

Vastgesteld bij raadsbesluit van 31 maart 2005

## **Beleidsnota regionale maatschappelijke opvang**

### **Voorwoord**

Dakloosheid en de problemen die daarmee verband houden zijn van alle tijden. En zorg voor mensen in schrijnende situaties gelukkig ook. Maar het blijkt voor de huidige samenleving vaak lastiger om voor elkaar te zorgen. Daarom zien we een sterk toenemend beroep op instellingen zoals het Verdihuis, die in de regio Noordoost Brabant de opvang verzorgt. Niet alleen de samenleving is veranderd, maar ook de dakloze. De klassieke metafoor van Swiebertje heeft helemaal niets meer te maken met de bittere realiteit en de problemen van de hedendaagse dakloze. Het gaat zelden om één op zichzelfstaand probleem. Vaak kampen dak- en thuislozen met een combinatie van ernstige problemen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard. De voorzieningen voor daklozen en de voorzieningen om dakloosheid te voorkomen raken verstopt. Wanneer we aan de voorgaande, toch tamelijk alarmerende maatschappelijke trends voorbij gaan dreigen veel mensen letterlijk in de kou te komen staan. Dakloosheid –of het ontstaan daarvan- is geen vrijwillige keuze van de dakloze, maar een serieus maatschappelijk probleem.

De veertien gemeenten in Noordoost Brabant erkennen dit en willen dakloosheid gezamenlijk aanpakken. Daarom besloten de gemeentebesturen eerder om financieel bij te springen om de meest urgente nood te lenigen. En om gezamenlijk beleid te voeren. Dat is lastig, omdat er weinig financiële armslag van het Rijk is voor extra maatregelen. Een ander lastig punt is dat de maatschappij in zijn geheel verantwoording draagt voor het probleem van dakloosheid. Wij spreken daarom alle partijen aan op hun verantwoordelijkheid. Om dat te kunnen doen hebben wij onze eigen visie ontwikkeld. Voor u ligt een uniek document. Het is immers voor het eerst dat de gemeenten in Brabant Noordoost erin zijn geslaagd een gezamenlijke visie op de maatschappelijke opvang in onze regio neer te leggen. Een visie die naar ik hoop op brede steun kan rekenen. Zowel van gemeenten, de provincie als van instellingen betrokken bij de maatschappelijke opvang. Ik hoop dat met de uitwerking van de genoemde speerpunten ons doel bereikt wordt: het optimaliseren van de opvang van mensen die niet buiten onze zorg kunnen.

Namens de portefeuillehouders maatschappelijke opvang van Noordoost Brabant,

drs. H.P.J. van Gerven,  
voorzitter regionaal portefeuillehoudersoverleg

Januari 2005

## **Inleiding**

Het doel van deze notitie is de optimalisering van de maatschappelijke opvang in Noordoost Brabant.

In het eerste hoofdstuk staan we stil bij het ontstaan van maatschappelijke opvang. De opvang in deze regio wordt in historisch perspectief gezet.

Een sluitende aanpak staat ons voor ogen. We brengen de maatschappelijke opvang in onze regio in beeld aan de hand van de functies preventie, opvang en herstel. In hoofdstuk 2 wordt aangegeven welke bestaande voorzieningen er op dit moment zijn en wat onze algemene beleidsuitgangspunten zijn.

In hoofdstuk 3 komen de problemen van de maatschappelijke opvang aan bod.

De gemeenten in de regio zijn beleidsverantwoordelijk als het gaat om het gewenste niveau van maatschappelijke opvang. Daarom benoemen we in hoofdstuk 4 welk niveau van opvang we willen.

In hoofdstuk 5 beschrijven we het beleid dat we willen voeren om de opvang uit haar beknelde positie te bevrijden. We besteden aandacht aan belangrijke partners die ons behulpzaam kunnen zijn bij de uitvoering. We presenteren een samenhangend plan, bestaande uit zeven actiepunten. Het laatste hoofdstuk beschrijft het financieel kader.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Inleiding

## Inhoudsopgave

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Hoofdstuk 1 Ontstaan maatschappelijke opvang</b>                           |    |
| 1.1 Zorg voor Tweede Wereldoorlog                                             | 1  |
| 1.2 Maatschappelijke opvang na de Tweede Wereldoorlog                         | 1  |
| 1.3 Maatschappelijke opvang in Brabant Noordoost                              | 1  |
| 1.4 Wie is verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang?                  | 1  |
| <b>Hoofdstuk 2 Het bestaande voorzieningenniveau</b>                          |    |
| 2.1 De begrippen preventie, opvang en herstel                                 | 3  |
| 2.2 Beschrijving werksoorten St. MO “Het Verdihuis”                           | 3  |
| 2.3 Indeling naar preventie, opvang en herstel                                | 5  |
| 2.4 Samenwerking Brabant Noordoost                                            | 5  |
| <b>Hoofdstuk 3 Maatschappelijke opvang in de knel</b>                         |    |
| 3.1 Dakloosheid geen vrijwillige keuze                                        | 7  |
| 3.2 Dakloosheid en overlast                                                   | 7  |
| 3.3 Problemen Brabant Noordoost                                               | 8  |
| <b>Hoofdstuk 4 Wat willen we?</b>                                             |    |
| 4.1 Beleidsvisie gemeenten                                                    | 10 |
| 4.2 Opvang versterken; gemeentelijke accenten                                 | 10 |
| 4.2.1 De opvangketen                                                          | 11 |
| 4.3 Herstel en preventie                                                      | 11 |
| <b>Hoofdstuk 5 De opvang uit de knel.</b>                                     |    |
| 5.1 Partners                                                                  | 13 |
| 5.2 De speerpunten samengevat; plan voor sociale opvang in Brabant Noordoost. | 15 |
| <b>Hoofdstuk 6 Financiering gemeentelijk beleid.</b>                          |    |
| 6.1 Uitgangspunten financiering maatschappelijke opvang                       | 16 |
| <b>Literatuurlijst</b>                                                        | 17 |
| <b>Bijlagen</b>                                                               | 18 |

