

BELEIDSNOTA

MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

EN

VERSLAVINGSZORG

Regio Zuidoost Drenthe

21 augustus 2007

Wicher Pattje

1. Inleiding

1.1 Ontwikkelingen

De gemeente Emmen staat, als centrum gemeente voor de regio Zuidoost Drenthe, voor de forse opgave om vorm te geven aan een nieuw beleid op de terreinen Maatschappelijke Opvang en Verslavingszorg. De gemeente Emmen voert, als één van de 43 centrumgemeenten in Nederland, dat beleid uit voor de gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn. De middelen daarvoor komen van het Rijk. Emmen ontvangt die middelen als gemeente in het Grote Stedenbeleid in de Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid.

Er zijn vier redenen waarom dat beleid opnieuw moet worden vormgegeven:

- In de maatschappelijke opvang hebben zich de laatste zes, zeven jaren twee belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.
Ten eerste is de trend verlegd van grootschalige opvang, naar veel meer kleinschalige opvang met begeleide woonvormen. Die trend is in Emmen nog niet doorgevoerd.
Ten tweede ligt in de maatschappelijke opvang het accent de laatste jaren niet meer volledig op “opvang”. Er is een accentverschuiving opgetreden in de richting van preventie en van resocialisatie en terugkeer naar normale(re) woonvormen. Ook die verandering moet in Emmen nog gestalte krijgen.
Je kunt dus zeggen dat er in Emmen sprake is van achterstallig onderhoud op het terrein van de maatschappelijke opvang.
- De rijksoverheid heeft plannen ontwikkeld voor een ingrijpende herverdeling van de (rijks)middelen voor maatschappelijke opvang. Het was de bedoeling om het budget dat via het rijk aan de gemeenten beschikbaar wordt gesteld zodanig te herverdelen, dat de gemeenten met de grootste problemen ook de meeste middelen krijgen. Die plannen lijken voorlopig in de ijskast te zijn gezet. Maar de verwachting is dat ze op enig moment toch weer actueel zullen worden. Voor Emmen zouden de plannen hebben betekend dat er op het budget voor maatschappelijke opvang uiteindelijk ongeveer 70% zou worden gekort. Concreet gaat het dan om een bedrag van € 2,6 mln. Dat bedrag komt overeen met de exploitatiesubsidie van Emmen aan de opvang van Leveste in Weiteveen (locatie Veltman). De rijksoverheid is van mening dat de opvang in locatie Veltman eigenlijk niet behoort tot de maatschappelijke opvang. In feite gaat het om een vorm van langdurige opvang die onder de Awbz-functie ‘verblijf’ zou moeten vallen. De gemeente Emmen zal een standpunt moeten innemen over de vraag of ze de rijksoverheid hierin al dan niet wil volgen. En ze zal een strategie moeten bepalen om haar standpunt ook materieel geëffectueerd te krijgen.
- Een derde punt betreft de verslavingszorg. Vanaf 2007 zal de verslavingszorg in de regio Zuidoost Drenthe onderdeel uitmaken van het budget voor maatschappelijke opvang. De verslavingszorg in deze regio was tot en met 2006

de verantwoordelijkheid van de gemeente Assen (de andere centrumgemeente in de provincie Drenthe). Die verantwoordelijkheid wordt nu overgedragen aan de gemeente Emmen, maar er komt (behalve in een overgangperiode van 2007 en 2008) geen extra geld bij. Concreet betekent dit dat er van hetzelfde budget voor een bedrag van € 400.000 aan extra taken bijkomt. In het budget zal dus ruimte moeten worden gemaakt om die taken te kunnen uitvoeren.

- De Rijksoverheid probeert de centrumgemeenten over te halen om een grotere ambitie te formuleren op het terrein van de maatschappelijke opvang en het tegengaan van de zichtbare verloedering op straat. Dat moet leiden tot plannen die het totale spectrum van de maatschappelijke opvang omvatten: van preventie en schuldsanering, via behandeling en opvang, naar reïntegratie in het arbeidsproces en naar terugkeer in normale woonvormen. Als tegenprestatie verschaft het rijk dan de Awbz-financiering die daarvoor nodig is. Deze ambitieverhoging geschiedt in het kader van het zogenoemde Stedelijk Kompas. Om extra taken vanuit een gelijkblijvend budget te kunnen realiseren zal de gemeente Emmen er voor moeten zorgen dat delen van de bestaande opvang worden overgeheveld naar de Awbz. Daarvoor heeft de gemeente steun nodig van het Zorgkantoor. Deelname aan het Stedelijk Kompas maakt die overheveling eenvoudiger, omdat VWS in dat geval aan het Zorgkantoor een aanwijzing kan geven dat bepaalde voorzieningen vanuit het Awbz-budget betaald moeten gaan worden. Emmen heeft er dus belang bij, om ondanks de budgettaire krapte, toch beleid te maken op basis van een hoge ambitie, om zo delen van de bestaande opvang in het oude beleid (dat geldt met name voor de opvang in locatie Veltman van Leveste in Weiteveen) te kunnen overhevelen naar de Awbz.

