

# **HET ZEEUWS KOMPAS**

EEN VISIE EN EEN PLAN VAN AANPAK  
VOOR OPVANG EN HET VOORKOMEN VAN OPVANG  
VAN SOCIAAL KWETSBARE PERSONEN  
IN ZEELAND

2008 – 2015

Vlissingen, 21 februari 2008

# INHOUD

1.	Samenvatting	3
2.	Waarom een Zeeuws Kompas	4
3.	Het Landelijk Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang	5
4.	Bestuurlijke uitgangspunten in Zeeland	7
5.	Hoofddoelstellingen	9
6.	Uitwerkingsthema's	11
	6.1: Het vaststellen van de vraag	11
	6.2: Het confronteren van de vraag met het aanbod	14
	6.3: Het vastleggen van de nulsituatie	16
	6.4: Instroom, opvang, uitstroom en ketensamenwerking	17
	6.5: Bestuurlijk en organisatorische inbedding	21
	6.6: Overeenkomst met het Zorgkantoor	22
	6.7: Overeenkomsten met woningcorporaties	22
	6.8: Instrumenten	23
	6.9: Uitwerkingspunten 2008	23
7.	Overige van belang zijnde kaders	24
	7.1: De OGGz-ladder	24
	7.2: Vrouwenopvang	24
	7.3: Huiselijk geweld	25
	7.4: Zwerfjongeren	25
	7.5: Ondersteunende Begeleiding	26
	7.6: Een voorzet van Emergis	26
8.	Financiële uitwerking	27
	8.1: Algemeen	27
	8.2: De verdeling van de kosten	27
	8.3: De Zeeuwse inbreng, de eigen middelen, nader beoordeeld	28
	8.4: Het additioneel benodigde budget, gezamenlijk op te brengen door het Rijk, de Zeeuwse gemeenten en andere partners	29
9.	Het vervolg	31

# 1. SAMENVATTING

Er zijn 43 zogenaamde centrumgemeenten, die al langere tijd samen verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, zwerfjongeren en ambulante verslavingszorg in Nederland. Per 2007 is daar de verantwoordelijkheid bijgekomen voor Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz).

De inzichten met betrekking tot maatschappelijke opvang en ambulante verslavingszorg zijn gewijzigd. Het gaat niet meer om het realiseren van opvangvoorzieningen als zodanig. Begin jaren 2000 is geconstateerd dat de opvang verstopt is en dat het wenselijk is tot een individuele en sluitende benadering van personen te komen. Samen met het Rijk hebben de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (de G4) in 2006 een plan van aanpak vastgesteld, gericht op het bestrijden van dak- en thuisloosheid. Vervolgens zijn de andere 39 centrumgemeenten door het Ministerie van VWS uitgedaagd eenzelfde plan voor de eigen regio op te stellen.

Vlissingen is centrumgemeente voor geheel Zeeland. Door middel van een gemeenschappelijke regeling Regionale Commissie Verslavingszorg Zeeland (RCVZ), gestalte gegeven door de gemeenten Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen, krijgt het beleid van de centrumgemeente invulling.

Het bestuur van de RCVZ heeft van het begin af aan uitgesproken de uitdaging van de staatssecretaris van VWS op te willen pakken. De uitgangspunten van het landelijke plan worden onderschreven. Dat echter niet alleen. Samen met alle Zeeuwse gemeenten wil de RCVZ dat deze verbetering gekoppeld wordt aan de Wmo en specifiek aan intensivering van preventief beleid.

In tegenstelling tot de huidige situatie wil de RCVZ daarbij dat de mogelijkheid gecreëerd wordt om tot een realistisch beleid, met bijbehorende financiële vertaling, voor de lange termijn te komen.

Dit Zeeuws Kompas is hiervan het concrete en meetbare resultaat. Het dient niet beschouwd te worden als een eindpunt maar als een beginpunt. Een fundament om op te bouwen voor een betere opvang en begeleiding van sociaal kwetsbare personen.

Samenwerkend Zeeland wil in realisatie van dit Kompas investeren. De daadwerkelijke mate van realisatie is mede afhankelijk van de reactie van het Ministerie van VWS.

## 2. WAAROM EEN ZEEUWS KOMPAS

“Het kabinet wil dat niemand tegen zijn wil op straat verblijft en dat er goede opvang is voor vrouwen die door situaties van huiselijk geweld niet thuis kunnen blijven. Daarvoor is het nodig dat mensen na hun verblijf in een opvangvoorziening de woon- en zorgvoorzieningen krijgen die hen in staat stellen binnen hun mogelijkheden volwaardig aan de samenleving deel te nemen. Dit vraagt een samenhangend beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn en aanpalende terreinen.

Met de invoering van de Wmo heeft het kabinet de mogelijkheden van de gemeenten om dit beleid te voeren, versterkt. Het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang Rijk & G4 (verder het Plan genoemd) geeft aan dat beleid een extra impuls. Het voorziet centrumgemeenten en instellingen, binnen de bestaande wettelijke kaders, van nieuwe instrumenten. Die moeten het mogelijk maken dat voor de doelstellingen van het Plan (voor de G4, 21.800 mensen in een kwetsbare situatie) een individueel trajectplan wordt opgesteld waarin de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, inkomen, zorg en dagbesteding. Het uiteindelijke doel is dakloosheid sterk te verminderen.”

(Bron: brief staatssecretaris VWS aan de Tweede Kamer, 21 februari 2007).

De staatssecretaris heeft alle overige 39 centrumgemeenten gevraagd ook een plan op te stellen en wel voor uiterlijk 1 april 2008. Deze vertaling moet vorm krijgen in een zogenoemd ‘Stedelijk Kompas’ waarin elke centrumgemeente zijn koers lokaal en regionaal bepaald. Via de centrumgemeente Vlissingen heeft het bestuur van de Regionale Commissie Verslavingszorg Zeeland (RCVZ) besloten aan de oproep van VWS te voldoen. Dit gelet op de behoefte om een discussie over de toekomstige inrichting van de maatschappelijke opvang in Zeeland bovenal op inhoudelijke argumenten te funderen. Gezien de geografische situatie is besloten te spreken van een Zeeuws Kompas.

Gekozen is voor een getrapte benadering, een groeimodel. Op 27 juni 2007 zijn allereerst de contouren geformuleerd. Van het begin af aan is hiermee de horizon van het nieuwe beleid in beeld en daardoor in discussie gebracht. Samenwerkingspartners zijn op deze wijze betrokken en hebben de informatie kunnen benutten voor gezamenlijke maar ook eigen standpuntbepaling, zoals ten behoeve van de gemeentelijke Wmo-beleidsplannen 2008-2012. Met de contouren als vertrekpunt is het nu voorliggende Zeeuws Kompas opgesteld.

Bij de opstelling van het Zeeuws Kompas is het bestuur van de RCVZ geadviseerd door een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten. Voor de inhoudelijke toetsing van de aan het bestuur voorgelegde voorstellen, is een klankbordgroep geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van de huidige ketenpartners. Via (regio-)overleggen en via het College van Zorg en Welzijn (CZW) is de voortgang periodiek besproken met alle Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland. Door middel van nieuwsbrieven is aan de opzet en inhoud van het Zeeuws Kompas bekendheid gegeven.

De wens van het Rijk om het Plan van de G4 "uit te rollen" over de andere 39 centrumgemeenten, betekent niet dat er geen eigen keuzes gemaakt kunnen worden. De situatie van de G4 is namelijk wezenlijk anders dan die in Zeeland en dient dan ook niet zo maar één op één overgezet te worden. Gelet hierop is door het bestuur van de RCVZ het Plan van de G4 als uitgangspunt aangemerkt, maar is door middel van de in juni 2007 vastgestelde contouren tevens aangegeven dat rekening moet worden gehouden met specifieke kenmerken van Zeeland en de daarbij behorende sociale infrastructuur. Als gevolg hiervan is het Zeeuws Kompas uitdrukkelijk niet alleen gericht op opvang maar ook op het voorkomen van opvang en het breed bevorderen van participatie van sociaal kwetsbare personen.

### **3. HET LANDELIJK PLAN VAN AANPAK MAATSCHAPPELIJKE OPVANG**

De keuze om het op 7 februari 2006 door het kabinet en de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) gepresenteerde Plan als uitgangspunt te nemen, vraagt om inzicht in dit Plan. Hiertoe volgt onderstaande samenvatting.

- Het kabinet en de vier grote steden willen de leefsituatie van mensen die dak- of thuisloos zijn (of dat dreigen te worden) verbeteren en zodoende de vaak met hun gedrag gepaard gaande overlast en criminaliteit sterk verminderen. De kans op verloedering als gevolg van dakloosheid moet tot een minimum beperkt worden. Het Plan is een intensivering van de reeds bestaande gezamenlijke aanpak en geeft een extra impuls aan deze aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen. Daarnaast wordt deze aanpak voorzien van nieuwe instrumenten.
- Het gaat in de vier steden om 10.000 dak- en thuislozen en 11.800 mensen die dat dreigen te worden. Doordat de meeste van hen kampen met zware en complexe problemen, vallen zij vaak tussen wal en schip.
- Het kabinet en de vier steden hebben vastgesteld dat er geen wettelijke wijzigingen nodig zijn om de problemen van deze groepen aan te pakken en waar dat kan op te lossen. Wel is het nodig om uitvoerders te voorzien van procedures en instrumenten die zij kunnen gebruiken om de bestaande aanpak doelmatiger en doeltreffender te maken.
- Centraal in het Plan staat een persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op sluitende samenwerking, onderling vertrouwen en een oplossingsgerichte werkhouding. Doel is om de problemen op te lossen zonder de realiteit en haalbaarheid uit het oog te verliezen. De aanpak zal effectief en doelmatig zijn.
- De persoonsgerichte aanpak krijgt vorm doordat voor ieder van de doelgroep een trajectplan wordt opgesteld waarin de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Het trajectplan is niet vrijblijvend, noch voor de doelgroep, noch voor de betrokken instantie.
- Iedere stad vertaalt dit Plan van Aanpak in een Stedelijk Kompas waarin de gemeenschappelijke richting is opgenomen van de stad, het zorgkantoor, de woningcorporatie, de zorgaanbieders en de cliëntenorganisaties. Ten grondslag daaraan liggen de contracten die de stad sluit met de autonome partijen in de segmenten zorg en wonen.
- De stad zelf zorgt voor een effectieve signalering en toeleiding tot opvang en zorg, een adequaat opvangvoorzieningsniveau, collectieve ziektekostenverzekeringen en toereikende schuldhulpverleningstrajecten; de woningcorporaties voor voldoende woonvoorzieningen; het zorgkantoor draagt zorg voor de zorg in de hoeveelheden en specificaties die het met de stad is overeengekomen, daartoe in staat gesteld door het kabinet. Indicatiestelling vindt uniform plaats en passend binnen de AWBZ-aanspraken.
- De uitvoering van het Plan duurt zeven jaar. In die zeven jaar wordt geleidelijk de hele groep in het Plan opgenomen.
- Aan het eind van die zeven jaar moet de doelgroep binnen de eigen mogelijkheden weer kunnen deelnemen aan de samenleving en moet de overlast en de criminaliteit, uitgaande van de doelgroep, tot minder dan 75 % van het huidige niveau zijn gedaald.
- Al veel eerder moet de instroom in de maatschappelijke opvang tot een minimum zijn gereduceerd omdat uithuiszettingen zoveel mogelijk worden voorkomen of gepaard gaan met een woonalternatief en een goede aansluiting op nazorg waarmee instroom vanuit detentie geminimaliseerd wordt.