## **Hoofdstuk 1      Ontstaan maatschappelijke opvang**

### **1.1      Zorg voor Tweede Wereldoorlog**

Zorg –waaronder opvang van daklozen- werd lange tijd niet als overheidstaak gezien. Tijdens en na de middeleeuwen werd zorg verleend door voornamelijk kerkelijke organisaties en particulier initiatief. In het begin van de vorige eeuw was daar in Nederland nog nauwelijks iets aan veranderd. Wel ging de overheid een minimaal beleid voeren om crisis of nood te voorkomen. Te denken valt dan aan het opruimen van krotten. De overheid onthield zich in dit stadium nog van bemoeienis met sociale vraagstukken. Opvallend is dat de gemeentelijke overheden en woningcorporaties in het begin van de twintiger jaren van de vorige eeuw op lokaal niveau de eersten zijn die de handen ineen slaan om iets te doen aan dakloosheid. Op lokaal niveau wordt getracht iets te doen aan de vaak belabberde huisvesting van de allerarmsten.

### **1.2      Maatschappelijke opvang na de Tweede Wereldoorlog**

Na de Tweede Wereldoorlog gaat de overheid zich steeds meer bezig houden met sociale vraagstukken. De eerste prioriteit is het bestrijden van de woningnood; het doel is om minimale huisvesting voor iedereen te realiseren. Toch blijkt dat er nog steeds behoefte blijft aan maatschappelijke opvang. In de jaren zestig en zeventig ontstaan er daarom lokale en *informele* initiatieven voor opvang. Deze initiatieven starten doorgaans op kleine schaal. Opvallend is dat verschillende partijen zich bezighouden met de organisatie of financiering van de opvang zoals: kerkelijke organisaties, woningbouwcorporaties of gemeenten. In het begin van de jaren tachtig worden steeds meer taken naar de gemeentelijke overheid gedecentraliseerd. Op het gebied van welzijn wordt de gemeente zelfs de meest belangrijke bestuurslaag. Veel gemeenten gaan zich in die rol bemoeien met maatschappelijke opvang. Overigens vormen gemeenten tijdens de jaren '80 het toneel van forse bezuinigingen.

### **1.3      Maatschappelijke opvang in Brabant Noordoost**

Het ontstaan van de maatschappelijke opvang in deze regio ligt in de lijn met de hiervoor geschetste ontwikkelingen. Informele opvang werd –op bescheiden schaal- georganiseerd door (kerkelijke) organisaties. In 1979 ontstond het Verdihuis. Aanvankelijk is het Verdihuis begonnen als vrijwilligersorganisatie, gesteund door diverse partners in maatschappelijke dienstverlening. De eerste beroepskrachten kwamen pas in 1984 in dienst en de eerste stappen van een vrijwilligersorganisatie naar een professionele organisatie werden gezet. De eerste betaalde hulpverleners kwamen rond 1987 in dienst. Langzamerhand begon de opvang een steeds professioneler karakter en een regionaal en uiteindelijk zelfs bovenregionaal karakter te krijgen. Het Verdihuis bleef groeien en werd een belangrijke, professionele en goed op haar taak berekende partner in maatschappelijke opvang in onze regio en zelfs daar buiten.

### **1.4      Wie is verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang?**

Het huidige wettelijke kader voor maatschappelijke opvang is de Welzijnswet 1994. Daarmee is de beleidsverantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang principieel bij gemeentelijke overheden neergelegd. In onze regio werken gemeenten dan ook nauw samen. Op deze samenwerking wordt later nog teruggekomen. De rijksoverheid verstrekt –zonder de maatschappelijke opvang overigens te onttrekken aan de beleidsverantwoordelijkheid van lokale overheden- een rijksuitkering voor verslavingsbeleid, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

In praktijk wordt deze uitkering verstrekt aan een grotere gemeente in de regio. Voor onze regio is Oss aangewezen als centrumgemeente. Zij ontvangt de rijksuitkering voor verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang. Oss ontvangt geen geld voor vrouwenopvang, omdat de wetgever Den Bosch voor wat betreft die uitkering heeft aangewezen als centrumgemeente. De gemeente Oss verdeelt de rijksuitkering na overleg met de andere gemeenten over regionale instellingen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.

## Hoofdstuk 2      Het bestaande voorzieningenniveau

Het bestaande niveau van voorzieningen voor maatschappelijke opvang in onze regio wordt in dit hoofdstuk belicht. In deze regio bestaat er gemeentelijke samenwerking. Ambtelijke en bestuurlijke afstemming vindt met enige regelmaat plaats, op basis van door de jaren heen gegroeide uitgangspunten. Deze uitgangspunten komen in dit hoofdstuk aan bod.