1.2 Het proces

Om tot deze beleidsnota te komen, hebben we eind 2006 eerst onze beide buurgemeenten en daarna alle betrokken uitvoerende partijen en de betrokken gemeentelijke afdelingen geraadpleegd. We hebben hen bevraagd over hun opvattingen over de gewenste hoofdlijnen voor het nieuwe beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg in de regio.

Op basis van de verkregen informatie over knelpunten, wenselijkheden en mogelijkheden hebben we in maart 2007 een Uitgangspuntennotitie gemaakt, waarin we geprobeerd hebben een consistent beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg in de regio te formuleren dat aansluiting had met de praktijk. Die Uitgangspuntennotitie hebben we vervolgens weer besproken met alle relevante partijen. Hun commentaar op de Uitgangspuntennotitie (en het voortschrijdend inzicht, omdat zich inmiddels ook een aantal nieuwe ontwikkelingen hadden voorgedaan) heeft geleid tot deze beleidsnota.

2. Preventie: het voorkomen van dakloosheid

Als we kijken naar de oorsprong van dak- en thuisloosheid, dan moeten we constateren dat in het leven van sommige mensen er een moment komt waarop ze hun huis verlaten, zonder dat ze een nieuw dak boven hun hoofd hebben. Er was dus een “woonsituatie” en die houdt op te bestaan. De redenen daarvan kunnen velerlei zijn, maar de voornaamste reden is (grote) huurachterstand, waardoor de verhuurder (meestal de woningcorporatie) overgaat tot huisuitzetting. Andere redenen zijn echtscheidingen, grote, onverwerkte traumatische ervaringen en psychiatrische aandoeningen waardoor het samenleven in een huis onmogelijk wordt. Het gebeurt bijna nooit dat zo’n aanleiding onverwacht komt. Er zijn bijna altijd voorbodes.

Bij het voorkomen van dakloosheid gaat het er om dat er een antenne wordt gecreëerd voor die voorbodes. In feite is dat niets meer of minder dan een adequaat systeem van vroegsignalering. En vervolgens gaat het er om dat de betrokken partijen afspreken dat zij er alles aan zullen doen om te voorkomen dat iemand het huis moet verlaten, zonder dat hij of zij een nieuw dak boven het hoofd heeft.

In de praktijk betekent dat een (zwaardere) inzet van het maatschappelijk werk, al dan niet in combinatie met andere OGGz-partners, op basis van signalen van woningcorporaties, van buurtnetwerken, van de politie of van de huisarts (maar soms ook van burenen).

Het gaat er om dat er een systematische aanpak wordt gecreëerd, waarbij op ieder signaal actie wordt ondernomen. De actie houdt in dat er zodanige hulpverlening op gang komt, dat de persoon in kwestie het dak boven het hoofd houdt, of een nieuw dak boven het hoofd krijgt.

Zo’n actie kan bijvoorbeeld zijn:

- schuldhulpverlening en budgetbeheer;
- woonbegeleiding met aangepaste zorg;
- tijdelijke huisvesting op weg naar nieuwe permanente huisvesting;
- opname en behandeling.

Qua financiering is de preventie een overzichtelijk vraagstuk. Er moet gelabelde (extra) inzet komen om adequaat te kunnen reageren op signalen vanuit het netwerk van de vroegsignalering. Voor een deel zal het gaan om zorg die valt onder de Awbz-functie ‘ondersteunende begeleiding’. En voor een deel zal het gaan om extra inzet van de OGGz-partners, die niet is onder te brengen onder de functie ‘ondersteunende begeleiding’ en dus ook niet vanuit de Awbz kan worden gefinancierd. In de meeste gevallen zal het dan gaan om extra inzet vanuit het maatschappelijk werk. De hulpverlening achter het maatschappelijk werk is in principe bestaande hulpverlening, al dan niet Awbz gefinancierd.

We willen in Emmen komen tot een netwerk van vroegsignalering, waaruit acties kunnen ondernomen door verschillende gespecialiseerde partijen.

Voor de samenstelling, de organisatie en de uitwerking van dat netwerk verwijzen we naar hoofdstuk 7 (Eén signalerings- en samenwerkingsstructuur).

Uiteindelijk willen we komen tot een samenwerkingsconvenant waarin we sluitende afspraken maken tussen de gemeente Emmen, het signaleringsnetwerk en de woningcorporaties.

We schatten de extra inzet van de OGGz-partners voor de op preventie gerichte acties in de drie gemeenten op anderhalve formatieplaats. Dat gaat om een bedrag van ongeveer € 100.000.

We stellen voor deze extra inzet te financieren uit gelijke bijdragen van de gezamenlijke gemeenten en de gezamenlijke woningbouwcorporaties.