- Een zo groot mogelijk deel van de doelgroep moet zelfstandig kunnen wonen. Soms zal daarbij begeleiding nodig zijn. Daarvoor zullen passende woonvormen worden ontwikkeld, waarbij nieuwe woonvormen aan de onderkant van de woonladder worden ingezet. Daarmee zal binnen een jaar een begin worden gemaakt.
- Voor een deel van de doelgroep kan de aanpak betekenen dat zij moeten worden opgenomen in een intramuraal voorziening, al of niet gesloten, omdat een bestaan daarbuiten voor hen niet haalbaar is.
- Om de uitvoering van het Plan goed voor elkaar te krijgen gaan het Rijk en de steden het eerste jaar flink investeren in de verbetering van de uitvoering. Er zullen flink wat goede procedures en instrumenten worden ingevoerd, zodat voor de uitvoerders duidelijk is waar ze aan toe zijn en wat van hen wordt verwacht.
- Deze procedures en instrumenten zijn gebruiksklaar opgenomen in dit Plan en bestrijken de gehele keten van de maatschappelijke opvang, vanaf de signalering tot en met de uitstroom naar een stabiele woonsituatie.
- Steden zullen (waar dat kan) de komende jaren uitbreiding van capaciteit realiseren op basis van 'best practices'.
- Rijk en steden dragen samen dit Plan, maar ook maatschappelijke organisaties, zoals de woningcorporaties, zorgverzekeraars en zorgaanbieders staan er achter en zullen bijdragen aan de uitvoering.
- Uitgaande van nu deels beschikbare, deels ingeschatte gegevens over de zorgbehoefte van de doelgroep wordt de dekking van het Plan voor 2/3<sup>e</sup> gezocht in financiering vanuit de AWBZ en voor 1/3<sup>e</sup> in gemeentelijke financiering. Deze verhouding is een aanname, gebaseerd op de gewenste werkverdeling tussen AWBZ en gemeente, nl. gemeente toeleidend, korte duur en regisserend, en de AWBZ langdurige zorg.
- Een voorwaarde voor ophoging van het uitgavenniveau van rijkszijde voor deze doelgroep de komende jaren is dat steden hun huidige uitgavenniveau voor deze doelgroep (€136 mln.) tenminste zullen handhaven.
- Ten behoeve van de taken van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) van centrumgemeenten vindt per 1 januari 2007 een ophoging plaats van het totale budget van de specifieke uitkering met € 60,6 mln.
- Het Plan zal in samenwerking met de VNG ook naar de andere steden worden doorvertaald.

## 4. BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN IN ZEELAND

Ook Zeeland wil de leefsituatie van dak- en thuislozen of zij die dat dreigen te worden verbeteren en zodoende de vaak met hun gedrag gepaard gaande overlast en criminaliteit sterk verminderen. Aansluiting zoekend bij de in hoofdstuk drie beschreven algemene uitgangspunten van het landelijk Plan, worden voor Zeeland de volgende specifieke uitgangspunten gehanteerd.

1. Het gaat in Zeeland om minimaal 221 dak- en thuislozen en 66 dak- en thuisloze jongeren en naar schatting 265 sociaal kwetsbare personen die dat dreigen te worden. Een deel van hen kampt met zware en complexe problemen en kunnen gemakkelijk tussen wal en schip vallen. Bron: onderzoeksrapport 'Dakloos in Zeeland' (Jansen, Mensink & Wolf, 2007) en de publicatie 'Omvang van de daklozenpopulatie in Zeeland' (Jansen, Wolf & Van der Heijden, 2007).
2. Het Plan van de G4 en het Rijk richt zich op maatschappelijke opvang. Hoewel dit ook voor Zeeland een belangrijke reden vormt om tot planvorming te komen, is besloten om het Zeeuws Kompas in een bredere context te plaatsen. De keuze is gemaakt om als algemeen kader de prestatievelden 7 tot en met 9 van de Wmo te hanteren. Redenen hiervoor zijn:
  - de relaties met en tussen de prestatievelden;
  - de wenselijkheid om tot samenhangende visievorming te komen.
3. Doel van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) is het vroegtijdig signaleren en beïnvloeden van risicofactoren en beschermende factoren met het oog op het voorkomen en verminderen van uitsluiting en dakloosheid en het realiseren van een aanvaardbare kwaliteit van leven voor kwetsbare mensen. Bij een smalle uitleg van deze doelstelling kan de focus vooral gelegd worden op de opvang als zodanig. Bij een brede benadering gaat het ook om preventie, vroeginterventie en herstel. Besloten is in Zeeland dit bredere bereik als specifiek kader te hanteren en daartoe gebruik te maken van de zogenoemde OGGz-ladder (bron: Handreiking OGGz in de Wmo, prof. dr. J. Wolf in opdracht van VWS, november 2006).
4. Als centrale invalshoeken van het plan worden aangemerkt:
  - een persoonsgerichte benadering met behulp van individuele trajectplannen;
  - een 100 % sluitende samenwerking tussen alle betrokken partijen en instellingen.De sluitende samenwerking dient vorm gegeven te worden op drie niveau's: bestuurlijke samenwerking, ketensamenwerking en uitvoerende samenwerking. Voor de opbouw en later de implementatie van het Zeeuws Kompas worden de genoemde invalshoeken als middelen gezien om (beleids)doelen en speerpunten te bereiken. Belangrijke inhoudelijke pijlers daarbij zijn:
  1. het voorkomen van erger en uitval (voorkomen van sociale uitsluiting en dakloosheid: vangnettaak);
  2. weer meedoen en erbij horen als ook het voorkomen van terugval (hersteltaak),
5. De uitvoering van het Kompas duurt zeven jaar, tot 2015. In deze jaren worden geleidelijk alle doelgroepen opgenomen, mits voldoende financiering kan worden geboden.

6. Voortvloeiende uit de punten 2 en 3 is het wenselijk aandacht te schenken aan (de relaties met) zaken als verslavingszorg, vrouwenopvang, zwerfjongeren, gezondheidsbeleid, uithuiszettingen, schuldenproblematiek, armoedebeleid, activering, sociale veiligheid, ex-gedetineerden en huiselijk geweld.
7. Zeeland wil daarbij inzetten op:
  - preventie;
  - een heldere bestuurlijke infrastructuur;
  - het beschikken over goede informatie en het monitoren hiervan;
  - aandacht voor kwaliteitsborging en -toetsing;
  - samenhang tussen vraag en aanbod;
  - een sluitende keten.
8. Zeeland wil investeren in het Zeeuws Kompas. Het Rijk beslist in 2008 (of mogelijk de daarop volgende jaren) over het nieuwe verdeelmodel maatschappelijke opvang. Indien het resultaat voor Zeeland negatief is, zal dit worden doorvertaald naar het Kompas met alle daarmee samenhangende consequenties. Er wordt vanuit gegaan dat in de komende jaren de toevoeging van de middelen voor de OGGz op minimaal hetzelfde niveau gecontinueerd blijft.



## 5. HOOFDDOELSTELLINGEN

Realisatie van de hoofddoelstellingen moet er toe leiden dat in de eindsituatie in Zeeland de voorwaarden aanwezig zijn waaronder de 552 in beeld gebrachte sociaal kwetsbare personen binnen hun mogelijkheden weer kunnen deelnemen aan de samenleving, zonder dat zij als gevolg van dakloosheid of criminaliteit hun omgeving overlast bezorgen. Dat wil niet zeggen dat afwijkend gedrag uitgebannen is, dat niemand meer dakloos zal worden. Er is een grens aan de maakbaarheid van een samenleving zonder overlast. "Afwijkend gedrag" heeft altijd bestaan en de Nederlandse samenleving zal dat ook moeten aanvaarden. Dat laat onverlet dat wanneer mensen door dat gedrag teloor gaan en/of onaanvaardbare overlast veroorzaken, ingrijpen van overheidswege geboden is. Wanneer dat punt bereikt wordt, is ook afhankelijk van lokale omstandigheden.

Omdat hier niet sprake is van een statische groep is er meer nodig dan alleen werken aan doorstroom uit de maatschappelijke opvang. Het gaat ook om het beperken van de instroom vanuit detentie en uithuiszetting. Het Kompas veronderstelt dat de sluitende samenwerking een eind maakt aan het uitplaatsen van deze groep uit zorginstellingen, al of niet na onaanvaardbaar gedrag.

Het uiteindelijke resultaat is een verschuiving van de focus van tijdelijke opvang en tijdelijke zorg naar het voorkomen van een beroep op opvang en naar structurele vormen van wonen, zo mogelijk van werken en waar nodig van structurele zorg.

De hoofddoelstellingen van dit Kompas zijn de volgende:

- De huidige bijna 300 dak- en thuislozen en de dak- en thuislozen die er vanaf nu nog bij komen, zijn in 2014 voorzien:
  - van inkomen;
  - van structurele vormen van woonvoorzieningen passend bij de betrokken individuen;
  - van niet-vrijblijvende, bewezen effectieve, zorgtrajecten (zo mogelijk tijdelijk, waar nodig structureel) gebaseerd op realistische diagnoses (waaronder trajecten uit hoofde van het verslavingsbeleid en vormen van eventueel gesloten intramurale psychiatrische voorzieningen c.a.); en voor zover mogelijk
  - van vormen van dagbesteding en werk die haalbaar zijn.
- Dakloosheid tengevolge van uithuiszetting komt (vrijwel) niet meer voor. Het aantal uithuiszettingen is in 2010 gedaald tot minder dan 30 % van het aantal in 2006. Voor zover nog wel uithuiszettingen voorkomen, wordt alternatieve passende woonruimte aangeboden.
- Dakloosheid tengevolge van detentie komt (vrijwel) niet meer voor.
- Dakloosheid ten gevolge van uitval uit zorginstellingen komt (vrijwel) niet meer voor.
- Bij een groot deel van de doelgroep is overlastgevend gedrag verminderd (tot max. 75% van het huidige niveau in 7 jaar).
- Vergelijkbare verbeteracties worden in beeld gebracht voor vrouwenopvang, ambulante verslavingszorg en zwerfjongeren.

Het is duidelijk dat deze doelstellingen ambitieus zijn en dat dus een traject van meerdere jaren nodig zal zijn. De totale doelgroep in Zeeland kan (naar raming) worden onderverdeeld in minimaal 287 dak- en thuislozen en 265 verkommerden en verloederden (die het risico lopen dak- en thuisloos te worden). In relatie tot deze onderverdeling kan over aanpak, fasering en prioriteitenstelling bij de uitvoering van het Kompas het volgende worden gezegd.

In het totale Kompas zijn vier hoofdcomponenten te onderscheiden:

- *Ten eerste.* Verbetering van de situatie van de 287 dak- en thuislozen. Met veel van deze personen bestaat nu een relatie (velen maken gebruik van de voorzieningen voor maatschappelijke opvang). Er kan dus worden aangesloten bij al bestaande contacten, al beschikbare aanpak en bestaande voorzieningen. Hier ligt daarom een relatief gemakkelijke (door)start, maar ook een hoge prioriteit. Deze groep zit dus in de eerste fase van de uitvoering van het plan.
- *Ten tweede.* Voorkomen dat de groep van 265 sociaal kwetsbare personen verder afglijdt (i.c. dak- en thuisloos worden). Dat is vooral preventie. Het preventiebeleid zit ook in de eerste fase van de uitvoering van het Plan. Voor een belangrijk deel kan de instroom worden voorkomen door het voorkomen van dakloosheid ten gevolge van uithuiszettingen en het realiseren van een goede aansluiting op nazorg bij ontslag uit detentie. Dat geldt ook voor de uitval uit de reguliere GGZ en de personen die uit de opvang worden gezet wegens onacceptabel gedrag.
- *Ten derde.* De 265 sociaal kwetsbare personen van steviger fundamenten voorzien in hun kwetsbare leven (zorg, sociale contacten, dagbesteding enz.). Met deze personen bestaat veelal nog geen contact. Dit impliceert daarom een relatief grote extra inspanning. Gegeven capacitaire en financiële grenzen, zal dit onderdeel van het Kompas vooral in de tweede fase zijn beslag moeten krijgen.
- *Ten vierde.* In de lijn van de nieuwe aanpak voor dak- en thuislozen zal gekeken worden naar verbeteracties voor andere sociaal kwetsbare personen in Zeeland, in het bijzonder in het kader van vrouwenopvang, ambulante verslavingszorg en zwerfjongeren. De mogelijkheden hiertoe zullen door de gehele planperiode beoordeeld worden, mede op grond van ontwikkelingen en kansen die zich voordoen.