### 2.1      De begrippen preventie, opvang en herstel

Wij kiezen er voor om de maatschappelijke opvang te benaderen als een keten. Daarbij onderscheiden we drie onderling verbonden fasen van opvang; te weten opvang, preventie en herstel. Alvorens het bestaande niveau van opvangvoorzieningen te beschrijven, lichten we de drie begrippen toe:

#### Preventie

Het doel van preventie is om een afname te bereiken van het aantal personen dat in de opvang terecht komt en om de toename van risicogroepen af te zwakken. Dit kan bereikt worden door in een zo vroeg mogelijk stadium doelgroepen op te zoeken en waar het kan zo licht mogelijke vormen van hulp en preventieve ondersteuning aan te bieden. Van groot belang is het aanbieden van bereikbare ondersteuning en waar mogelijk in de thuissituatie.

#### Opvang

Het doel van opvang is het bieden van een op de vraag van de klant toegesneden arrangement. Van belang is een uitstroom van klanten te realiseren door een activerende benadering. Als dit niet realistisch is, dan moet gekozen worden voor de *next-best solution* in de vorm van bijvoorbeeld verpleegzorg of behandelingsarme opvang.

#### Herstel

Het doel van herstel is om zoveel mogelijk te streven naar duurzaam en compleet herstel van zelfredzaamheid van klanten. In gevallen waarin dit niet mogelijk is, kan herstel de vorm aannemen van langdurige nazorg gericht op handhaving van zelfredzaamheid op het maximaal haalbaar niveau. Duidelijk is dat de (on)mogelijkheden van de individuele klant bepalend zijn voor de mate waarin herstel gerealiseerd wordt.

### 2.2      Beschrijving werksoorten St. MO “Het Verdihuis”

De volgende werksoorten zijn op dit moment aanwezig:

- \*      crisisopvang
- \*      passantenverblijf
- \*      sociaal pension
- \*      begeleid wonen
- \*      gezinshuizen
- \*      preventieve woonbegeleiding

*Crisisopvang (verblijf maximaal 3 maanden, 20 plaatsen, waarvan 2 voor jeugd)*

Doelgroep van de crisisopvang bestaat uit mensen die zich in een acute crisissituatie bevinden en tijdelijk opvang en begeleiding nodig hebben. Men is vaak (tijdelijk) thuisloos en contacten met andere vormen van hulpverlening zijn verbroken of nog

niet opgestart. Ook kan men op verwijzing zijn aangemeld. Op dit moment kan de crisisopvang uit alle leeftijdsgroepen bestaan. De capaciteit bedraagt 20 plaatsen. De voorziening is intramuraal en is gesitueerd in Oss.

#### *Passantenverblijf (verblijf maximaal 48 uur, 4 plaatsen)*

Crisis heeft vaak een acuut karakter. Crisissituaties kunnen zich 24 uur per dag voordoen. Alvorens een oplossing te vinden voor langere periode, is eerste opvang in die gevallen noodzakelijk. Het passantenverblijf in Oss is hier op gericht. Het Verdihuis heeft ongeveer 4 plaatsen beschikbaar voor acute crisisgevallen. De opvang is van korte duur<sup>1</sup> en de faciliteiten zijn beperkt tot het meest noodzakelijke. Ook voor deze voorziening geldt dat zij intramuraal is.

#### *Sociaal pension (langdurig verblijf)*

Woonvoorziening met woonbegeleiding gericht op langduriger verblijf. Het sociaal pension wordt gebruikt door mensen die anders dak-of thuisloos zouden worden. In de regel is er sprake van meervoudige problematiek, dat wil zeggen dat een combinatie sociaal-economische, emotionele, financiële of medische problemen de oorzaak vormen van de onmogelijkheid om een zelfstandig bestaan te leiden. Van doorstroming naar een lichtere vorm van hulp of van uitstroming is slechts sporadisch sprake. Alleenstaanden en partners vanaf 18 jaar kunnen terecht in het sociaal pension, dat intramuraal gehuisvest is. Er zijn ongeveer 24 plaatsen beschikbaar. Het sociaal pension is gehuisvest in Oss.

#### *Begeleid Wonen*

Begeleid Wonen is een iets lichtere vorm van opvang dan het sociaal pension. Mensen die niet zelfstandig kunnen wonen worden in deze werksoort begeleid bij het zelfstandig bestaan. Deze vorm van hulpverlening is ambulante. Door deze hulp is er sprake van een min of meer zelfstandig bestaan. De doelgroep bestaat uit 18-jarigen en ouder.

#### *Gezinshuizen (7 panden)*

De doelgroep van deze werksoort wordt gevormd door mensen die in een gezinsverband kunnen worden opgenomen. We hebben het dan veelal over alleenstaande personen van 18 jaar en ouder die bij particulieren in een bestaand gezinsverband worden opgenomen. Het gaat om een vrij unieke laagdrempelige vorm van opvang.

#### *Preventieve woonbegeleiding*

Het Verdihuis richt hier haar activiteiten op het voorkomen van huisuitzetting door gerichte preventie-activiteiten. Ook bij deze volwassen doelgroep is er vaak sprake van een combinatie van problemen. Preventieve woonbegeleiding wordt vaak in samenwerking met een woningbouwcorporatie uitgevoerd. Op dit moment concentreert deze werksoort zich met name in Cuijk, Grave, Mill (i.s.m. corporatie Woonmij. Maasland), St. Anthonis (i.s.m. corporatie Pantein), Veghel (i.s.m. Woonbelang Veghel) en Uden (i.s.m. corporatie SVU). Er zijn ongeveer 25 sociale eenheden waar preventieve woonbegeleiding wordt verzorgd. Projecten preventieve woonbegeleiding zijn te vinden in de grotere kernen in de regio.

---

<sup>1</sup> Gestreefd wordt naar opvang van maximaal 48 uur of zoveel korter als mogelijk is.