We willen daarover met de woningcorporaties graag in overleg.

Het gezamenlijke gemeentelijk aandeel willen we dekken uit de gezamenlijke OGGz-middelen.

3. Preventie: het voorkomen van verslaving

Verslaving aan alcohol of aan drugs is veel moeilijker gericht te signaleren en als het eenmaal gesignaleerd is, is er ook veel moeilijker gericht actie tegen te ondernemen. Op verslaving, zeker op alcoholverslaving, is veel moeilijker grip te krijgen dan op dakloosheid.

Het huidige beleid richt zich vooral op preventieve activiteiten gericht op jeugd. De VNN geeft voorlichting op scholing die daarom verzoeken. Maar naast scholen worden ook buurtcentra bezocht. Verder heeft de VNN programma's om jongeren bewust te laten worden van het effect van alcohol op hun alertheid in het verkeer. En er zijn programma's om de weerbaarheid te vergroten, waarbij jongeren worden getraind om, ondanks sociale groepsdruk, toch 'nee' te kunnen zeggen tegen alcohol en drugs. Die inzet, vooral een taak van de VNN, moet zeker doorgaan.

Toch vinden we dat we op het vlak van activiteiten gericht op het voorkomen van verslaving nog wel een kwaliteitsslag kunnen maken.

Ten eerste willen we in de komende tijd als financierende overheid veel meer greep krijgen op de aard van de activiteiten en de wijze waarop ze worden ingezet. We zijn nu als centrumgemeente vooral een doorgeefluik van geld. We willen een meer beleidsinhoudelijke rol spelen. Dat betekent concreet dat we het komende jaar van de VNN een duidelijk overzicht willen van de huidige activiteiten, het bereik daarvan en een indicatie (hoe voorzichtig ook) van het rendement van de activiteiten. Als vervolg daarop willen we een beleidsplan van de VNN gericht op de preventie. Dat beleidsplan willen we kunnen bespreken met onze beide regiogemeenten, met scholen, met de politie, met het welzijnswerk en met geïnteresseerde wijkbewoners, om te bepalen welke onderdelen van het preventiebeleid het verdienen om verder uitgebreid te worden. We kunnen ons (vanaf 2009) ook voorstellen dat delen van het preventiebeleid niet door de VNN, maar door andere organisaties worden uitgevoerd.

Ten tweede willen we, als het gaat om de inhoud van onze activiteiten, onze aandacht vooral richten op twee speerpunten:

- Meer systematische samenwerking tussen het onderwijs en de verslavingszorg, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Een mooi voorbeeld daarvan is het SchoolPreventiePlan van de gemeente Borger-Odoorn. In dat plan wordt in de laatste twee groepen van iedere basisschool over een vijftiental onderwerpen op preventie gerichte voorlichting gegeven, waaronder over de gevolgen van het gebruik van hard- en softdrugs en alcohol. We zouden een dergelijke aanpak graag zien op alle scholen in de regio Zuidoost Drenthe.
- Meer systematische samenwerking tussen de politie, het jongerenwerk en het verenigingsleven enerzijds en de verslavingszorg anderzijds, gericht op het signaleren van groepen jongeren die in toenemende mate alcohol gebruiken. We willen in samenwerking met de signalerende partij en de verslavingszorg, zowel deze jongeren als hun ouders actief benaderen. We willen hen wijzen op de gevaren van excessief alcoholgebruik en op hun verantwoordelijkheid.

De middelen voor deze aanpak komen uit het budget voor verslavingszorg.

4. Crisisopvang

4.1 *De aard van de crisisopvang*

Ondanks de pogingen dakloosheid te vermijden, komt het voor dat iemand snel uit huis moet, niet bij familie of vrienden onder dak kan en toch een dak boven zijn of haar hoofd moet hebben. We hebben het dan over crisisopvang.

De redenen daarvoor kunnen velerlei zijn.

In een aantal gevallen ligt de oorzaak in huiselijk geweld. Dan gaat het bijna altijd om vrouwen die het huis zijn ontvlucht. We gaan er in deze notitie vanuit dat die vrouwen een plek vinden in de vrouwenopvang. En we maken in dat opzicht dan ook een onderscheid tussen crisisopvang en vrouwenopvang.

Deze beleidsnota gaat niet over de vrouwenopvang. Ten eerste is de vrouwenopvang geen onderdeel van de landelijke herverdeling van middelen en ook zijn we niet van plan onze subsidie of de functie van de vrouwenopvang te wijzigen.

In de crisisopvang gaat het wat ons betreft om mensen die het stuur over hun eigen leven zijn kwijtgeraakt en die zijn terecht gekomen in een neerwaartse spiraal waarin de problemen zich in steeds sneller tempo zijn gaan opstapelen. Vaak zijn er (grote) schulden, meestal is er geen werk, vaak er is een vorm van verslaving, de psychische toestand is meestal labiel. Die mensen moeten tijdelijk ergens naar toe kunnen waar ze tot rust kunnen komen en waar aan de aanpak van hun problemen kan worden gewerkt.