Deze hoofddoelstellingen zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

## 6. UITWERKINGSTHEMA'S

De G4 hebben al jaren de beschikking over een staf van beleidsambtenaren, een loket voor toeleiding naar zorg, kengetallen van de vraag enz. Zoals bekend is deze situatie in Zeeland anders. Dat betekent dat een inhaalslag gemaakt moet worden; een nieuw fundament moet worden gelegd. Daarvoor moeten gegevens worden verzameld, is inhoudelijk overleg nodig met het veld, moet er geanalyseerd en gebrainstormd worden om scherp neer te zetten wat we willen, is afstemming wenselijk met de Zeeuwse gemeenten en de provincie e.d. Dat kost tijd. Hierin is inmiddels flink geïnvesteerd. Het voorliggende Zeeuwse Kompas is hier een bewijs van. Het is echter geen doel op zich. Het moet de koers gaan bepalen. In navolging van andere centrumgemeenten is er voor gekozen het Zeeuws Kompas op te bouwen aan de hand van uitvoeringsthema's. Thema's met mogelijk verschillende plannings van uitvoering, maar die het geheel behapbaar maken. Hierna worden deze thema's toegelicht, waarbij verslag gedaan wordt van de in gang gezette of nog in gang te zetten ontwikkelingen.

### 6.1 Het vaststellen van de vraag

Kennis van de vraag is noodzakelijk om vast te stellen wat er in Zeeland nodig is. In het kader van het Zeeuws Kompas kan niet volstaan worden met algemeenheden. Specifieke kwantificering, uitgaande van doelgroepen en problematieken/risicofactoren, is nodig. Pas dan kan – samen met partners als het Zorgkantoor, zorgaanbieders en corporaties – een vertaling naar een passende infrastructuur met bijbehorende financiële vertaling gemaakt worden.

Het UMC St Radboud te Nijmegen heeft in 2006 onderzoek uitgevoerd naar de opvang van daklozen (opdracht van de RCVZ) en jonge daklozen (opdracht van de provincie) in Zeeland. Het onderzoek, onder leiding van prof. dr. Judith Wolf, heeft geleid tot:

- het onderzoeksrapport 'Dakloos in Zeeland' (Jansen, Mensink & Wolf, 2007);
- de publicatie 'Omvang van de daklozenpopulatie in Zeeland' (Jansen, Wolf & Van der Heijden, 2007).

Het profiel van de Zeeuwse feitelijk en residentieel daklozen wordt in het onderzoek als volgt omschreven.

#### *Feitelijk daklozen(n=48):*

- Een meerderheid (91%) is man, gemiddelde leeftijd is 38 jaar.
- Bijna een derde voltooide alleen basisonderwijs.
- Driekwart van de groep heeft forse schulden.
- 38% gebruikt bijna dagelijks harddrugs.
- Er is weinig contact met familie of vrienden; sociale ondersteuning is minimaal.
- 38% was in het afgelopen jaar slachtoffer van een misdrijf.
- De kwaliteit van leven is laag.
- De helft van de groep feitelijk daklozen is korter dan een jaar dakloos.

#### *Residentieel daklozen (n=61):*

- Meerderheid is man (61%), gemiddelde leeftijd is 38 jaar.
- 37% voltooide alleen basisonderwijs.
- Meer dan de helft (59%) heeft forse schulden.
- Twee derde van de groep heeft een vaste daginvulling.
- Harddrugsgebruik komt in deze groep relatief weinig voor.
- Bijna een kwart is in het afgelopen jaar slachtoffer geweest van een geweldsmisdrijf.
- De kwaliteit van leven van residentieel daklozen is redelijk.

Tussen de groepen feitelijk en residentieel Zeeuwse dakloze jongeren blijken opvallend veel overeenkomsten te bestaan. Daarom is bij het onderzoek een profielschets voor de totale groep opgesteld.

- Evenveel meiden als jongens met een gemiddelde leeftijd van 20 jaar. Een kwart van de jongeren is nog geen 18 jaar.
- Bijna de helft (45%) van de jongeren is allochtoon.
- Iets minder dan de helft van deze jongeren voltooide alleen het basisonderwijs.
- Ongeveer de helft van de jongeren heeft schulden.
- Bijna de helft werd in het afgelopen jaar slachtoffer van een geweldsmisdrijf.
- Cannabis is het meest gebruikte middel.
- De helft van de jongeren heeft in het afgelopen jaar contact gehad met de geestelijke gezondheidszorg (GGz).

Het onderzoek komt tot de volgende omvangschattingen.

	<b>Soort voorziening</b>	<b>Aantallen</b>	<b>Totaal</b>
<i>Feitelijk daklozen</i>	-	61	61
<i>Residentieel daklozen</i>	Sociaal pensioen	68	
	Crisisopvang	35	
	Woonvorm(en)	57	
		160	160
<b>Totaal daklozen</b>			<b>221</b>
<i>Dakloze jongeren</i>	-	19	19
<i>Residentieel dakloze jongeren</i>	Sociaal pensioen	7	
	Crisisopvang	11	
	Woonvorm(en)	5	
	Foyer de jeunesse	24	
		47	47
<b>Totaal dakloze jongeren</b>			<b>66</b>

Door professor J. Wolf is aangegeven dat deze aantallen als onderschattingen gezien moeten worden. Dit als gevolg van:

- de gekozen onderzoeksmethode;
- de relatief hoge temperaturen in de meetperiode (weken 39 en 40 in 2006).

Daarnaast wordt opgemerkt dat de omvangschatting jongeren niet voldoende dekkend is voor de groep. Veel jongeren doen voor een slaapplaats namelijk een beroep op familie en vrienden (een groot deel is daardoor niet in beeld). Bovendien trekken jongeren weg naar de Randstad. Belangrijke bevinding is verder dat er sprake is van korte dakloosheid. Dat betekent dat de totale populatie over een langere periode van bijvoorbeeld een jaar hoogstwaarschijnlijk meer personen bevat.

De bovenstaande bevindingen worden gedeeld door professionals in het veld.

Door Zeeuwse gemeenten is bovendien gewezen op het feit dat cliëntstromen onbekend zijn door gebruikmaking van voorzieningen buiten Zeeland (voor inwoners van grensgemeenten als Tholen, Reimerswaal en in Zeeuws-Vlaanderen).

Overwogen is om bovenstaande aantallen in het Zeeuws Kompas door middel van een opslagpercentage te verhogen. Constaterende echter dat elk percentage arbitrair is, is hiervan afgezien. Wel moet bij het hanteren van de hiervoor genoemde omvangschattingen steeds het besef aanwezig zijn dat deze als ondergrens uitgelegd moeten worden.

Met het Radboud-onderzoek is voor de eerste maal inzicht geboden in de vraag naar dak- en thuislozen. Het bestuur van de RCVZ heeft in het kader van het Zeeuws Kompas vastgesteld dat het daar niet bij mag blijven.

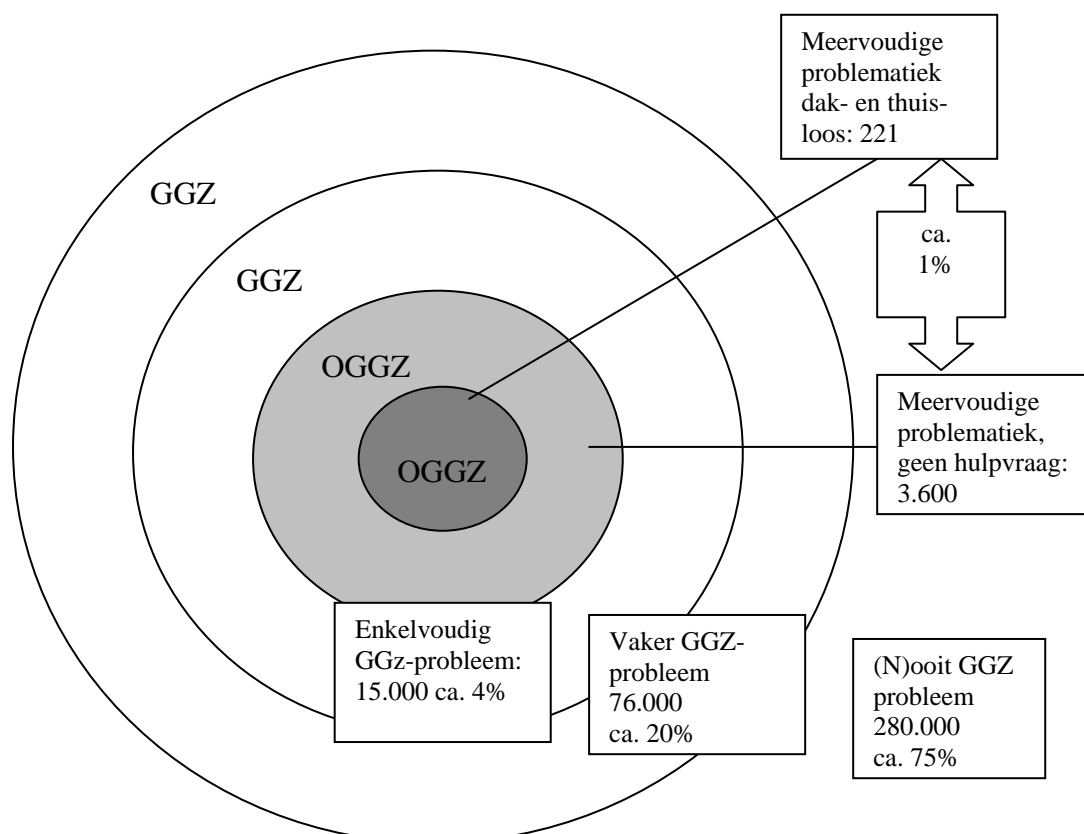
Om de omslag naar meer preventie en vroeginterventie te kunnen maken, is het van belang ook zicht te hebben op de groep 'verkommerden en verloederden' in Zeeland.

Om die reden is met de GGD Zeeland en het Zeeuwse onderzoeksinstituut Scoop in overleg getreden over een gezamenlijke verkenning voor het creëren van zicht op de sociaal kwetsbare personen in Zeeland.

Personen:

- die te maken hebben met zogenaamde multi-problematiek, gelijktijdige problematiek op verschillende leefgebieden (psychiatrie, verslavingszorg, inkomen, schulden, werken, wonen);
- die niet in staat zijn adequaat gebruik te maken van de bestaande infrastructuur en niet in staat zijn zelfstandig hun problemen op te lossen;
- door hun gedrag in de omgeving vaak overlast en (gevoelens van) onveiligheid veroorzaken.

Het genoemde overleg heeft geleid tot een onderzoek naar risicofactoren in het kader van de OGGz. Hiermee is voor de eerste keer een integraal overzicht gepresenteerd van Zeeuwse gegevens over factoren, die ten grondslag liggen aan terugval en uitval. Het opgestelde document is als bijlage 4 toegevoegd. Per saldo kan het volgende beeld worden weergegeven.



De G4 hebben voor hun plan een indeling gehanteerd van feitelijk daklozen, residentieel daklozen en verkommerden en verloederen met eigen huisvesting. De laatste categorie laat zich omschrijven als dreigende dak- en thuislozen.

Door de GGD en Scoop is voor Zeeland een groep van 3.600 personen met meervoudige problematiek in beeld gebracht. De groep kan echter niet één op één als dreigend dak- en thuisloos aangemerkt worden. Vooral nog ontbreekt het de GGD en Scoop aan instrumenten om op dit punt tot een onderbouwde kwantificatie voor Zeeland te komen.

Om op eenzelfde wijze als de G4 en de andere centrumgemeenten in Nederland tot planvaststelling en financiële doorrekening te komen, is een schatting wenselijk. Inmiddels zijn de aantallen verkommerden en verloederden met eigen huisvesting bekend van de G4 en de gemeenten Zwolle en Flevoland. Ten opzichte van inwoneraantallen komt het gemiddelde percentage uit op 0,31. Het lijkt niet reëel om voor Zeeland van hetzelfde percentage uit te gaan, overwegende dat de problematiek in de Randstad manifester is. Het lijkt wel aannemelijk om voornamelijk uit te gaan van hetzelfde percentage als vastgesteld voor Zwolle, of wel 0,07 %. Uitgaande van 380.500 inwoners in Zeeland, betekent dit een aanname in absolute zin van 265 dreigende Zeeuwse dak- en thuislozen.