## 2.3 Indeling naar preventie, herstel en opvang

*Tabel werksoorten ingedeeld naar functie<sup>2</sup>.*

| Activiteit        | Preventie | Opvang | Herstel |
|-------------------|-----------|--------|---------|
| Crisisopvang      | -/-       | +/+    | +/+     |
| passantenverblijf | -/-       | +/+    | +/+     |
| Sociaal pension   | -/-       | +/+    | +/+     |
| Begeleid Wonen    | +/+       | +/+    | +/+     |
| Gezinshuizen      | +/+       | +/+    | +/+     |
| Prev. Woonbegl.   | +/+       | -/-    | +/+     |

++ werksoort past binnen deze functie

+/- werksoort past min of meer binnen deze functie

-/- werksoort past niet binnen deze functie

### *Conclusie aanbod*

Er is een gevarieerd aanbod in opvangvoorzieningen in onze regio. In die zin zijn er geen 'witte vlekken' dat wil zeggen functies van maatschappelijke opvang waarin niet is voorzien.

## 2.4 Samenwerking Brabant Noordoost.

Door de jaren heen is de gemeentelijke samenwerking in de regio naar elkaar toe gegroeid. Tussen gemeenten vindt er bestuurlijke afstemming plaats over de maatschappelijke opvang. Het bestuurlijk overleg wordt geflankeerd door een ambtelijk overleg. De gemeentelijke afstemming tot nu toe is tamelijk diepgaand en intensief geweest. Er worden afspraken gemaakt over de financiering van de opvang en de belangrijkste beleidskeuzen. Als de agenda daar om vraagt wordt de directie van het Verdihuis uitgenodigd.

Begin 2001 hebben de gemeentebesturen het convenant maatschappelijke opvang ondertekend. Hoewel de maatschappelijke opvang niet is ingebed in een gemeenschappelijke regeling, zijn er toch gemeentelijke afspraken gemaakt. Het convenant kent de volgende centrale bepalingen:

1. De gemeenten in Brabant Noordoost zijn bereid tot medefinanciering van de maatschappelijke opvang;
2. Het regionaal portefeuillehoudersoverleg legt zijn standpunt in de vorm van een advies voor aan de colleges van de deelnemende gemeenten;<sup>3</sup>
3. De financiering vindt in eerste instantie plaats op basis van de specifieke uitkering;
4. Het Verdihuis wordt aangestuurd door de gemeente Oss in overleg met de regiogemeenten;
5. Besluiten over de maatschappelijke opvang worden na overleg met de regiogemeenten genomen;
6. Het zwaartepunt van het onder 4. genoemde overleg ligt bij het

<sup>2</sup> Gekozen is de best passende indeling. De grenzen zijn niet absoluut.

<sup>3</sup> Het convenant is tot stand gekomen in het monistisch tijdperk der gemeentelijke verhoudingen. Dat verklaart deze passage. Tegenwoordig ligt het primaat voor kaderstelling en budgettering nadrukkelijk bij de gemeenteraad.

- portefeuillehoudersoverleg.
7. De portefeuillehouders leggen hun standpunt voor aan de afzonderlijke colleges;
  8. Het portefeuillehoudersoverleg is gericht op eenduidigheid en consensus;
  9. De gemeente Oss zal de specifieke uitkering direct en volledig inzetten in Brabant Noordoost.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Op een kleine inhouding van € 11.000 euro na die Oss als bijdrage in de kosten voor de centrumtaak .

## Hoofdstuk 3      Maatschappelijke opvang in de knel

In dit hoofdstuk komen de problemen van de maatschappelijke opvang aan bod. De druk op de voordeur neemt toe, maar de benodigde extra financiering van de rijksoverheid blijft achterwege. Opvang komt in de knel. Dat raakt op de eerste plaats de mensen die ook letterlijk in de kou komen te staan en daarmee de beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten.

### 3.1      Dakloosheid geen vrijwillige keuze

Hoewel er nog veel onbekend is over dakloosheid, komen de laatste jaren meer onderzoeksgegevens over dakloosheid beschikbaar. Uit recent onderzoek blijkt dat dakloosheid *geen vrijwillige keuze* is, maar dat het in veel gevallen het gevolg is van een opeenstapeling van sociaal-economische of psychische problemen, die uiteindelijk leiden tot dakloosheid. De volgende tabel illustreert dat treffend:

*Tabel1 Percentage van de respondenten voor wie genoemde oorzaak van dak- of thuisloosheid van toepassing is<sup>5</sup>*

| Oorzaak dakloosheid        | Nee | Ja  |
|----------------------------|-----|-----|
| verslavingsproblemen       | 38% | 62% |
| relatieproblemen           | 52% | 48% |
| familieproblemen           | 55% | 45% |
| financiële problemen       | 55% | 45% |
| huurproblemen              | 56% | 44% |
| Problemen justitie/politie | 66% | 34% |
| Psychische problemen       | 67% | 33% |
| ontslag uit instelling     | 75% | 25% |
| ontslag van werk           | 80% | 20% |
| problemen met burens       | 86% | 14% |

Het centrum voor verslavingsonderzoek geeft aan dat slechts 15% van de respondenten maar één oorzaak aanwijst als reden voor hun dakloosheid. Een ruime meerderheid noemt twee of meer oorzaken.