Vanwege de labiele psychische toestand is er in de crisisopvang 24 uur per dag toezicht. In bijzondere gevallen kan hulp worden ingeroepen van de GGZ.

Vanuit de crisisopvang worden de voorbereidingen getroffen voor een meer permanente woonsituatie. Dat kan zijn:

- een normale woning;
- een vorm van begeleid wonen;
- begeleid wonen in combinatie met zorg;
- een behandeling in een voorziening voor langdurig verblijf.

4.2 *De situatie in de regio Zuidoost Drenthe*

In de regio Zuidoost Drenthe bestaan twee voorzieningen voor crisisopvang: die van Leveste in Emmen en die van het Leger des Heils in Nieuw Amsterdam (De Breehof)

- De crisisopvang van Leveste bestaat uit 30 plaatsen van 24-uursopvang, plus een aantal plaatsen begeleid wonen. De crisisopvang van Leveste wijkt in twee opzichten af van het landelijke beeld van de crisisopvang. Landelijk gezien is het zo dat ongeveer 60% uit de regio komt (35% uit de betreffende gemeente zelf) en nog eens 15% vanuit de rest van de provincie. 25% komt van buiten de provincie. In Emmen liggen die cijfers bij de crisisopvang van Leveste omgekeerd. Ongeveer

65% komt in Emmen van buiten de provincie Drenthe en maar 10% komt uit Emmen zelf.

Het tweede verschil gaat over de man-vrouw-verdeling: gemiddeld genomen gaat het bij meer dan de helft van de cliënten van de crisisopvang om mannen. In Drenthe is dat percentage slechts 2%.

De reden dat de crisisopvang van Leveste afwijkt van wat in Nederland gebruikelijk is, ligt in de verwevenheid van de crisisopvang en de vrouwenopvang. Beide worden op dezelfde locatie aangeboden door Leveste. De crisisopvang is in feite een verlengstuk van de vrouwenopvang geworden

Awbz-middelen worden er bij de crisisopvang van Leveste niet of nauwelijks ingezet. De eigen bijdrage die gevraagd wordt is relatief laag. Dat komt vooral omdat de vrouwen die opgevangen worden zeer weinig middelen van bestaan hebben.

- De crisisopvang in de Breehof in Nieuw Amsterdam heeft een capaciteit van ongeveer 30 plaatsen. Daarnaast is er nog een kleine nachtopvang van 4 plaatsen. In de Breehof worden voor het merendeel mannen opgevangen. En iets meer dan de helft van de cliënten komt uit de regio. Tot vorig jaar van de crisisopvang in Nieuw Amsterdam gekoppeld aan het sociaal pension van het Leger des Heils. Dat sociaal pension is inmiddels verplaatst naar Emmen (Boslaan). Naast een subsidie van de gemeente Emmen worden door het Leger des Heils in de crisisopvang ook nog eigen middelen en Awbz-middelen (voor de Ondersteunende Begeleiding) ingezet. Tevens wordt een vrij forse eigen bijdrage van de bewoners gevraagd. Als de bewoners die niet kunnen betalen, wordt een bijstandsuitkering aangevraagd, ter hoogte van de eigen bijdrage aangevuld met een klein zakgeld. Het Leger des Heils heeft aangekondigd met de crisisopvang te willen verhuizen naar Emmen. Dat heeft alles te maken met het feit dat de huidige accommodatie van De Breehof eigenlijk niet meer voldoet aan de eisen van de tijd. Daarnaast is het voor de doelgroep veel beter om dichterbij de buurt te zijn van mogelijkheden voor dagbesteding, reïntegratie etc. In principe is het gemeentebestuur van Emmen dan ook bereid aan de verhuizing mee te werken, aangenomen dat in Emmen een geschikte locatie kan worden gevonden.

4.3 De noodzaak van herverdeling van het budget voor crisisopvang

Op dit moment geven we in de regio Zuidoost Drenthe voor de crisisopvang ongeveer € 1,2 mln uit.

Leveste crisisopvang	€ 976.000
Leger des Heils (De Breehof)	€ <u>220.000+</u>
Totaal	€ 1.196.000

Het bedrag dat we in de regio Zuidoost Drenthe uitgeven aan crisisopvang is ongeveer gelijk aan het budget dat we in totaal voor maatschappelijke opvang beschikbaar

hebben, als we even afzien van de kosten voor de locatie Veltman in Weiteveen. Als we het aantal voorzieningen in de maatschappelijke opvang willen uitbreiden, en we moeten ook nog de kosten voor de verslavingszorg uit hetzelfde budget betalen, dan zullen we het budget voor de crisisopvang dus moeten verminderen.