## **6.2 Het confronteren van de vraag met het aanbod**

In het onderzoeksrapport 'Dakloos in Zeeland' worden, voor wat betreft de aansluiting van vraag bij aanbod, de volgende conclusies getrokken.

### *Hulpbehoeften*

Feitelijk en residentieel daklozen hebben vooral behoefte aan hulp bij:

- bestaansvoorwaarden (huisvesting, financiën, het vinden van dagbesteding en of werk);
- gezondheid (lichamelijke en psychische gezondheid en gebitsverzorging).

Op enkele punten ervaren daklozen een onvervulde hulpbehoefte. Dat is vooral op het gebied van huisvesting.

### *Woonwensen*

Beide groepen daklozen geven de voorkeur aan het wonen in zelfstandige woonruimte. Het merendeel wil hierbij begeleiding op 'afroep'. Bij de jongere daklozen wordt opgemerkt dat dit, gezien de uitkomsten van de woonwens-enquête onder werkers, een reële wens is. Werkers achten (vaste) begeleiding veel vaker nodig dan daklozen zelf.

### *Gesignaleerde knelpunten*

Het aanbod van de opvang sluit niet (altijd) aan op de behoeften. Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten naar voren:

- De ruimtes in de maatschappelijke opvang zijn te klein of ongeschikt om daklozen de benodigde rust en de gewenste eigen plek te kunnen bieden;
- Door- en uitstroom stagneert mede als gevolg van onvoldoende beschikbaarheid van zelfstandige woonruimte;
- Organisatorische afspraken sluiten niet altijd aan bij de behoeften van cliënten (bijvoorbeeld openingstijden dag-/nachtopvang);
- Een integraal aanbod is lastig te realiseren omdat er geen structurele samenwerking met andere instanties is;
- Het voorzieningenaanbod in Zeeland is ongelijk verdeeld en niet in elke regio is een passend aanbod voorhanden. Daardoor moeten mensen noodgedwongen de eigen regio verlaten om hulp te kunnen krijgen. Dat betekent mogelijk het verlies van sociale inbedding en daardoor een grotere (kans op) sociale uitsluiting.

### Aandachtspunten in de opvang

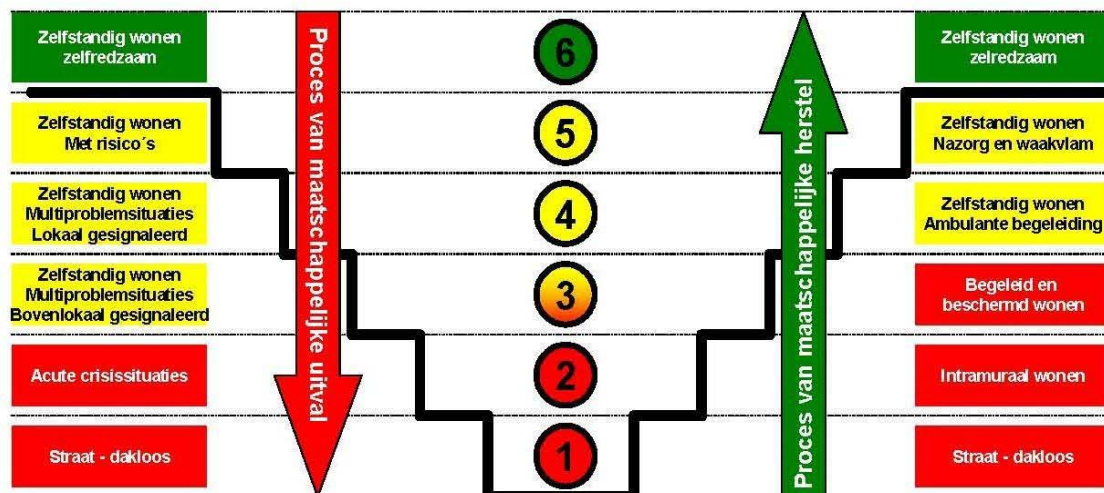
- Realiseren crisisopvang voor recent daklozen om daklozenbestaan te voorkomen;
- Onderzoeken of organisatorische afspraken flexibel kunnen worden gehanteerd;
- Realiseren evenwichtiger regionale spreiding van voorzieningen;
- Ontwikkelen van alternatieven voor groepsopvang (differentiatie in de woon- en opvangvormen, kleinschaligheid, zelfstandigheid);
- Aandacht voor mogelijkheid AWBZ-indicatiestellingen om langdurige woonbegeleiding en zorg te kunnen bieden;
- Specifieke aandacht voor feitelijk en residentieel dakloze meiden.
- (Specifiek aandachtspunt bij jongeren) Realiseren (extra) kortdurende opvang om vicieuze cirkel te voorkomen of te doorbreken.

### Aandachtspunten in herstel

- Vergroten beschikbaar aanbod zelfstandige woonruimten;
- Uitbreiding aanbod flexibele nazorg/ambulante woonbegeleiding;
- Realiseren van een structurele verbinding en samenwerking tussen opvangvoorzieningen en maatschappelijke instanties/gespecialiseerde hulp (woningbouwcorporaties, sociale dienst, GGZ, verslavingszorg et cetera).

De hiervoor weergegeven conclusies uit het onderzoek 'Dakloos in Zeeland' zijn belangrijke input voor Zeeland om toe te werken naar een betere aansluiting van vraag en aanbod. Zoals aangegeven onder de bestuurlijke uitgangspunten wil de RCVZ dit in samenspraak met alle gemeenten niet beperken tot opvangvoorzieningen. Gekozen wordt voor een breder perspectief, waarbij preventie, vroeginterventie en herstel sleutelbegrippen zijn. De volgende door het NIZW ontwikkelde OGGz-trap voor uitval en herstel, geënt op de OGGz-ladder (opgenomen als bijlage 3), brengt dit als volgt in beeld.

### OGGZ-trap van uitval en herstel



De RCVZ is van oudsher aanbodgericht georiënteerd geweest. Het afgelopen jaar is meermalen uitgesproken dat het door de RCVZ gesubsidieerde aanbod scherper in beeld moet worden gebracht. Door middel van de door instellingen aangeleverde informatie en het Radboud-onderzoek zijn hiertoe bouwstenen aangedragen.

Het Zeeuwse onderzoeksinstituut Scoop heeft het huidige aanbod in een sociale kaart uitgewerkt (letterlijk op de kaart gezet).

Dit heeft geleid tot de volgende overzichten:

- de door de RCVZ bekostigde voorzieningen;
- de daarnaast door gemeenten bekostigde voorzieningen;
- de door het Zorgkantoor gefinancierde RIBW-voorzieningen;
- een totaalbeeld.

Deze overzichten zijn door middel van bijlage 5 toegevoegd. Bij beoordeling van deze overzichten wordt direct het door middel van het Radboud-onderzoek gesignaleerde knelpunt bevestigd, dat er in Zeeland sprake is van een ongelijk verdeeld voorzieningenaanbod.

Samenvattend kunnen met betrekking tot het confronteren van de vraag en het aanbod de volgende speerpunten geformuleerd worden:

- a. het realiseren van een betere aansluiting tussen vraag en aanbod;
- b. het versterken van de samenwerking tussen alle betrokken partners;
- c. het tot stand brengen van een meer evenredige spreiding van voorzieningen;
- d. extra inzet op preventie, vroeginterventie en herstel.

### 6.3 Het vastleggen van de nulsituatie

Een heldere beginsituatie is wenselijk, ook om later vast te kunnen stellen of het beleid tot het gewenste resultaat heeft geleid.

#### 6.3.1 Dakloosheid en uithuiszettingen.

Via het Meld en Actiepunt Bemoezorg (MAB), onderdeel van de GGD Zeeland, worden de gegevens verzameld van (dreigende) uithuiszettingen. Het jaar 2006 is het eerste jaar dat een compleet overzicht biedt. Dit levert het volgende beeld op.

<i>Gebied</i>	<i>Aangezegde ontruiming</i>	<i>Geëffectueerde ontruiming</i>
Oosterschelderegio	132	33
Walcheren	251	62
Zeeuws-Vlaanderen	169	52
Zeeland	552	147

De gegevens in de kolom van geëffectueerde ontruiming zullen voorsnog als uitgangspunt voor het Zeeuws Kompas worden aangehouden. Afhankelijk van het moment van reactie van VWS op dit Kompas, is het mogelijk alsnog 2007 als uitgangspunt te nemen. Overigens zullen, conform de gedane suggestie in de klankbordgroep, de bovenstaande gegevens nader geanalyseerd worden (in welke gevallen wordt een aanzegging geëffectueerd?).

Het is goed om te realiseren dat de door het MAB aangedragen gegevens afkomstig zijn van de 12 woningcorporaties in Zeeland. Dat wil zeggen dat in bovenstaande tabel niet de gegevens meegenomen zijn van overige woningverhuurders; deze gegevens zijn voorsnog onbekend. In werkelijkheid zal de totale omvang dus hoger uitvallen. Tijdens de planperiode is onderzoek wenselijk of ook zicht gekregen kan worden op deze bijkomende omvang.

#### 6.3.2 Dakloosheid als gevolg van detentie en uitval uit zorginstellingen.

Dit doel wordt niet ingevuld uitgaande van een procentuele reductie op basis van een basisjaar, maar meer als een absoluut gegeven. Anders gezegd: door de 100 % benadering en het sluitende maatwerk dient dakloosheid als gevolg van detentie en uitval uit



zorginstellingen geheel voorkomen worden. Zeeland hoeft dus niet de startsituatie in beeld te brengen. Wel dient beoordeeld te worden hoe een voorafbeleid vorm kan krijgen; welke maatregelen moeten afgesproken worden om te bereiken dat er na detentie en door uitval uit zorginstellingen geen dakloosheid ontstaat? Dat vraagt afstemming.

Het is om die reden dat in 2008 door de RCVZ in overleg getreden zal worden met Reclassering Nederland over het scheppen van voorwaarden, waardoor dakloosheid als gevolg van detentie zo efficiënt mogelijk voorkomen wordt. Afhankelijk van de ontwikkelingen op dat moment wordt ook in overleg getreden met de Zeeuwse gemeenten. Dit gelet op het voornemen om de zorg voor ex-gedeteneerden naar gemeenten over te hevelen. Op zich is in de loop van 2007 al een bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG over deze overheveling bereikt. Over het tijdstip van invoering bestaat bij het opstellen van het Zeeuws Kompas echter nog onduidelijkheid (verband houdende met de hiertoe over te dragen budgetten).

Het bedoelde overleg moet voor 1 januari 2009 leiden tot kwantificatie van de doelgroep per regio, tot werkafspraken tussen genoemde organisaties en alle verder voor de keten van belang zijnde instellingen.

Daarnaast zal met de zorginstellingen in overleg getreden worden over voorafbeleid bij uitval van cliënten.

### 6.3.3 *Het definiëren en het vaststellen van overlastgevend gedrag.*

Navraag is gedaan bij de gemeente Rotterdam van welke indicatoren zij zijn uitgegaan. Dit blijkt het aantal strafbare feiten en het aantal meldingen van overlast te zijn. Gesteld wordt dat hiervoor de registratiegegevens gebruikt kunnen worden die zijn afgesproken in het kader van GSB III. Die hebben betrekking op personen die permanente overlast veroorzaken door bijvoorbeeld een psychische stoornis en/of drugs- en alcoholverslaving. De GGD Zeeland doet via de politie onderzoek naar de vraag van welke Zeeuwse gegevens uitgegaan kan worden, die vergelijkbaar zijn met de elders gehanteerde gegevens.

### 6.3.4 *De huisvestingssituatie*

Bij professionalisering hoort aandacht voor adequate huisvesting. Het is een bekend gegeven dat er in Zeeland sprake is van achterstallig onderhoud en van opvangvoorzieningen die niet meer voldoen aan de eisen van de tijd. Bij een werkbezoek van de toenmalige Staatssecretaris Ross-van Dorp van VWS is daarvoor enige jaren geleden nog eens uitdrukkelijk aandacht gevraagd, hetgeen overigens niet tot resultaten heeft geleid. Hoewel het financieringsvraagstuk nog steeds actueel is, is nadere beeldvorming wenselijk. Om tot een objectivering van de huidige huisvestingskwaliteit van opvangvoorzieningen in Zeeland te komen, zal een bouwkundig bureau opdracht gegeven worden hiernaar een quick scan uit te voeren.