### 3.2      Dakloosheid en overlast

Wij vinden een adequaat beleid in maatschappelijke opvang eveneens van groot belang om overlast te beperken. Adequaat opvangbeleid is adequaat veiligheidsbeleid. Onderzoek toont aan dat 62 procent van dak- en thuislozen het afgelopen jaar in aanraking is geweest met politie en justitie. Veel genoteerde overtredingen en misdrijven zijn diefstal, openstaande boetes, aan drugs- of alcohol gerelateerde delicten, heling en geweld.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Bron: "Zwerven in de 21<sup>e</sup> eeuw", Centrum voor Verslavingsonderzoek, 2003 pagina 31

<sup>6</sup> Bron: "Zwerven in de 21<sup>e</sup> eeuw" Centrum voor Verslavingsonderzoek, 2003, pagina 45

### 3.3 Problemen Brabant Noordoost

Het Verdihuis registreert het aantal aanmeldingen dat het ontvangt. Het aantal aanmeldingen overstijgt de beschikbare capaciteit voor opvang, zo blijkt uit de volgende tabel<sup>7</sup>:

*Tabel totaal aantal aanmeldingen Verdihuis 2003 vergeleken met 2000, 2001 en 2002*

| <b>Totaal</b>                                          | <b>2003</b> | <b>2002</b> | <b>2001</b> | <b>2000</b> |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aanmeldingen                                           | 2026        | 1942        | 1747        | 1501        |
| Opnames                                                | 466         | 580         | 522         | 451         |
| <b>Procentuele verandering aanmeldingen vorig jaar</b> | <b>+4%</b>  | <b>+11%</b> | <b>+16%</b> | -           |
| <b>Procentuele verandering opnames vorig jaar</b>      | <b>-20%</b> | <b>+11%</b> | <b>+16%</b> | -           |

We hebben in samenwerking met het Verdihuis gezocht naar maatschappelijke trends die waarneembaar zijn.

#### 1. Druk op de voordeur neemt toe

Uit de voorgaande tabel blijkt heel duidelijk dat er een stijging is in het aantal aanmeldingen dat het Verdihuis ontvangt. Achter deze cijfers schuilen mensen met (vaak meervoudige) problemen. Het Verdihuis neemt waar dat:

- Er een toename is van aanmelders met steeds complexere en meervoudige problemen;
- Er een toename is van aanmelders met chronisch onaangepast gedrag;
- Er een grote toename is van jonge aanmelders (16-23 jaar)
- Er een toename is van het aantal aanmeldingen van ex-gedetineerden;
- Er een toename is van aanmelders met een schuldenlast.
- Er een toename is van aanmelders met verslavingsproblemen;
- Er een toename is van mensen zonder of een gering sociaal netwerk;

#### 2. Doorstroom naar andere werksoorten en uitstroom is beperkt

Het blijkt lastig om cliënten van het Verdihuis door te laten stromen naar lichtere vormen van hulpverlening of om ze uit te laten stromen. Deze algemeen geformuleerde trend lijkt zich vaker voor te doen bij specifieke groepen. Voorbeelden zijn: mensen met een forse schuldenlast, jongeren en zogenaamde 'zwaardere

---

<sup>7</sup> Jaarcijfers Verdihuis 2001 en 2002 betreft de totalen van de werksoorten crisisopvang, passantenverblijf, sociaal pension, begeleid wonen, gezinshuizen, preventieve woonbegeleiding, gezinshuizen en O&O. Om misinterpretatie te voorkomen, past de toelichting dat niet alle aanmeldingen resulteren in een intake. Oorzaken daarvan zijn bijv. plaatsgebrek, het niet komen opdagen van de cliënt of mogelijk probleemveroorzakend gedrag van de cliënt.

cliënten'. Deze laatste groep wordt gevormd door mensen met een –vaak complexe-meervoudige problematiek. Verder wordt de uitstroom bemoeilijkt door een gebrek aan woonruimte.

### **3. Ongunstig economisch klimaat**

De veronderstelling is dat een ongunstig klimaat een stijgend aantal aanmeldingen veroorzaakt. Nu jaren van relatief positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt achter ons lijken te liggen, is het aantal mensen dat in sociaal-economische problemen raakt groter. Het Verdihuis geeft aan dat het veel lastiger is dan voorheen om cliënten te laten uitstromen uit de opvang naar (beginnende)zelfredzaamheid.

### **4. Vermaatschappelijking van de zorg**

Het rijksbeleid is er sterk op gericht om verblijf in (zorg)instellingen zo lang mogelijk te voorkomen. Mensen met een zorgvraag verblijven steeds vaker en steeds langer in de eigen woonomgeving. Men spreekt wel over vermaatschappelijking van de zorg.

Hoewel vermaatschappelijking vooral de oplossing lijkt te zijn voor de bezuinigende rijksoverheid, stelt het gemeenten voor grote dilemma's. In onze ogen is er op zich niets mis met het zo lang mogelijk handhaven van zelfstandigheid, integendeel. Vooral niet als het gaat om mensen die zelfredzaam zijn. Wel hebben we grote moeite met het feit dat er door dit rijksbeleid steeds hogere eisen worden gesteld aan de gemeentelijke voorzieningen zonder dat er adequate compensatie tegenover staat. En we hebben er grote moeite mee dat het er nu op lijkt dat een aantal mensen die voorheen met goede redenen verbleven binnen de muren van een instelling, nu eerder een beroep zullen doen op de maatschappelijke opvang. Het rijksbeleid schiet door.

### **5. Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)**

Hoewel de precieze uitwerking van de WMO voor de gemeente pas op termijn helemaal duidelijk wordt, kan gesteld worden dat de beleidstaak zorg op lokaal niveau van een nog groter belang wordt. Met het oog daarop vinden reeds in alle gemeenten in Brabant Noordoost voorbereidingen plaats.