4.4 Vermindering van het budget van de crisisopvang van Leveste

We hebben er voor gekozen om de herverdeling van de middelen voor de crisisopvang ten laste te laten komen van de crisisopvang van Leveste. De keuze daarvoor is gebaseerd op twee argumenten:

- De Breehof heeft veel meer dan de crisisopvang van Leveste een regionale functie. Een beperking van de middelen voor De Breehof zou onmiddellijk leiden tot een capaciteitsprobleem voor crisisopvang in de regio.
- De crisisopvang van Leveste heeft een sterke verwevenheid met de vrouwenopvang. De regionale middelen die Emmen ontvangt voor de crisisopvang zijn echter niet voor de vrouwenopvang bestemd. Emmen ontvangt van het rijk een apart budget voor de vrouwenopvang. Dat budget is bestemd voor de vrouwenopvang in de gehele provincie Drenthe. We hebben bij Leveste dus te maken met het door elkaar heenlopen van een *regionaal* budget bestemd voor de crisisopvang en een *provinciaal* budget bestemd voor de vrouwenopvang. Gezien de verschillen in werkgebied en het verschil tussen een provinciale of een regionale verantwoordelijkheid lijkt het ons wenselijk dat we komen tot een ontvlechting van de vrouwenopvang en de crisisopvang bij Leveste. Daarbij streven we er naar om de voor de vrouwenopvang noodzakelijke capaciteit te handhaven.

4.5 De ontvlechting van crisis- en vrouwenopvang

We hebben allereerst aan Leveste gevraagd om de huidige situatie voor ons gedetailleerd in kaart te brengen. Dat heeft geleid tot een overzicht van de verschillende budgetten en tot een beschrijving van de verwevenheid van de verschillende vormen van opvang. U treft het overzicht aan in bijlage 1.

Uit het overzicht is één heldere conclusie te trekken, die door Leveste ook wordt gedeeld: in feite is er bij Leveste sprake van een samengaan van crisisopvang en vrouwenopvang, waarbij de 'dure' 24-uurs opvang in de vrouwenopvang uit het budget voor de crisisopvang wordt betaald. In feite kun je zeggen dat Leveste in de loop der jaren de capaciteit van de vrouwenopvang heeft uitgebreid door subsidie voor de crisisopvang specifiek in te zetten voor de opvang van vrouwen die zich in een crisissituatie wenden tot de vrouwenopvang.

We vinden - met het oog op de toekomst - het door elkaar heenlopen van de middelen voor crisisopvang en vrouwenopvang een ongewenste situatie.

Om te komen tot een ontvlechting hebben we als vervolg op ons eerste verzoek aan Leveste dan ook gevraagd om een aantal voorstellen te ontwikkelen waarin

vrouwenopvang en crisisopvang – ook qua doelgroep – zijn gescheiden. U vindt de voorstellen van Leveste in bijlage 2.

4.6 Het voorstel van Leveste voor de vrouwenopvang en de crisisopvang

Leveste heeft ons daarop vier modellen gepresenteerd – met een opklimmend te subsidiëren exploitatietekort - waarin steeds een sobere variant van de vrouwenopvang als basis is genomen.

We beschouwen de voorstellen van Leveste als constructief.

Uit de vier modellen die Leveste heeft gepresenteerd is onze keuze gevallen op de tweede variant: een sobere vorm van vrouwenopvang met 30 plaatsen, plus een lichte vorm van crisisopvang van 15 plaatsen.

In het voorstel voor de **vrouwenopvang** is Leveste in feite terug gegaan naar de kern van de opvang: door middel van 24-uurs opvang wordt een veilige plek geboden aan vrouwen die op enigerlei wijze slachtoffer zijn van geweld in hun huiselijke situatie of die anderszins worden bedreigd. Omdat het vaak om getraumatiseerde vrouwen gaat is een vrij stevige psychologische en maatschappelijk werkbegeleiding aanwezig. De schaalgrootte die Leveste heeft gekozen, is daarop aangepast. Uit gegevens van o.a. de Federatie Opvang blijkt dat met een dergelijke begeleiding een schaalgrootte van 30 plaatsen in economisch opzicht een aanvaardbare minimumvariant is.

Naast directe opvang biedt Leveste ook nog een vorm van begeleid wonen aan. Dat is een logisch vervolg op de 24-uurs opvang. Het merendeel van de kosten daarvan kan als ondersteunende begeleiding vanuit de Awbz worden betaald.

We hebben er voor gekozen om ook een deel van de **crisisopvang** neer te leggen bij Leveste. Er is, ook in Noord-Nederland, in toenemende mate behoefte aan crisisopvang. We vinden dat – naast de Breehof – er nog plaats is voor een bescheiden tweede voorziening voor crisisopvang.