## **6.4 Instroom, opvang, uitstroom en ketensamenwerking**

### 6.4.1 *De aanpak van de G4*

Onderscheid wordt gemaakt in instroom & screening, opvang & doorstroom en uitstroom & nazorg. Een nadere oriëntatie op deze aanpak is wenselijk, om de vertaalslag naar de Zeeuwse situatie te kunnen maken. In het in december 2007 van de VNG ontvangen Stappenplan Stedelijk Kompas wordt hierover het volgende gesteld.

Instroom & screening.

Op het moment dat duidelijk is dat de cliënt dakloos wordt of al is, is snelheid geboden in het organiseren van de eerste levensvoorwaarden (bed, bad en brood) en van zorg, inkomen en verzekering. Voorkomen moet worden dat iemand die net dakloos is een lange daklozen-carrière tegemoet gaat. Indien iemand van de doelgroep gebruik wil maken van de zorg

binnen het werkgebied dient hij of zij zich bij voorkeur te melden bij een centraal punt in de gemeente: de Centrale Toegang. Er zijn diverse vormen van Centrale Toegang. In sommige gemeenten is er een fysiek loket waar daklozen zich kunnen melden. In andere gemeenten ligt de nadruk meer op een onafhankelijke, multidisciplinaire screening op basis van aangeleverde aanmeldingsgegevens. Essentieel is een screening, ten behoeve van een toets op toelating en in tweede instantie een intake om de hulpvraag van de cliënt zo volledig en integraal mogelijk in beeld te krijgen (beperkingen en mogelijkheden op meerdere leefgebieden). En vervolgens met de cliënt en eventueel andere hulpverleners een traject te plannen gericht op het hoogst haalbare niveau van zelfredzaamheid. De screening is ook van belang voor een eventuele indicatiestelling-procedure bij het CIZ, om in aanmerking te kunnen komen voor geïndiceerde AWBZ-zorg.

Recent daklozen komen doorgaans terecht bij de laagdrempelige opvang (crisisopvang, dagopvang of nachtopvang). Ook kan de politie erbij betrokken zijn of de sociale dienst als de cliënt een uitkering nodig heeft. De Centrale Toegang regelt de instroom van daklozen in de voorzieningen en ziet ook toe op de doorstroom. In Rotterdam is screening door het Centraal Onthaal nodig voorafgaand aan alle vormen van opvang. In Utrecht screent de Brede Centrale Toegang de cliënten die in willen stromen in intramurale MO- en GGZ-voorzieningen. In de meeste gemeenten speelt de gemeente (sociale dienst) of de GGD een centrale rol in de Centrale Toegang. Gemeenten kunnen er voor kiezen om dit in eigen hand te houden of dit uit te besteden aan een zorginstelling. Voor dit centrale systeem is het van belang aansluiting te zoeken bij bestaande landelijke systemen zodat op termijn ook de onderlinge uitwisseling van gegevens tot de mogelijkheden behoort.

#### Opvang & Doorstroom

Als de zorgvraag van een dakloze duidelijk is, kan toeleiding naar en plaatsing in een MO-voorziening plaatsvinden. Elke cliënt krijgt één vaste contactpersoon/hulpverlener/casemanager/mentor en één individueel trajectplan met concrete, haalbare maar niet-vrijblijvende doelstellingen. Dit noemt men de persoonsgerichte benadering. De voortgang van het traject wordt centraal gevolgd en zo nodig beïnvloed. In de G4 heeft men zogeheten ketenregisseurs aangesteld die de voortgang van enkele tientallen tot enkele honderden trajecten volgen en daar waar nodig interveniëren op uitvoerend, organisatorisch of beleidsmatig niveau.

#### Uitstroom & Nazorg

Door de persoonsgerichte benadering zullen cliënten beter in die voorzieningen komen en die hulpverlening krijgen die bijdraagt in het zo zelfredzaam mogelijk functioneren. Een deel van de cliënten zal uiteindelijk aangewezen zijn op een duurzaam verblijf. Anderen kunnen binnen de maatschappelijke opvang doorstromen, bijvoorbeeld eerst naar een vorm van begeleid wonen of individueel begeleid wonen. Als cliënten dat aankunnen stromen zij uit naar zelfstandig gehuurde woningen in gewone wijken. Een vorm van nazorg of terugvalpreventie is doorgaans nog wel nodig.

Uitstroom uit de opvang kan voor twee doelgroepen:

- Kansrijke, zelfredzame daklozen;
- Langdurige zorgafhankelijke daklozen, vaak met chronische dubbel diagnose problematiek of verstandelijke beperkingen. Zij stromen uit naar nieuw te realiseren instellingen voor duurzaam verblijf.

In het van de VNG ontvangen Stappenplan Stedelijk Kompas is het voorgaande weer-gegeven in een schematisch overzicht, dat als bijlage 6 is toegevoegd.

#### 6.4.2 *De vertaalslag naar de Zeeuwse situatie*

In Zeeland is tot nu toe nu geen centrale voorkeur voor de maatschappelijke opvang georganiseerd. Praktijk is dat cliënten zich rechtstreeks melden bij voorzieningen, vooral bij de laagdrempelige voorzieningen nacht- en dagopvang. Om tot stroomlijning en grip te

komen, is het logisch dat er ook in Zeeland een vorm van centrale toegang tot stand komt. De vraag is waar en hoe. Het is goed deze vraag in een breder perspectief te plaatsen, dat wil zeggen in een context van andere ontwikkelingen die van belang zijn voor het voorliggende organisatievraagstuk.

Ten eerste is relevant de loketvorming in de 13 Zeeuwse gemeenten.

Door de nieuwe wet zijn Wmo-loketten met de volgende functies in opbouw:

- informatie, advies en cliëntondersteuning voor het gehele terrein van wonen, zorg en welzijn;
  - het indien mogelijk via het loket afhandelen van aanvragen in het kader van de Wmo.
- In sommige gemeenten is er sprake van expliciete aandacht voor de prestatievelden 7 tot en met 9, of wel voor maatschappelijke zorg. Als voorbeelden hiervan kunnen genoemd worden de projecten “Kijken achter de geraniums” (Borsele) en “Achter de voordeur” (Goes). De meest integrale benadering is één breed vorm gegeven Wmo-loket, waar de burger elke vraag kan neerleggen en de gemeente met partners intensief samenwerkt (Middelburg). Naast de Wmo-loketten is actueel de ontwikkeling van centra voor jeugd en gezin, die de komende jaren in alle gemeenten gerealiseerd zullen worden.

Ten tweede kan genoemd worden dat bij de GGD Zeeland al een aantal jaren het succesvolle loket Meld- en Actiepunt Bemoezorg (MAB) functioneert. Dit loket is ingesteld voor het brede terrein van de OGGz en vervult dus ook een belangrijke functie voor de maatschappelijke opvang.

Ten derde is relevant dat er in provinciaal verband sprake is van initiatieven, die vergelijkbaar dan wel van invloed kunnen zijn op de te maken keuze voor een centrale toegang maatschappelijke opvang.

Vergelijkbaar is het lopende implementatietraject voor huiselijk geweld. Deze relatief nieuwe gemeentelijke taak is met de Wmo onder prestatieveld 7 ondergebracht: het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en huiselijk geweld. Uit deze omschrijving blijkt al de nauwe verwantschap met maatschappelijke opvang. Momenteel is actueel hoe voor huiselijk geweld de front en de back office gerealiseerd moet worden, waaronder de positionering van een ketenregisseur. Recentelijk is voor huiselijk geweld een nieuwe raamovereenkomst opgesteld, met daarin genoemd de concrete deelprojecten. Van invloed is het onderzoek dat momenteel in Zeeland gaande is naar de vorming van een provinciale Wmo backoffice, waarin mogelijk de ketenregie van huiselijk geweld een plaats zal krijgen.

Standpuntbepaling over een in Zeeland te realiseren centrale toegang voor maatschappelijke opvang dient niet solitair, of wel los van de geschetste ontwikkelingen, plaats te vinden. Daarbij moet een versnippering over loketten vermeden worden en dus ingezet worden op afstemming en zo mogelijk integratie. Via de RCVZ en het CZW dienen hierover nadere afspraken gemaakt te worden. Uitgangspunt hierbij is in ieder geval om tot een koppeling met het bestaande en ook gemeentelijk gefinancierde loket MAB te komen. Daarbij is de vraag of de te realiseren centrale toegang ook een functie voor zwervjongeren kan gaan vervullen.

Via het loket kan ook gewerkt worden aan een goede en eenduidige informatievoorziening voor in algemene zin de burgers van Zeeland en meer specifiek en verdiepend de ketenpartners van de RCVZ. Ook daarvoor geldt dat versnippering tegengegaan moet worden. Begin 2008 ligt bij de Zeeuwse gemeenten de vraag voor om in te stemmen met de aanschaf van een digitale sociale kaart door middel van XINVIS. Afhankelijk van de besluitvorming door de Zeeuwse gemeenten zal nagegaan worden of XINVIS ook een betekenis kan hebben in het kader van het Zeeuws Kompas.

### 6.4.3 *Ketensamenwerking*

In paragraaf 6.2 is, naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Dakloos in Zeeland', al verwoord dat versterking van de samenwerking een speerpunt is.

De G4 en het Rijk geven aan dat op het niveau van cliëntenstromen keten-/veld-/trajectregisseurs er zorg voor moeten dragen dat de voor de cliënt relevante keten sluitend werkt. Zij werken binnen de kaders van de bestuurlijk gecontracteerde ruimtes. De veld-/trajectregisseurs houden toezicht op de gegevensstroom van de cliënt door de keten en kunnen op basis hiervan bepalen welke knelpunten en tekorten er zijn. Aan de individuele personen worden cliëntmanagers gekoppeld.

In het kader van het Zeeuws Kompas is uitgesproken dat het wenselijk is om de taken en functies van de trajectregisseurs nader in beeld te brengen. Dit is gedaan via de gemeente Rotterdam. In bijlage 7 is zowel de functie van trajectregisseur als die van cliëntmanager beschreven. Er wordt van uit gegaan dat een trajectregisseur 200 tot 250 trajecten/dossiers moet kunnen beheren. Gelet op de onder paragraaf 6.1. aangegeven omvangsschatting lijkt het reëel voor Zeeland uit te gaan van aanstelling van één fte ten behoeve van trajectregie, voor de zorg voor een sluitende keten. De vraag die blijft is waar de trajectregisseur moet worden ondergebracht. Deze vraag moet in combinatie met standpuntbepaling over de positionering van een Zeeuws loket, zoals beschreven onder punt 6.4.2, beantwoord worden.

### 6.4.4 *Goede voorbeelden*

Hoewel er door middel van het Zeeuws Kompas veel op de agenda gezet wordt, dient niet voorbij gegaan te worden aan het feit dat er in de afgelopen jaren in Zeeland ook geïnvesteerd is in vernieuwende initiatieven. Initiatieven die uitgaan van een persoonsgerichte aanpak, gebaseerd op sluitende samenwerking, onderling vertrouwen en een oplossingsgerichte werkhouding.

Bedoeld wordt het Project OpiaatOnderhoudsbehandeling Zeeuws-Vlaanderen (POOZ) in Terneuzen, het project Inloophuis Walcheren in Vlissingen en het project Woonherkansen Oosterschelderegio.

POOZ is een nieuwe vorm van methadonverstrekking, waarbij de opiaatonderhoudsbehandeling een volwaardige specifieke behandeling is; herkenbaar en geïntegreerd in het totaalaanbod van de geestelijke gezondheidszorg en meer in het bijzonder de verslavingszorg. Het sluit aan bij de rest van de gezondheidszorg, de justitiële verslavingszorg en het welzijnswerk.

Het Inloophuis probeert, uitgaande van laagdrempeligheid en praktische samenwerking met andere organisaties, sociaal kwetsbare personen in een zo vroeg mogelijk stadium passende ondersteuning te bieden.