## **Hoofdstuk 4      Wat willen we?**

### **4.1    Beleidsvisie gemeenten; welk niveau van opvang willen we in Brabant-Noordoost?**

De gemeentebesturen in noordoost Brabant hebben een inhoudelijke visie op de maatschappelijke opvang ontwikkeld. De gemeentelijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van anderen staan daarin centraal. In grote lijnen duiden we onze beleidsvisie hier. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk geven we onze visie handen en voeten en leggen we beleidsaccenten. Wij willen de in dit hoofdstuk gepresenteerde beleidsvisie de komende jaren met onze partners concretiseren. Onze meest belangrijke partners komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Samengevat kan gesteld worden dat de gemeentelijke overheden in Brabant-Noordoost vinden dat het accent op de functie opvang moet liggen. Gezien de grote druk op de voordeur van de maatschappelijke opvang, is het belang van een versterkte opvangfunctie onomstreden. Preventie en herstel zijn eveneens van groot belang, maar de verantwoordelijkheid berust in onze ogen niet exclusief bij gemeenten. Sterker nog: voor goed herstel en preventieve maatregelen zijn we vooral afhankelijk van anderen. Dan moeten we hen ook aanspreken op hun rol en juist die andere partijen betrekken bij de totstandkoming van een samenhangend beleid. Gemist wordt een decentraal aanbod van time-out voorzieningen. Gemeenten missen in ons geografisch gebied voldoende aanbod van een voorziening voor kortdurende opvang, waarbij het initiatief niet bij de dak-of thuisloze ligt. Een time-out voorziening zou moeten kunnen rekenen op professionele bezetting met een brede expertise.

Een time-out voorziening is daarom een multidisciplinaire voorziening. Het is geen exclusief door de maatschappelijke opvang te realiseren voorziening. Daarom ligt het in de rede dat de time-outvoorziening in OGGZ-verband nader vorm krijgt.

Kort en goed is onze beleidsvisie: opvang versterken, herstel en preventie via samenwerking met anderen intensiveren en het realiseren van een time-out voorziening.

### **4.2    Opvang versterken; gemeentelijke accenten**

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de druk op de voordeur van het Verdihuis groot is. Dit strookt met het landelijke beeld van overvolle opvangcentra. Wij voelen ons aangesproken op onze verantwoordelijkheid en willen daarom de opvangfunctie versterken. Opvang zien wij als de 'core business' van maatschappelijke opvang. Het gaat immers om een acute sociale problematiek die vooral de zwaksten treft. We willen de volgende werksoorten intensiveren.

De crisisopvang is niet weg te denken in een goede opvangfunctie. De huidige crisisopvang in het Verdihuis is –zoals aangegeven- maximaal bezet. We willen daarom de opvangcapaciteit uitbreiden. Eveneens willen wij de mogelijkheden bekijken om crisisopvang voor jongeren te realiseren, waarbij wij in eerste instantie denken aan een aparte groep voor 16 t/m 23-jarigen. Een structurele bijdrage van de andere overheden, ligt daarbij voor de hand.

Het passantenverblijf biedt onderdak voor kortdurende opvang en vormt als zodanig een belangrijke schakel in het opvangproces. Gemist wordt een decentrale, gespecialiseerde time-out voorziening. Deze multidisciplinaire voorziening kan in

OGGZ-verband worden gerealiseerd waarbij in onze ogen de maatschappelijke opvang één van de meest belangrijke partners is. Een belangrijk probleem vormt thans de fase na de opvang. Dat heeft diverse oorzaken. Het ontbreken van voldoende geschikte huurwoningen in het lage huursegment is er één, maar het ontbreken van voldoende uitstroomfaciliteiten is een ander. Begeleid wonen zou meer dan nu het geval is gericht moeten zijn op kortdurende opvang nadat een cliënt maximaal 2 maanden in de crisisopvang is geweest. In die zin willen we de druk op de voordeur van de maatschappelijke opvang verminderen door sneller cliënten door te laten stromen naar begeleid wonen en vervolgvoorzieningen. We willen daarom meer accent leggen op begeleid wonen. Gezinshuizen zien we als een unieke vorm van laagdrempelige opvang, welke behouden moet blijven voor de toekomst.

#### 4.2.1 De opvangketen

INSTROOM ->  
Bijv. via  
andere instellingen;  
politie;  
corporaties e.d.

**EERSTE OPVANG**  
**passantenverblijf;**  
**crisisopvang (max. 2 mnd.);**  
**crisisopvang jongeren;**  
**time-out voorziening**

**DOORSTROOM**  
**begeleid wonen;**  
**gezinshuizen;**

of  
UITSTROOM:  
Andere  
gespecialiseerde)  
instellingen  
(semi)permanente  
woonruimte

#### 4.3 Herstel en preventie

Vooraf op het gebied van preventie en herstel dichten we andere partijen een grote verantwoordelijkheid toe. Die keuze heeft tot gevolg dat rijksgeeld in onze ogen vooral in de hiervoor genoemde opvangfunctie moet worden ingezet. Maar daarmee is het doel van een geoptimaliseerde maatschappelijke opvang onvoldoende bereikt.

In onze ogen zijn er theoretisch twee manieren denkbaar die de druk op de maatschappelijke opvang verminderen. De eerste weg is het verminderen van instroom door preventief beleid en een tweede weg is een snellere en betere doorstroom uit de opvang naar een min of meer zelfstandig bestaan.