Onze keuze voor het tweede model van Leveste is ingegeven door de volgende overweging: we willen graag een ruimer aanbod van crisisopvang dan alleen het aanbod van de Breehof, maar de duurdere varianten die Leveste heeft gepresenteerd kunnen we niet betalen uit het budget voor de maatschappelijke opvang. Eigenlijk gold dat ook voor het tweede model. Het oorspronkelijk daarin gepresenteerde exploitatietekort paste niet binnen onze financiële kaders. We hebben er bij Leveste dan ook op aangedrongen om de eigenbijdrage systematiek van het Leger des Heils over te nemen. Bij de Breehof wordt een bedrag van € 25 per dag gevraagd voor de crisisopvang, dat – bij onvoldoende financiële draagkracht – kan worden betaald uit een aan te vragen bijstandsuitkering.

In feite betekent dit dat we de crisisopvang voor een deel willen betalen uit de middelen van het Inkomen-deel van de Sociale Dienst. Gezien de herkomst van het merendeel van de de doelgroep in de crisisopvang lijkt ons dat een alleszins te verdedigen keuze.

4.7 De financiële gevolgen van het voorstel

Als we uitgaan van de keuze van het tweede model dan hebben we te maken met de volgende financiële consequenties.

Kosten Vrouwenopvang

24-uursopvang, 30 plaatsen	€ 892.800	
af: eigen bijdragen	<u>98.500-</u>	
netto 24-uurs opvang		€ 794.300
begeleid wonen	€ 168.800	
af: bijdrage Awbz	<u>105.200-</u>	
netto begeleid wonen		€ 63.600+
<i>Totaal vrouwenopvang</i>		<i>€ 857.900</i>

De rijksbijdrage die Emmen ontvangt voor de uitvoering van de vrouwenopvang in de provincie Drenthe bedraagt € 837.000. Daar gaat nog een bedrag af van € 127.000 voor het Steunpunt Huiselijk Geweld bij de GGD. Voor de vrouwenopvang is dus een bedrag beschikbaar van € 710.000.

Voor het Steunpunt Huiselijk Geweld is in 2007 nog een aparte stimuleringsmaatregel van kracht. Emmen ontvangt daaruit € 75.000. We verwachten dat die stimuleringsregel in 2008 ophoudt te bestaan. Waarschijnlijk wordt de rijksbijdrage voor de vrouwenopvang daarna structureel verhoogd, maar we weten (nog) niet met welk bedrag.

Als we naar de inkomsten kijken, dan ontvangt Emmen een rijksbijdrage voor de vrouwenopvang en een stimuleringsregeling voor het Steunpunt Huiselijk Geweld. Daar gaan vanaf de kosten voor de vrouwenopvang en voor het Steunpunt.

Rijksbijdrage vrouwenopvang	€ 837.000	
Stimuleringsmaatregel SHG	<u>75.000+</u>	
Totaal inkomsten vrouwenopvang		€ 912.000
Kosten vrouwenopvang	€ 857.900	
Kosten Steunpunt Huiselijk Geweld	<u>127.000+</u>	
Totaal kosten		€ 984.900-
Tekort Vrouwenopvang		€ 72.900

Als de stimuleringsmaatregel na 2008 niet wordt verlengd (of de rijksbijdrage niet wordt verhoogd) ontstaat er zelfs een tekort van maximaal € 147.900.

Als het tekort ontstaat, zal het ten laste moeten worden gebracht van de maatschappelijke opvang in de regio Zuidoost Drenthe. De drie regiogemeente betalen straks dus met hun drieën een deel (maximaal een zesde deel) van de kosten voor de vrouwenopvang in de gehele provincie Drenthe. (In de huidige situatie is de bijdrage

van de maatschappelijke opvang aan de vrouwenopvang overigens ongeveer vierzesde deel.)

Er blijft dus ook in de toekomst een zekere verwevenheid bestaan tussen de budgetten voor vrouwenopvang en maatschappelijke opvang. Het verschil met het verleden is echter dat we het nu tenminste weten en dat we ook precies weten hoe groot de bijdrage van de maatschappelijke opvang aan de vrouwenopvang is.

Kosten voor de crisisopvang

lichte crisisopvang, 15 plaatsen	€ 439.000	
af: eigen bijdrage	82.100	
<i>Netto kosten crisisopvang</i>		<i>€ 356.900</i>

Dit bedrag zal worden gefinancierd uit het budget voor maatschappelijke opvang.

5. Dag- en nachtopvang

5.1 De inloopvoorziening

Ondanks het preventiebeleid zal het in Emmen en omgeving blijven voorkomen dat er zich dak- en thuislozen, al dan niet verslaafd, op straat bevinden. Dat kan zijn – we hopen slechts in incidentele gevallen – omdat ons preventiebeleid geen effect heeft gehad. Maar voor een belangrijk deel zal het gaan om mensen die eerder, of elders dakloos zijn geraakt en die er om wat voor reden dan ook voor hebben gekozen om in (de omgeving van) Emmen te verblijven.