Woon(her)kansen is een gezamenlijk project van gemeenten, woningcorporaties, GGD, Emergis en het SMWO. Het is bedoeld om mensen met woon- en huurproblemen in de Oosterschelderegio ondersteuning te bieden zodat uithuiszetting wordt voorkomen (laatste kans). Daarnaast wordt cliënten vanuit de geestelijke gezondheidszorg (GGz) een eerste kans gegeven om weer zelfstandig te gaan wonen. Ook het laatste kans project Walcheren kan in dit verband genoemd worden.

De genoemde projecten zijn in de afgelopen jaren opgestart. Hoewel de ervaringen aan de hand van opgestelde evaluaties nog bestuurlijk behandeld moeten worden, lijken de projecten een duidelijke meerwaarde te bieden. Door de individuele aanpak, met sterke aandacht voor preventie, blijkt zowel de cliënt als zijn/haar omgeving gediend.

In het kader van uitwerking van het Zeeuws Kompas is het dan ook wenselijk te bezien of deze werkvormen structureel gemaakt en ook in de andere regio's van Zeeland opgezet kunnen worden.

## 6.5 Bestuurlijke en organisatorische inbedding

### 6.5.1 *De gemeentelijke samenwerking*

Door de invoering van de Wmo is het belang toegenomen van samenwerking tussen alle Zeeuwse gemeenten op de werkterreinen van de RCVZ. In het Zeeuws College van Zorg en Welzijn (CZW) van 12 september 2007 is hiervoor aandacht gevraagd. Ook om andere redenen is een heroriëntatie op de huidige situatie gewenst. Deze redenen zijn:

- de huidige gemeenschappelijke regeling is gedateerd;
- hoe verhouden zich andere ontwikkelingen met betrekking tot de RCVZ, in het bijzonder huiselijk geweld (de middelen die het rijk hiervoor beschikbaar gaat stellen, worden toegevoegd aan het budget voor maatschappelijke opvang en dus aan de RCVZ) als ook het provinciale onderzoek naar een back office (zie ook 6.4.2);
- de wenselijkheid tot een meer regionale aanpak te komen.

De vraag kan gesteld worden of er behoefte is aan een geformaliseerde samenwerking tussen alle 13 Zeeuwse gemeenten. Deze vraag is meegenomen bij bespreking van het Zeeuws Kompas tijdens regio-overleggen. Daaruit is duidelijk geworden dat er daadwerkelijk sprake is van bereidheid tot samenwerking, ook uitgaande van (meer) spreading van lasten en lusten. Door de gemeenten van Zeeuws-Vlaanderen is echter aangegeven dat een formele vertaalslag achterwege kan blijven. De zienswijze om via de regio-gemeenten Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen tot regionaal beleid te komen, krijgt de voorkeur. De gemeenten in de Oosterschelderegio delen deze voorkeur. Ambtelijke afstemming kan daar plaatsvinden via het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (via de werkgroep Zorg). Daarnaast is aangegeven dat het goed is dat de ingezette lijn van bestuurlijke afstemming via het College van Zorg en Welzijn wordt bestendigd.

Gelet hierop wordt voorgesteld in 2008 tot een aanpassing van de huidige gemeenschappelijke regeling te komen, uitgaande van:

- het vooralsnog voortzetten van de RCVZ door samenwerking van de gemeenten Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen;
- doorsluiting van het RCVZ-beleid door genoemde gemeenten naar de eigen regio's en omgekeerd;
- blijvende bestuurlijke afstemming via het College van Zorg en Welzijn.

Daarnaast zal nader onderzoek worden gedaan naar het borgen van betrokkenheid van alle 13 Zeeuwse gemeenten.

### 6.5.2 *De ambtelijke organisatie*

Als centrumgemeente draagt Vlissingen zorg voor het behartigen van de taken die voortvloeien uit de doeluitkering maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en de openbare geestelijke gezondheidszorg als ook de doeluitkering vrouwenopvang. Door middel van de RCVZ krijgen deze taken feitelijk gestalte. Voor de hieraan verbonden werkzaamheden is ambtelijk een formatieve ruimte beschikbaar van 0,2 fte.

Door middel van de in juni 2007 vastgestelde contourennotitie is geconstateerd dat:

- het niet reëel is dat de gemeente Vlissingen tot op heden geen vergoeding van personele kosten ontvangt voor uitvoering van de RCVZ-taken;
- een uitbouw van de personele ondersteuning wenselijk is, gelet op toegenomen taken en de andere rol die gemeenten kiezen (niet louter fungeren als doorgeefluik).

Voor een meer adequate uitvoering van de RCVZ-taken en voor het uitwerken van de regie op de wijze zoals aangegeven in dit Kompas (waaronder begrepen vrouwenopvang; zie paragraaf 7.2), lijkt het vooralsnog reëel uit te gaan van 1 fte. In eerste aanleg wordt er van uit gegaan dat deze formatie ondergebracht blijft bij de gemeente Vlissingen. Het is echter primair aan de gemeente Vlissingen om hierover een uitspraak te doen.

### 6.5.3 *De relatie met zorgaanbieders*

De insteek is tot een andere relatie met aanbieders te komen. Een omgang die zich kenmerkt door openheid en heldere afspraken. In algemene zin zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat bij financiële ondersteuning van nieuwe instellingen uitgegaan wordt van organisaties, waarvan de doelstelling niet levensbeschouwelijk is en die algemeen toegankelijk zijn. Bij vaststelling van de contourennotitie is gesproken van de mogelijkheid van aanbesteding (zoals bijvoorbeeld bij de huishoudelijke hulpverlening). Hoewel deze methodiek voor de lange termijn uitgangspunt kan zijn, geldt dat niet voor de korte termijn. Het is beter, gebaseerd op de andere thema's, vooralsnog te investeren in het fundament. Dit met dien verstande dat wel op een andere wijze aan een meer transparante relatie met zorgaanbieders gewerkt wordt. Inmiddels zijn de gesubsidieerde instellingen geïnformeerd aan welke eisen zij in het kader van de begrotings- en rekeningcyclus moeten voldoen (en welke informatie zij moeten verantwoorden). De volgende stap is om tot een andere vorm van subsidiëring te komen. Hiermee wordt bedoeld dat de huidige vorm van objectsubsiëring (ondersteuning gericht op voorzieningen/organisaties) wordt omgebouwd naar subjectsubsidiëring (persoonsgebonden financiering), met gelijke bedragen voor gelijke trajecten. Gedurende de planperiode moet deze omslag gestalte krijgen. Bezien zal worden of het wenselijk is hierbij gebruik te maken van een methodiek van kostprijsberekening, zoals elders in het land geïntroduceerd is. Daarnaast zal beoordeeld worden hoe de gelden van de RCVZ meer flexibel ingezet kunnen worden, om in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden.

### 6.5.4 *Monitoring*

Met het Radboud-onderzoek is voor de eerste maal betrouwbare informatie ontvangen over de Zeeuwse dak- en thuislozen. Daarnaast zijn door het onderzoek van de GGD Zeeland en Scoop nadere gegevens beschikbaar gekomen van sociaal kwetsbare personen in Zeeland. In het kader van de ingezette professionalisering is het belang van een gestructureerde monitoring evident. Verkennende gesprekken zijn hierover gevoerd met de GGD Zeeland, Scoop en de provincie Zeeland. De bereidheid is aanwezig hiertoe voorstellen te ontwikkelen.

Daarnaast is er door het Klaverblad Zeeland gewezen op het cliëntperspectief. Er is nu geen periodiek onderzoek naar behoefte en tevredenheid van de gebruikers van voorzieningen. Door de RCVZ wordt de wenselijkheid onderkend om ook in dit opzicht tot monitoring te komen. Voor een deel kan dit door het maken van afspraken over kwaliteitsborging tussen de RCVZ en de zorgaanbieders. Voor een ander deel dient dit beslag te krijgen door onafhankelijk onderzoek, zoals ook voorgeschreven in de Wmo. De vraag is of in dit opzicht aangesloten kan worden bij de algemene Wmo-monitoring zoals afgesproken door de Zeeuwse gemeenten, dan wel dat een andere aanpak de voorkeur verdient. Over het geheel zullen nadere afspraken gemaakt worden.

## **6.6 Overeenkomst met het Zorgkantoor**

Het Zorgkantoor is voor de RCVZ en de Zeeuwse gemeenten een belangrijke partner. Dit om tot realisatie van het Zeeuws Kompas te kunnen komen en dan met name voor wat betreft de AWBZ-zorg. Het Zorgkantoor is bereid om deze partnerrol aan te gaan en zo gewenst of nodig hiertoe een convenant af te sluiten. Voorwaarde is wel dat het Zorgkantoor financieel door het Rijk in staat gesteld wordt aan deze rol daadwerkelijk invulling te kunnen geven. Zie hiertoe de bestuurlijke uitspraken en hoofdstuk 8.

Overigens moet rekening gehouden worden met de ontwikkeling dat functies uit de AWBZ in de komende jaren worden overgeheveld naar zorgverzekeraars en de Wmo.

## 6.7 Overeenkomsten met de woningcorporaties

Ook de Zeeuwse woningcorporaties zijn belangrijke partners. Het Rijk gaat er van uit dat de corporaties zorg dragen voor voldoende woonvoorzieningen. De Zeeuwse woningcorporaties hebben via L'escaut, door deelname in de klankbordgroep van het Zeeuws Kompas, laten weten te willen samenwerken. Daarbij is uitgesproken dat van zorgaanbieders een adequate begeleiding verwacht wordt. In de relatie tot gemeenten is het belangrijk om door middel van prestatie-afspraken invulling te geven aan een adequate samenwerking op het brede terrein van leefbaarheid (o.a. met sociale diensten, op het gebied van schuldsanering e.d.).

## 6.8 Instrumenten

Met instrumenten worden concrete middelen bedoeld om de doelstellingen te bereiken. De G4 hebben instrumenten ontwikkeld in de vorm van modelafspraken tussen instanties en modelprocedures voor de uitvoering. VNG en VWS stimuleren dat andere centrum-gemeenten deze instrumenten onderdeel van het eigen plan laten zijn.

In het landelijke plan wordt hierover het volgende gesteld.

“De instrumenten zijn niet dwingend bedoeld. Zij zijn facilitair. Het staat lokale partijen vrij deze instrumenten al of niet te gebruiken. Als men meent dat een andere aanpak effectiever is, dan moet men die hanteren. Maatstaf is maximale effectiviteit. Alleen het resultaat telt. Ook voor het uitvoerende niveau geldt dat de instrumenten niet als dwangbuis mogen gelden. Integendeel, ruimte voor creativiteit, ruimte voor onorthodoxe oplossingen voor mensen met ingewikkelde problemen op velerlei terreinen moeten er blijven. De instrumenten betreffen een breed scala. Ze bieden in de gehele keten van maatschappelijke opvang – vanaf de signalering tot en met de uitstroom naar een stabiele woonsituatie – de bestuurders en uitvoerders handvatten om de stappen in het trajectplan uit te voeren.”

Door het bestuur van de RCVZ is het belang van instrumenten onderkend.

Dit met de kanttekening dat bewustwording en standpuntbepaling met betrekking tot de andere thema's meer prioriteit hebben. Niet alles kan tegelijkertijd. Om die reden is besloten dat inhoudelijk overleg en standpuntbepaling over invoering opgepakt zal worden nadat de door middel van dit Zeeuws Kompas te maken hoofdkeuzes met betrekking tot de toekomstige Zeeuwse infrastructuur geïmplementeerd zijn.

Het gaat om de volgende instrumenten (die als bijlagen zijn opgenomen):

1. Model intakeformulier voor Maatschappelijke Opvang en AWBZ.
2. Modelprocedure persoonsgerichte benadering (w.o. cliëntmanager).
3. Modelconvenant gegevensuitwisseling i.v.m. privacywetgeving.
4. Model individueel trajectplan.
5. Richtingwijzer hantering BOPZ.
6. Modelaanpak effectuering levering zorg.
7. Modelaanpak onverzekerde en budgetbeheer.
8. Modelaanpak effectuering levering specifieke woonvoorzieningen.
9. Modelprotocollen preventie huisuitzettingen (huurschuld en overlast).
10. Modelaanpak schuldhulpverlening en sanering.
11. Regeling dagloonprojecten.
12. Modelprocedure aansluiting nazorg bij ontslag uit detentie.
13. Aanpak realisatie voorzieningen duurzaam verblijf.