Voor beide wegen geldt dat wij voor het slagen van ons beleid in hoge mate afhankelijk zijn van de medewerking van anderen. Hoofdstuk 5 verkent een aantal partners. Binnen de maatschappelijke opvang zelf bestaan echter eveneens werksoorten die zich met name richten op herstel of preventie.

Preventieve woonbegeleiding is een ambulante vorm van preventieve hulpverlening welke gericht is op het zo lang mogelijk handhaven van de zelfstandige positie van de cliënt. Een van de effecten van preventieve woonbegeleiding is dat huisuitzetting voorkomen kan worden.

Daarmee is preventieve woonbegeleiding een prima aanvullende werksoort. Stichting maatschappelijke opvang het Verdihuis hanteert nog steeds het standpunt dat preventieve woonbegeleiding een regionaal aanbod zou kunnen zijn.

## Hoofdstuk 5      Eerste verkenning van de keten: partners in MO

### Inleiding

In de vorige hoofdstukken werd duidelijk hoe de maatschappelijke opvang ontstond en hoe de opvang in een relatief korte tijd is uitgegroeid tot een belangrijke voorziening. Toegelicht is dat er in relatief korte tijd voorzieningen zijn gerealiseerd op gebied van preventie, opvang en herstel. Maar ook dat de opvang in de knel zit. Steeds meer mensen met steeds complexere problemen doen een beroep op de opvang. De rijksoverheid houdt de beurs gesloten en plaatst ons daarmee voor moeilijke afwegingen.

In dit hoofdstuk expliciteren we het beleid dat we willen voeren in antwoord op de problemen van een opvang in de knel. Dit in het besef dat dakloosheid over het algemeen geen vrijwillige keuze is, maar ook in het besef dat een landelijk dekkend stelsel van voldoende opvangvoorzieningen nog ver van ons af ligt. Door het rijksbeleid worden we gedwongen prioriteiten te stellen. Aan de andere kant: een aantal prioriteiten *willen* we niet stellen omdat we de sociale consequenties die dat met zich mee zou brengen te schrijnend vinden. Maar er moet wat gebeuren. Dat staat vast.

### 5.1 Partners

In deze notitie, staat de maatschappelijke opvang centraal. De nadruk heeft tot nu toe sterk gelegen op de regionale instelling voor maatschappelijke opvang. Dat is het Verdihuis. Het beleid is er steeds op gericht om een zo goed mogelijke aansluiting tussen voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en welzijn te bewerkstelligen en te behouden. Wij willen met het Verdihuis en de volgende partners een zo goed mogelijk afgestemd beleid in de maatschappelijke opvang bewerkstelligen.

#### *Algemeen Maatschappelijk Werk*

Met het AMW is onlangs overeengekomen dat de maatschappelijke opvang de bereikbaarheid buiten kantooruren overneemt. Het grote voordeel hiervan is dat dit in een groot gedeelte van onze regio eenduidigheid brengt rond crisissituaties na 17:00 uur. Het streven is om deze voorziening die thans in het werkgebied van AMW Uden-Oss tot stand is gebracht uit te breiden tot het gehele werkgebied BNO.

#### *Verslavingszorg (Novadic-Kentron)*

Met Novadic-Kentron wordt samenwerkt op het gebied van begeleid wonen. Het doel is gericht op resocialisatie van verslavingscliënten.

#### *Corporaties*

De woningbouwcorporaties en de maatschappelijke opvang komen elkaar tegen op het snijvlak van wonen en opvang. Daar kunnen beide partijen meerwaarde aan ontlenen. Zoals eerder aangegeven, is de doorstroom en uitstroom een probleem. Bijvoorbeeld bij het creëren van een tussenvoorziening<sup>8</sup> kan er sprake zijn van een win-win-situatie die zowel voor de opvang als voor de corporatie kan gelden. Preventief beleid en nazorg na de opvang kunnen terugval van een uitgestroomde cliënt helpen voorkomen.

---

<sup>8</sup> Een tussenvoorziening is een minimale opvangvoorziening die tot functie heeft om de periode tussen opvang en uitstroom naar een permanente voorziening te overbruggen.

### *Politie, reclassering en justitie*

In het vorige hoofdstuk is reeds geduid op het feit dat adequaat opvangbeleid tevens adequaat veiligheidsbeleid is. Er zijn daarom afspraken met diverse actoren die actief zijn op het gebied van veiligheid. Er zijn knelpunten. Via contacten met de reclassering merkt de instelling dat er een steeds groter wordende groep van ex-gedetineerden een beroep doet op de maatschappelijke opvang. Wat opvalt is dat deze groep steeds groter wordt. Een groot gedeelte van deze groep heeft nauwelijks of geen sociaal netwerk.

Daarnaast plaatst het Verdihuis vrouwen die uit de illegale prostitutie zijn gehaald. Hierover zijn contacten met de Stichting Tegen Vrouwenhandel.

### *Andere instellingen in maatschappelijke opvang*

Het is de bedoeling van het Nederlandse stelsel van maatschappelijke opvang dat er een landelijk netwerk van voorzieningen wordt gerealiseerd. In die zin onderhoudt het Verdihuis contacten met zusterinstellingen. In het geval dat een cliënt niet geplaatst kan worden, wordt met enige regelmaat een beroep gedaan op deze instellingen voor het zoeken van een oplossing.

### *OGGZ*

In 2001 is een landelijk convenant ondertekend door het ministerie van VWS, de VNG, GGD Nederland, GGZ Nederland, Zorgverzekeraars Nederland en de federatie opvang. Het doel van het convenant is om op lokaal of regionaal niveau te komen tot het formuleren en uitvoeren van OGGZ-beleid.