In Emmen en omgeving zijn er naar alle waarschijnlijkheid zo'n zeventig tot tachtig mensen zonder vast woon- of verblijfplaats, die voor het merendeel van de tijd op straat leven. Die gegevens komen zowel van de Sociale Dienst, als van de RIBW Drenthe. Ook het Leger des Heils heeft aangegeven dat volgens hem een dergelijk aantal niet aan de hoge kant is.

We hebben er alle belang bij dat we met die mensen in contact komen:

- Ten eerste is er het sociale argument. Er moet worden voorkomen dat deze groep nog verder marginaliseert dan al is gebeurd. Daarom is het verstandig een veilige omgeving te creëren, waarin ze tot rust kunnen komen, waar ze zich kunnen ontspannen, waar ze TV kunnen kijken, waar ze hun kleren kunnen wassen, waar ze kunnen douchen. Als het buiten koud is kunnen ze zich daar warmen. Wellicht is het ook verstandig dat er iets van soep of een eenvoudige maaltijd te krijgen is. Ook is een dergelijke plek een ideale voorziening om activiteiten te organiseren zodat op de groep weer een gewoon sociaal beroep wordt gedaan. In de ruimte moet toezicht zijn, om onderlinge conflicten in de kiem te kunnen smoren en om er voor te zorgen dat de ruimte schoon is en blijft. Absolute voorwaarde om effect te kunnen hebben is dat de ruimte gemakkelijk bereikbaar is voor de doelgroep en dat de toegang zeer laagdrempelig is. *Dat betekent bijna automatisch dat de accommodatie zich in of vlakbij het centrum van Emmen zal moeten bevinden.* Een voorbeeld van een dergelijke ruimte is de Kommarin in Assen.
- Ten tweede is er het argument van de hulpverlening. Als we willen dat deze groep weer de weg vindt naar de hulpverlening, dan zullen we iets van een 'vindplaats' moeten creëren, waar de hulpverleners gemakkelijk en laagdrempelig in aanraking kunnen komen met deze mensen. Daarom is een inloopvoorziening in onze ogen pas adequaat, als er in de inloopvoorziening hulpverleners van tenminste de GGD, de verslavingszorg en de GGZ aanwezig zijn en dat ze ook ruimte in die inloopvoorziening hebben om met de mensen die er komen gesprekken te hebben en de noodzakelijke zorg- en hulpverlening te kunnen bieden.

- Ten derde is er ook vanuit de Sociale Dienst de behoefte om de groep dak- en thuislozen in kaart te hebben en in contact te brengen met de hulpverlening. De op reïntegratie gerichte aanpak van de Sociale Dienst heeft geen kans als ze niet eerst via de hulpverlening in de gelegenheid is geweest hulp te bieden en te zorgen voor enige mate van stabilisering.

De gemeentelijke rol bij een inloopvoorziening blijft beperkt tot het creëren van de vindplaats, het organiseren van een platform voor overleg tussen de meest betrokken partijen en de betrokkenheid van de GGD op basis van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Op basis van die wet moet de gemeente er onder andere voor zorgen dat de doelgroep voor de inloopvoorziening geen gevaren oplevert voor de volksgezondheid, bijvoorbeeld door alert te zijn op infectieziekten.

Als het gaat om de capaciteit, dan denken we aan een voorziening waarin overdag maximaal *twintig* mensen tegelijk kunnen verblijven. Daarnaast willen we ongeveer *zes* plaatsen voor de nachtopvang creëren. De mensen die daar willen verblijven zullen daarvoor een kleine vergoeding moeten betalen.

De middelen voor de exploitatie van de voorziening halen we uit het budget voor maatschappelijke opvang. We ramen daarvoor een budget van € 300.000. We zoeken naar mogelijkheden van combinaties met andere voorzieningen, waardoor de kosten zo laag mogelijk gehouden kunnen worden. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat we de nachtopvang gaan combineren met de crisisopvang van het Leger des Heils, als die naar Emmen is verhuisd.

Voor de exploitatie van de Inloopvoorziening zullen we aan een aantal daarvoor in aanmerking komende organisaties offertes vragen. Eén van de voorwaarden voor de gunning zal hoe dan ook zijn dat de exploiterende organisatie en de hulpverlenende organisaties (dat zijn met name de RIBW, de VNN en de GGZ) tot overeenstemming kunnen komen over hun samenwerking in de voorziening.

5.2 Gespecialiseerde hulpverlening

In die gevallen waarin het de hulpverlening lukt om contact te krijgen met al dan niet verslaafde daklozen, is het de bedoeling dat ze hun weg vinden naar de gespecialiseerde hulpverlening. Dat kan zijn de verslavingszorg, maar het kan ook de geestelijke of de “gewone” gezondheidszorg zijn.

Het gaat in de meeste gevallen om intensieve trajecten, waarin wordt getracht om de daklozen weer zodanig toe te rusten dat ze op eigen kracht, al dan niet met (blijvende) begeleiding, hun weg in onze samenleving kunnen vinden.

De gespecialiseerde hulpverlening wordt gefinancierd uit de Awbz.