## 6.9 Uitwerkingpunten 2008

Met de voorgaande paragrafen is de koers van de uitwerkingsthema's bepaald.

De operationalisering zal gedurende de planperiode veel acties en keuzes vragen. Een eerste – niet limitatief – overzicht van uitvoeringspunten voor het jaar 2008 is opgenomen als bijlage 10.

## 7. OVERIGE VAN BELANG ZIJNDE KADERS

Zoals meermalen aangegeven beoogt het Zeeuws Kompas niet alleen een “uitrol-exercitie” van het plan van de G4 te zijn. Daarnaast spelen er sinds het verschijnen van het plan van de G4 in februari 2006 provinciaal en landelijk ontwikkelingen, die in het kader van een integrale afweging van belang zijn. In dit hoofdstuk wordt op een en ander ingegaan.

### 7.1 De OGGz-ladder

In hoofdstuk 6 is uitgebreid aandacht besteed aan de opvang als zodanig en de daarbij behorende noodzakelijke infrastructuur. Plaatsing van het geheel in het perspectief van de OGGz-ladder, met daarbij nadrukkelijk de relatie naar preventie, is een zeker zo belangrijk kader voor het Zeeuws Kompas. Het belang van een vroegtijdige aanpak is al meermalen benoemd. Gelet hierop wil de RCVZ, uitgaande van ervaringen en goede voorbeelden, in ieder geval stimuleren dat er beleid tot stand komt en maatregelen genomen worden op de volgende terreinen:

- a. een eerdere en meer actieve opsporing van sociaal kwetsbare personen;
- b. een uitbreiding van vroeginterventies;
- c. beleid met betrekking tot schuldenproblematiek uitbouwen;
- d. deskundighedsbevordering bij aanpalende instellingen (zoals bij corporaties);
- e. nazorgtrajecten ex-gedetineerden in beeld brengen;
- f. het ondersteunen van cliëntgestuurde initiatieven, vriendendiensten, maatjesprojecten, maatschappelijke leun- en steuntrajecten (ondersteuningstrajecten met vrijwilligers);
- g. het ondersteunen van realisatie van foyer de jeunesses (in ieder geval in elke regio één);
- h. het tot stand brengen van zorgnetwerken in elke regio (zoals in Terneuzen), waarvan de schaalgrootte mede afhankelijk is van de wensen van gemeenten;
- i. het verwezenlijken van “inloophuizen” (in elke regio één; waarbij de schaal en vorm per regio kan verschillen);
- j. het realiseren van laagdrempelige spreekuren in deze “inloophuizen” (zoals verpleegkundigen, mondhygiënist, artsen en tandartsen);
- k. het meewerken aan realisatie van woonherkansen/laatste kansprojecten (in elke regio één).

Met deze ambities wil de RCVZ tot een kwalitatieve verbeterslag komen, rekening houdend met spreiding, om zodoende de doelstellingen van het Zeeuws Kompas een breder fundament te geven.

### 7.2 Vrouwenopvang

Via de RCVZ worden ook de Zeeuwse voorzieningen voor vrouwenopvang bekostigd.

Bekend is dat er knelpunten c.q. wensen zijn met betrekking tot onder andere huisvesting en de 7 x 24 uren-begeleiding.

Landelijk is in 2006 een onderzoek uitgevoerd door onderzoekers van het Trimbos Instituut en het UMC Radboud, onder leiding van professor J. Wolf. Het heeft geleid tot de onderzoeksrapportage “Maat en baat van de vrouwenopvang”. Het onderzoek geeft voor het eerst in Nederland een systematisch beeld van het profiel van de bereikte groep vrouwen bij de vrouwenopvang, de hier geboden hulp en de organisatie van de hulp. Het geeft basale antwoorden over de opvang en wat derden over de vrouwenopvang willen weten. Naar aanleiding daarvan is door de staatssecretaris van VWS aangegeven dat zij een apart plan van aanpak wil voor het verbeteren van de professionaliteit. Dit zogenaamde ‘Verbeterplan Vrouwenopvang’ is momenteel in de maak. Volgens informatie van de VNG maakt ook de huisvesting daarvan onderdeel uit. De aanname is dat voor deze verbeterslag extra geld



beschikbaar komt. Deze verwachting is bevestigd door de vooraankondiging van VWS betreffende de rijksbijdrage 2008, ontvangen eind december 2007. De concrete informatie wordt afgewacht en zal vervolgens vertaald worden naar de Zeeuwse situatie. In de klankbordgroep is de wens uitgesproken om naar het voorbeeld van het Zeeuws Kompas een apart Zeeuws verbeterplan voor vrouwenopvang op te stellen.

### **7.3 Huiselijk geweld**

De tijdelijke stimuleringsregeling gaat over in een structurele bijdrage in de doeluitkering vrouwenopvang. Er is dus een directe relatie met de RCVZ. Overwegende dat er een apart Zeeuws implementatietraject loopt, wordt behoudens de in hoofdstuk 6 aangegeven raakvlakken in dit document niet verder op de taak huiselijk geweld ingegaan.

Wel wordt met betrekking tot de nieuwe Wet tijdelijk huisverbod de volgende kanttekening gemaakt. Het is van belang dat er bij een tijdelijk huisverbod alternatieve huisvesting (en adequate hulp) aanwezig is. Gelet op de schaal van Zeeland en de veronderstelde mate van afgifte van huisverboden, is het exploitatietechnisch niet gewenst aparte huisvesting te realiseren. Er wordt van uit gegaan dat deze gevonden kan worden in reguliere maatschappelijke opvangvoorzieningen. Voor zover bekend, komt voor de bekostiging ook rijksbudget beschikbaar.

### **7.4 Zwerfjongeren**

De gangbare definitie voor zwerfjongeren is 'Jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in een voorziening voor maatschappelijke opvang verblijven zonder hun ouders'. In het onderzoek van het UMC St Radboud is aandacht geschonken aan zwerfjongeren in Zeeland. In paragraaf 6.1 is geconstateerd dat er volgens dit onderzoek in 2006 feitelijk 19 en residentieel 47 Zeeuwse daklozen waren. Dit met de signalering dat deze aantallen als een onderschatting gezien moeten worden.

Deskundigen zijn het erover eens dat het zeer onwenselijk is om zwerfjongeren op te vangen in voorzieningen waar ook volwassen dak- en thuislozen verblijven. Gevreesd wordt dat jongeren het leven van en op de straat als 'normaal' gaan zien, in plaats van als een tijdelijke periode die ze zo gauw als mogelijk achter zich moeten laten.

Door het meervoudig karakter van de problematiek van zwerfjongeren en de in de jeugdhulpverlening gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar, valt het maatschappelijk probleem 'zwerfjongeren' niet onder één wettelijk kader of onder één specifiek beleidsterrein. Dat maakt dat doorgaans niemand zich volledig probleemeigenaar voelt ten aanzien van deze groep. Een bijkomend probleem is de relatie tussen beschikbare voorzieningen en de plaatsingcriteria en contra-indicaties. De ervaring leert dat instellingen die voor opvang zorgen vaak met bepaalde contra-indicaties werken, zoals verslaving, verstandelijke handicap, agressief/gestoord gedrag, te geringe motivatie bij de jongere etc. Ook hierdoor vallen bepaalde jongeren – ongewenst – buiten de boot.

De afgelopen tijd komt steeds meer voor het voetlicht dat er, net als voor volwassen dak- en thuislozen, een specifieke aanpak moet komen voor zwerfjongeren. Zo zijn ultimo 2007 verschenen een brochure 'Zwerfjongeren; vraag, aanbod en beleid op een rij' van Movisie en de 'Aanpak zwerfjongeren problematiek; handreiking voor gemeenten' van SGB. In deze publicaties wordt gewezen op het belang van samenwerking door provincies, (centrum-) gemeenten en het Zorgkantoor. Geadviseerd wordt tot een uitvoeringsplan te komen. Bij de aanbieding van genoemde handreiking, heeft VWS alle gemeenten er op gewezen dat het van het grootste belang is ook voor zwerfjongeren trajectplannen te gaan maken.

Deze oproep is begin januari 2008 versterkt door een (kritische) rapportage van de landelijke Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer trekt op basis van een eind 2007 afgerond onderzoek de algemene conclusie dat er steeds meer jongeren zwerven in Nederland. Volgens een schatting hadden 6.000 jongeren tot 25 jaar in 2007 geen thuis (tegen 3.000 tot 5.000 jongeren in 2004).

In Zeeland is nog geen sprake van een aparte integrale aanpak van zwerfjongeren. Om die reden is deze doelgroep, in overleg met de provincie, in het Zeeuws Kompas meegenomen. Hiermee wordt een aanzet voor een nieuwe aanpak gegeven, zoals door VWS en de Rekenkamer wordt voorgestaan. Aanvullend op de onder 7.1 geformuleerde ambities worden voor zwerfjongeren dan ook de volgende specifieke punten/ambities voorgestaan:

- a. realisatie van een laagdrempelige 'bad-bed-brood'-voorziening specifiek voor jongeren;
- b. het betrekken van het onderwijs bij de individuele trajecten voor zwerfjongeren;
- c. het betrekken van de expertise van AZZ en het bureau Jeugdzorg bij individuele trajecten voor zwerfjongeren;
- d. specifieke aandacht voor dakloze meiden.

## **7.5 Ondersteunende Begeleiding**

Bij de Tweede Kamer ligt een voorstel van VWS-staatssecretaris Bussemaker, waarin zij haar voornemens rond de Ondersteunende Begeleiding nader uitlegt. De algemene ondersteunende begeleiding op basis van psychosociale grondslag die extramuraal wordt aangeboden, verdwijnt uit de AWBZ. Het gaat vooral om mensen uit de maatschappelijke opvang: dak- en thuislozen en slachtoffers van huiselijk geweld. De huidige bijdrage uit de AWBZ voor deze doelgroepen zal per 2009 worden overgeheveld naar de centrum-gemeenten. Het jaar 2008 wordt een overgangsjaar, waarover de staatssecretaris nu afspraken maakt met ondermeer de VNG en de Zorgkantoren.

Het is bekend dat er met de Ondersteunende Begeleiding hoge budgetten gemoeid zijn. De vraag is vooralsnog of deze budgetten zonder correcties naar de gemeenten verdeeld gaan worden. De impact van deze beleidswijziging valt daardoor voor Zeeland nog niet te overzien.

## **7.6 Een voorzet van Emergis**

Emergis is in Zeeland een belangrijke ketenpartner voor de RCVZ. In het kader van de totstandkoming van het Zeeuws Kompas is door Emergis een uitwerking opgesteld, die schematisch een overzicht biedt van activiteiten in de context van de treden van de OGGz-ladder. Dit overzicht is toegevoegd als bijlage 8. Bij implementatie van dit Kompas zal hieraan nader aandacht geschonken worden. In de klankbordgroep is de oproep gedaan dat ook andere ketenpartners tot een vergelijkbare uitwerking komen.

## 8. FINANCIËLE UITWERKING

Al een aantal jaren staat de Zeeuwse infrastructuur voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg, zwerfjongeren en vrouwenopvang onder onverantwoorde druk. Dit door de dreiging van een substantiële korting op het rijksbudget. Met de staatssecretaris van VWS is de RCVZ van mening dat een discussie primair op basis van inhoud gevoerd moet worden. Aan de hand van:

- het plan van de G4;
  - rekening houdend met de 12 OGGz-bouwstenen (zoals beschreven in de publicatie "Kwetsbaar in de grote stad");
  - gekeken naar de specifieke Zeeuwse situatie en gebruik makend van de OGGz-ladder;
- wordt door middel van dit plan een veelheid aan ontwikkelingen/voorstellen op de agenda gezet. In dit hoofdstuk wordt op de financiële implicaties ingegaan.