Op regionaal niveau bestaat dan ook het OGGZ-platform. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten uit Brabant-Noordoost, het Zorgkantoor, de GGZ, Novadic-Kentron, het Verdihuis, GGD Hart voor Brabant, RPCP noordoost-Brabant, AMW Uden-Oss e.o. en het Regionaal Maatschappelijk Centrum Land van Cuijk. De gemeente Oss treedt op als voorzitter van het platform.

Het platform is een middel om tot optimale afstemming te komen.

De breed gedragen wens van een time-out voorziening wordt binnen het OGGZ-platform besproken. Duidelijk is dat het gaat om een multidisciplinaire voorziening en daarom is overleg met meerdere partijen in het platform voor de hand liggend. De maatschappelijke opvang is één van de beoogde partijen die een rol kan spelen in een dergelijke voorziening, mits gemeenten overeenstemming bereiken over het benodigde budgettaire kader.

Van de volgende actiepunten maken we werk:

**5.2 De speerpunten samengevat: plan voor een sociale opvang in Brabant-Noordoost**

1. Het sociaal pension gaan we proberen onder te brengen binnen de AWBZ of een andere meer daar voor geijkte regeling. De problematiek van de cliënten binnen de opvang rechtvaardigt een grotere rol van instellingen zoals Novadic-Kentron en de GGZ.
2. De maatschappelijke opvang richt zich op kortdurende crisisopvang en passantenopvang. Bij deze werksoorten ligt de nadruk op *tijdelijkheid* en juist deze voorzieningen zouden uit de rijksuitkering moeten worden betaald.
3. De problematiek van jongeren rechtvaardigt het hebben van een aparte crisisopvang voor jongeren tussen de 16 en 23 jaar. De provinciale overheid heeft hier als beoogd co-financier een grote verantwoordelijkheid. Het ligt in de rede dat de provincie structureel geld vrijmaakt voor deze voorziening. De crisisopvang voor 23-plussers wordt uitgebreid.
4. Maatschappelijke opvang is een tijdelijke voorziening. Gemeenten maken zich zorgen over de opvang die steeds meer verstopt dreigt te geraken. Het Verdihuis gaat in samenwerking met centrumgemeente Oss afspraken maken met onder andere de woningbouwcorporaties om dit probleem aan te pakken.
5. Uitstroom van cliënten van maatschappelijke opvang naar zelfredzaamheid is niet alleen een zaak van het Verdihuis, maar van de samenleving als geheel. Daarmee ook van een keur aan instellingen. Wij denken aan gemeenten, woningbouwcorporaties, justitie, GGZ, AMW, CWI, Novadic-Kentron, reclassering Nederland en de provinciale en landelijke overheid. Wij willen juist ook hen meer aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Ook op het gebied van preventie en herstel spelen deze partners een belangrijke rol.
6. Het is zorgelijk dat het aantal aanmeldingen structureel stijgt. Vanuit onze gemeentelijke verantwoordelijkheid en de daarmee gemoeide rijksuitkering leggen we het accent op kortdurende opvang. Wij zien dat als de belangrijkste taak van de maatschappelijke opvang.
7. Het Verdihuis zou graag een tussenvoorziening realiseren. Dit is een voorziening die de periode tussen crisisopvang en zelfredzaamheid overbrugt. Wij willen overleg met de woningbouwcorporaties over de haalbaarheid van een dergelijke functie in Brabant-Noordoost.

## **Hoofdstuk 6      Financiering gemeentelijk beleid**

### **6.1      Uitgangspunten financiering maatschappelijke opvang**

We willen vanuit de bestaande situatie belangrijke beleidsaccenten leggen. Deze staan centraal in dit stuk. Het financieel kader zal mede ingegeven worden door de ambitie van onze partners en de betrokken gemeentebesturen in Noordoost Brabant. Wel kunnen we aangeven, dat we op de korte termijn de volgende financiële ontwikkelingen tegemoet zien.

#### 2005

- \*      Rijksuitkering is uitgangspunt. Voor het sociaal pension wordt gezocht naar alternatieve financieringsmogelijkheden.

#### 2006 en verder

- \*      In dit stuk is de gemeentelijke visie op maatschappelijke opvang aangegeven. Onze eigen verantwoordelijkheid is nader geduid, maar ook worden anderen aangesproken op hun rol en vermeende verantwoordelijkheid.  
Bij extra gemeentelijke ambities, zoals bijvoorbeeld het realiseren van een time-out voorziening, ligt een extra gemeentelijke bijdrage in de rede.

## Literatuurlijst

Fleurke, Jochemsen e.a. (2002) Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen, Een bestuurskundig onderzoek naar de werking van het bestuurlijk stelsel op het terrein van maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en de vrouwenopvang, VNG uitgeverij.

Bruin de, Meijerman e.a. (2003) Zwerven in de 21<sup>e</sup> eeuw, Een exploratief onderzoek naar geestelijke gezondheidsproblematiek en overlast van dak- en thuislozen in Nederland, Centrum voor verslavingsonderzoek Utrecht.

Kremers (2004) Eerste verkenningen tot een bedrijfsplan, SMO Verdihuis, Oss.

Vos, Kremers e.a. (2002)jaarcijfers 2001, Stichting maatschappelijke opvang het Verdihuis, Oss

Vos, Kremers (2003) jaarcijfers 2002, Stichting maatschappelijke opvang het Verdihuis, Oss

Vos, Kremers ( 2004) jaarcijfers 2003, Stichting maatschappelijke opvang het Verdihuis, Oss.