbehoefte mensen op een wachtlijst hebben. Kennelijk is in de afstemming daarvan nog winst te behalen. Het college specificeert hiervoor geen tijdspad. Aanvullend: ontdubbelen/opschonen wachtlijsten was een reeds lopend actiepunt. In hoeverre is dat nog een issue met de gepleegde inzet op centraal wachtlijstbeheer?</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Inzet op preventie; we geven mede vorm aan onderzoek van VNG en G4 naar stijging daklozen (najaar 2018)</p> <p>We blijven in gesprek met zorgverzekeraars over ggz behandelzorg (doorlopend)</p> <p>Schaarste is een gegeven</p> | <p>Het college geeft geen nadere toelichting op het tijdpad of de onderzoeks aanpak.</p> <p>Dat is belangrijk, maar uit de toelichting blijkt niet of er een concrete agenda met doelen en tijdpad is. Wat levert het op?</p> <p>In de context van deze aanbeveling stelt het college zich op het standpunt dat schaarste een gegeven is. De rekenkamer merkt op dat de mate van schaarste ook samenhangt met gemaakte afwegingen en besluitvorming over omvang van budgetten.</p> |
| <p>Aanbeveling 6: Geef topprioriteit aan het realiseren van voldoende betaalbare woonruimte. Maak afspraken met woningcorporaties om de knelpunten in het aanbod van geschikte en betaalbare woonruimte voor de uitstroom van cliënten MO/BW te verlichten.</p> | |
| <p><i>Acties</i></p> | <p><i>Aandachtspunten rekenkamer</i></p> |
| <p>Vergroten woningvoorraad: 35% sociale huur en 25% middensegment in 2040.</p> <p>Kortere termijn tempo en doorstroming verhogen en stimuleren vergroting aanbod in deze segmenten.</p> <p>Tot 2023 extra 2.000 sociale huur woningen, maar deels zachte plan capaciteit.</p> <p>Transformatie kantoren / zorgvastgoed (Lichtkring, 110 sociale huurappartementen)</p> <p>Tijdelijke bouw (500 studio's Leidsche Rijn) Echter, plekken hiervoor steeds schaarser</p> <p>Evalueren contingent Beter Wonen en nieuwe meerjarige afspraken</p> <p>Regiokoers MOBW: inzet op zo spoedig mogelijk een woning</p> <p>Investeren in gemengd wonen concepten. Concreet: Cartesiusdriehoek 170 plekken voor doelgroepen</p> | <p>Haalbaarheid is onzeker. Op korte termijn geen oplossing voor wachtlijst.</p> <p>Als doel prima, maar in hoeverre hier effecten van verwacht kunnen worden en op welke termijn is niet helder.</p> <p>Dit is ontoereikend voor de behoefte aan sociale huur woningen in Utrecht. De afstemming vraag – aanbod en de impact van een mismatch hiertussen is een aandachtspunt.</p> <p>Dit is een mooi voorbeeld van het innovatief creëren van meer sociale huurwoningen. In hoeverre zijn meer van dergelijke initiatieven mogelijk en in beeld?</p> <p>Ook dit is een interessante oplossing voor de woning schaarste. In hoeverre wordt er actief gezocht naar dergelijke mogelijkheden?</p> <p>Wat zijn het tijdpad en de inzet van deze evaluatie?</p> <p>De wens is duidelijk, de beschrijving in het plan van aanpak is weinig informatief (werkwijze, tijdpad, risico's). De verdeling van kosten tussen regiogemeenten na de beoogde herverdeling van de rijksbijdrage MOBW is een onbekende factor. Het (niet geoordeelde) geld kan door regiogemeenten worden ingezet op andere beleidsterreinen. De gemeente Utrecht wordt dan mogelijk onevenredig belast met het daklozenvraagstuk. Dit risico wordt door het college niet genoemd.</p> <p>Dit zijn goede initiatieven, maar de capaciteit is beperkt. Cartesiusdriehoek is hoewel concreet, nog in planvorming. Hoeveel extra woonplekken bieden de initiatieven in totaal en voor welke personen zijn deze geschikt? Is er doorstroming uit deze initiatieven naar andere woningen zodat personen uit MO/BW over een langere termijn kunnen blijven instromen?</p> |

Aanbeveling 7:

Zorg voor adequate begeleiding en nazorg aan daklozen die na uitstroom weer zelfstandig gaan wonen, waarbij de aard en duur mede afhankelijk is van de mate van zelfredzaamheid op verschillende levensterreinen. Wees alert op het risico dat als begeleiding te snel stopt, mensen die opnieuw in de problemen komen, uit beeld raken en terugvallen in herhaalde dakloosheid.

| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
|---|--|
| Risicofactoren terugval in beeld gebracht. Najaar 2018: plan van aanpak | Goede actie. Het aantal daklozen in opvang dat eerder dakloos is geweest is > 50% blijkt uit onderzoek. Als het lukt herhaalde dakloosheid te verminderen neemt de wachtlijst af en neemt druk op de gehele keten van MO voorzieningen af. |
| Vroegsignalering schulden: eind 2018 uitrol pilot naar alle wijken. | Goede actie. De uitrol naar alle wijken is ons inziens wel laat. De positieve resultaten van de pilot waren al vroeg bekend. |
| Afspraken maken met andere crediteuren over vroegsignalering en aanpak schulden | Dit staat al veel langer op de agenda, maar lijkt niet van de grond te komen. Hoe komt dat? Met welke crediteuren worden afspraken gemaakt en is hier een concreet tijdpad aan gekoppeld. |
| Sinds oktober 2018 gestart met stadsbrede scholing schuldenaanpak | Goede actie. |

Aanbeveling 8:

Verbeter het toezicht op de kwaliteit van de geleverde opvang en geef een steviger eerstelijns toezicht vorm waarin ook de eigen gemeentelijke dienstverlening wordt belicht.

| <i>Acties</i> | <i>Aandachtspunten rekenkamer</i> |
|--|---|
| Visie op en inrichting van kwaliteitstoezicht verder vormgeven en dit najaar 2018 delen met de Raad. | Goed dat er een nadere uitwerking komt en dat er een doorontwikkeling is in het meten van cliëntervaringen. Uit de toelichting blijkt nog niet hoe de gemeente de <i>eigen</i> dienstverlening gaat toetsen als onderdeel van het toezicht op de kwaliteit (denk aan de werking van de Regionale Toegang, de toets op regiobinding etc.). |

We hopen dat deze brief de Raad bruikbare handreikingen geeft voor het volgen en beoordelen van het gemeentelijk beleid op het onderwerp maatschappelijke opvang.

Met vriendelijke groet,



Peter van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Utrecht