### 8.1 *Algemeen*

De RCVZ is van oordeel dat de beoogde verbeteringslag ook moet gelden met betrekking tot een professionalisering van de bedrijfsvoering. Dat geldt, zoals in hoofdstuk 5 beschreven, voor de relatie tussen de RCVZ en de door haar bekostigde instellingen. Het moet echter ook gelden in de relatie tussen VWS en de centrumgemeenten. Daar moet rust en verzakelijking tot stand komen. Hiermee wordt bedoeld dat de huidige praktijk van onduidelijkheid over het verdeelmodel en beschikkingen die pas in het begrotingsjaar ontvangen worden, zo snel mogelijk moet veranderen. Er moet meerjarige duidelijkheid zijn over de (financiële) uitgangspunten, zodat een centrumgemeente samen met het werkveld tot een inhoudelijk en financieel meerjarenbeleid kan komen.

### 8.2 *De verdeling van de kosten*

Op basis van de raming over de zorgbehoefte van de doelgroep is door de G4 dekking voor hun plan gezocht in financiering vanuit de AWBZ (voor 2/3<sup>e</sup>) en in gemeentelijke financiering (voor 1/3<sup>e</sup>). Deze verhouding is een aanname, gebaseerd op de gewenste werkverdeling tussen AWBZ en gemeente; de AWBZ langdurige zorg en de gemeente toeleidend, kortdurende zorg als ook regie. Door het per 1 januari 2008 schrappen van de psychosociale grondslag voor de functie Ondersteunende Begeleiding Algemeen uit de AWBZ zal deze verhouding anders worden. Na 2008 als overgangsjaar zullen de centrumgemeenten vanaf 2009 gecompenseerd worden en daardoor een groter deel van de ondersteunende begeleiding kunnen financieren (zie ook paragraaf 7.5). Daarnaast hangt de verhouding AWBZ- en centrumgemeentelijke middelen af van de lokale situatie. Er zijn regio's waar naar verhouding opvanginstellingen al veel AWBZ-financiering kennen. Tenslotte zal door de overheveling van de GGz van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet (per 1 januari 2008) ook de zorgverzekeraars een rol gaan spelen bij de zorg voor daklozen. Het overzicht op de volgende bladzijde brengt het voorgaande schematisch in beeld.

Een van de voorwaarden voor ophoging van het uitgavenniveau van Rijkszijde (AWBZ) is dat de centrumgemeenten gedurende de planperiode minimaal hun huidige uitgavenniveau maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid voor deze doelgroep zullen handhaven. De RCVZ is hiertoe bereid en wil bovendien extra inzetten op preventie. Ontbindende voorwaarde voor de RCVZ is wel dat de herschikking van het verdeelmodel niet leidt tot onaanvaardbare consequenties voor de Zeeuwse infrastructuur. Hoewel de huidige infrastructuur door de RCVZ beoordeeld zal worden op een effectief en doelmatig aanbod passend binnen de kaders van het Zeeuws Kompas, is er de overtuiging dat voor implementatie van het Zeeuws Kompas niet alleen behoud maar ook uitbouw van het huidige budget noodzakelijk is. Voor dat laatste dient het Rijk daadwerkelijk het Zorgkantoor te faciliteren met extra geormerkte AWBZ-ruimte.

Schema bekostiging.

Centrumgemeente	Zorgkantoor	Zorgverzekeraar
Preventie Toeleiding/toegang Opvang Kortdurende hulp Activering Inkomen Schuldhelpverlening	Langdurige zorg en verblijf: Alle extramurale niet-geneeskundige GGz: persoonlijke verzorging en/of ondersteunende begeleiding.  Extramurale zorg: persoonlijke verzorging en verpleging, ondersteunende begeleiding op basis van een beperking.	Geneeskundige GGz is gericht op herstel of voorkoming van verergering van een psychische stoornis.  Alle ambulante zorg (inclusief 8 zittingen EPZ= eerstelijns psychologische zorg).
Collectieve ziektekostenverzekering	Alle intramurale geneeskundige GGz na het eerste jaar.	De eerste 365 dagen met verblijf.
Huisvesting (in samenwerking met corporaties)	Alle intramurale niet-geneeskundige GGz: persoonlijke verzorging en ondersteunende begeleiding in combinatie met verblijf.  Niet-geneeskundige activerende begeleiding op psychiatrische grondslag.	

8.3 *De Zeeuwse inbreng, de eigen middelen, nader beoordeeld*

Ten behoeve van het Zeeuws Kompas zijn de bestaande uitgaven geanalyseerd. Over de jaren 2006 en 2007 blijkt dat de Zeeuwse gemeenten respectievelijk € 919.467 en € 921.373 hebben bijgedragen aan opvangvoorzieningen gerelateerd aan de RCVZ.

Ten opzichte van de doeluitkering betekent dat een percentage van ongeveer 22 %. Dit is exclusief de kosten van overhead die voor rekening van centrumgemeente Vlissingen komen. Ook bijvoorbeeld gemeentelijke uitgaven in het kader van schuldhelpverlenings-trajecten, een belangrijke risicofactor voor dakloosheid, zijn buiten beschouwing gelaten. Gemeenten betalen dus substantieel en meer dan 22 % bij. Daarbij blijkt wel dat er ook voor wat betreft de financiële lasten sprake is van een onevenredige verdeling. Van de genoemde bedragen over de jaren 2006 en 2007 is bij elkaar alleen al door de gemeente Vlissingen afgerond € 800.000 aan eigen middelen ingebracht (exclusief overhead).

Het is wenselijk de komende jaren tot een meer gelijkmatige verdeling over de Zeeuwse gemeenten te komen.

Onder verwijzing naar paragraaf 8.2 is gemiddeld over de jaren 2006 en 2007 het bedrag van € 920.000 dus het uitgavenniveau dat door de Zeeuwse gemeenten in het kader van uitwerking van het Zeeuws Kompas minimaal ingezet moet worden.

Om te komen tot de omschreven uitbouw van beleid wil de RCVZ daaraan toevoegen de middelen die in het kader van OGGz aan de centrumgemeenten beschikbaar zijn gesteld.

Daarnaast wil de RCVZ in overleg blijven met alle Zeeuwse gemeenten voor de uitbouw van het Zeeuws Kompas, zoals voor:

- preventie van dakloosheid (bijvoorbeeld faciliteren van lokale zorgnetwerken, collectieve GGz-preventie, schuldhelpverlening);
- nazorg (faciliteren van beschikbaar stellen van woningen voor ex-daklozen).

8.4 *Het additioneel benodigde budget, gezamenlijk op te brengen door het Rijk, Zeeuwse gemeenten en andere partners.*

Zoals gezegd, omvat dit Zeeuws Kompas veel ambities. Om tot een financiële uitwerking te kunnen komen, zijn allereerst de doelstellingen in een tijdsbalk uitgezet.

Doelstelling	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vaststelling fin. kaders VWS	xxxx						
Vorbereiding uitvoering ZK	xxxx						
Realisatie centrale toegang	xxxx						
Intake en start trajectfase		25 %	50 %	75 %	100 %	Cont.	Cont.
Idem zwerfjongeren		25 %	50 %	75 %	100 %	Cont.	Cont.
Realisatie voorzieningen		xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	Cont.	Cont.
Meer preventie	xx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx	xxxx

Uit de tabel kan afgeleid worden dat 2008 een overgangsjaar is. Een jaar om tot besluitvorming over dit plan te komen als ook over het landelijke verdeelmodel (en daarmee het elimineren van de huidige onduidelijk- en onzekerheid). Een jaar ook om tot afstemming te komen tussen keten- en overige samenwerkingspartners voor wat betreft de feitelijke voorbereiding van implementatie van dit plan. Hiermee rekening houdend is de navolgende meerjarenraming opgesteld. Voor alle duidelijkheid, de hierin opgenomen bedragen:

- zijn totaalramingen, waarvoor financiering uit de AWBZ en bij de (centrum)gemeente(n) maar ook bij andere partners (zoals de provincie en corporaties) gezocht zal worden;
- dekken niet alle huisvestingslasten.

Nieuwe activiteiten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trajectfase daklozen		550000	1100000	1650000	2227500	2227500	2227500
Idem zwerfjongeren		137500	275000	412500	522500	522500	522500
Centrale toegang	10000	35000	35000	35000	35000	35000	35000
Keten- en trajectregie	25000	130000	195000	260000	325000	325000	325000
Ambtelijke formatie	32500	65000	65000	65000	65000	65000	65000
Structurele monitoring	30000	30000	30000	30000	30000	30000	30000
Zorgnetwerken	10000	75000	75000	75000	75000	75000	75000
Actieve opsporing		210000	210000	210000	210000	210000	210000
Vroeginterventie		30000	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Schuldenproblematiek		33000	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Deskundigheidsbevord.		30000	30000	30000	30000	30000	30000
Leun/steunprojecten ed		92000	134000	176000	218000	218000	218000
Realisatie spreekuren	5000	10000	20000	30000	30000	30000	30000
Collect. ziektek.verzek.		359664	359664	359664	359664	359664	359664
Integratie dagbesteding		50000	50000	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Woonherkansen/l. kans		240000	480000	720000	720000	720000	720000
Inloophuizen		180000	360000	540000	540000	540000	540000
Beschermd wonen		720000	1440000	2160000	2844000	2844000	2844000
Sociale pensions		375000	750000	1125000	1500000	1500000	1500000
Foyer de jeunesses		150000	300000	450000	450000	450000	450000
Huisv. huiselijk geweld		37500	37500	37500	37500	37500	37500
Opiaatonderhoudsbeh.		310000	310000	620000	620000	620000	620000
<b>Totaal</b>	202500	3849664	6256164	8985664	10839164	10839164	10839164

Met betrekking tot deze meerjarenraming kunnen de volgende kanttekeningen geplaatst worden.

- In het overzicht zijn alleen de nieuwe activiteiten financieel vertaald. Zoals hiervoor echter gesteld, is het noodzakelijk dat de huidige infrastructuur uitgebouwd wordt en dat de bestaande middelen onderdeel van het budget blijven. Voor inzicht in het totaal noodzakelijke budget dienen de genoemde jaarsaldi dan ook verhoogd te worden met de nu beschikbare middelen. Voor 2007 kan dit als volgt in beeld gebracht worden:
  - a. rijksbudget voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid € 4.201.937;
  - b. rijksbudget voor vrouwenopvang € 768.269;
  - c. inbreng van de Zeeuwse gemeenten € 921.373.Bij elkaar was er in 2007 dus sprake van een budget van € 5.891.579. Dat betekent dat vanaf 2012 een totaalbudget voorzien wordt van € 16.730.743.
- Opgemerkt wordt dat er vooralsnog geen inverdieneffecten zijn verwerkt. Dit op grond van het feit dat de in het Zeeuws Kompas gehanteerde populaties dak- en thuislozen als onderschattingen gezien moeten worden. De feitelijke vraag zal dus hoger uitvallen. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat inverdieneffecten wegvallen tegen extra te voorziene kosten als gevolg van hogere populaties dak- en thuislozen.
- Voor een nadere specificatie van deze meerjarenraming wordt verwezen naar de bijlagen.

## 9. HET VERVOLG

Het Zeeuws Kompas is vastgesteld door het bestuur van de RCVZ:

- op basis van inhoudelijke adviezen van de ingestelde klankbordgroep, bestaande uit huidige samenwerkingspartners van de RCVZ;
- herhaalde bespreking in ambtelijke regio-overleggen van gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, de Oosterschelderegio en Walcheren;
- afstemming in het College van Zorg en Welzijn (CZW);
- afstemming met de provincie;
- overleg met het Zorgkantoor en de woningcorporaties;
- na aanbieding aan de gemeenten Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen.

Het bestuur van de RCVZ wil doorgaan op de ingeslagen weg. Dat betekent dat het Zeeuws Kompas voor verdere afstemming wordt uitgezet naar:

- alle Zeeuwse gemeenten;
- het CZW;
- het provinciaal bestuur; en
- alle samenwerkingspartners;

als ook dat de voorbereidingen voor een daadwerkelijke uitwerking ter hand worden genomen.

Realisatie van het Zeeuws Kompas valt of staat echter met de bereidheid van het Rijk om hiertoe voldoende geormerkte ruimte te bieden. Overeenkomstig de vraag is dit Zeeuws Kompas voor 1 april 2008 aan de staatsecretaris van VWS aangeboden.

Hiermee is de aanzet gegeven. Het Ministerie van VWS is nu aan zet.