5.3 *Dagbesteding*

Naast dag- en nachtopvang en gespecialiseerde hulpverlening willen we voor de categorie op straat levende personen een vorm van dagbesteding organiseren. Een voorbeeld daarvan is o.a. Het Twaalfde Huis in Groningen. Dat is een dagbestedingproject voor verslaafden. Het omvat een houtwerkplaats, een fietsenmakerij en een naaiatelier.

Het nut van een voorziening voor dagbesteding is drieërlei:

- dagbesteding verdrijft de verveling;
- dagbesteding geeft mensen ongemerkt de kans te oefenen in sociale vaardigheden;
- dagbesteding geeft structuur aan het leven en geeft het gevoel dat men zinvol bezig is.

De Stichting Buurt Support in Emmen heeft zich gemeld als mogelijke aanbieder van de dagbestedingactiviteiten voor deze doelgroep. We zullen de mogelijkheden daarvan serieus onderzoeken. Maar daarnaast overwegen we ook aan andere organisaties een offerte te vragen. Aan de uitvoerder van de dagbestedingactiviteiten zullen we de eis stellen, dat hij zich voor de begeleiding van de doelgroep laat bijstaan door de GGZ en de VNN. We achten de specifieke expertise van beide organisaties onmisbaar voor een adequate vorm van dagbesteding voor deze doelgroep

We willen deze activiteiten financieren vanuit de Awbz, onder de functie 'activerende begeleiding'. We willen nader onderzoeken onder welke voorwaarden we voor die Awbz-financiering in aanmerking kunnen komen. Daarvan zal mede afhangen met welke uitvoerder we in zee zullen gaan.

6. Normalisatie

Als we eenmaal zover zijn dat we daklozen en verslaafden in de richting van de hulpverlening hebben kunnen leiden, moet er een beleid worden ingezet gericht op normalisatie van de woon- en leefsituatie.

Dat gaat om wonen, behandeling en arbeidsreïntegratie en dat liefst in combinatie met elkaar.

6.1 Wonen

Een van de grootste problemen van de maatschappelijke opvang is de verstopping. De maatschappelijke opvang heeft een beperkte capaciteit. Als er geen mensen uitstromen, dan kan er na korte tijd ook niemand meer in.

Een goed beleid voor maatschappelijke opvang wordt dus gekenmerkt door een constant werkend systeem van doorstroming. Als je de maatschappelijke opvang niet eindeloos wilt uitbreiden, kan een dergelijk beleid alleen maar effectief zijn als er uiteindelijk wordt uitgestroomd naar gewone woonhuizen en de mensen daar ook weer zelfstandig wonen, al dan niet met vormen van (maatschappelijke) begeleiding. En zoals de maatschappelijke opvang vaak begint met uithuisplaatsing, zo moet de maatschappelijke opvang dus eindigen met inhuisplaatsing. Woningbouwcorporaties zijn in dit beleid dus cruciaal.

We willen in Emmen de doorstroming krachtig bevorderen. We schetsen het door ons voorgestane beleid hieronder in een aantal fasen.

Begeleid wonen

De eerste fase in het wonen zal meestal betrekking hebben op stabilisatie. Er moet worden gezorgd dat de persoon tot rust komt, enigszins in staat is zich sociaal te gedragen, soms moeten er schulden worden gesaneerd en in sommige gevallen moet de verslaving onder controle worden gebracht, of in ieder geval moet worden voorkomen dat die verder escaleert. Deze eerste fase vergt intensieve begeleiding, vaak vanuit meerdere disciplines.

De tweede fase in het wonen is een geleidelijke groei naar enige zelfstandigheid. Hoe groot die zelfstandigheid kan worden, hangt in belangrijke mate af van de omstandigheden en eigenschappen van de betreffende persoon.

In zowel de eerste als de tweede fase gaat het om vormen van begeleid groepswonen.

Het heeft onze voorkeur om dat groepswonen in kleine overzichtelijke verbanden te organiseren. We denken daarbij aan een groepsgrootte die past in een of twee normale woonhuizen.

De woonsituatie in deze tweede fase ligt heel dicht aan tegen de woonsituatie in een sociaal pension. Ook hier gaat het om een combinatie van wonen en begeleiding, maar vaak ook nog zorg. In een sociaal pension betalen de bewoners op een normale manier huur. De zorg en begeleiding worden vanuit de Awbz betaald.

We willen aan de RIBW Drenthe vragen om deze vormen van begeleid groepswonen te gaan exploiteren. Het gaat hier om ondersteunende begeleiding en de financiering kan dan ook afkomstig zijn uit de Awbz.

Sociaal Pension

Het Leger des Heils exploiteert momenteel al een sociaal pension in Emmen. Los van de procedure die hieronder beschreven is in paragraaf '6.2 Woningcorporaties' stellen we voor dat het Leger des Heils de capaciteit van het bestaande sociaal pension handhaaft.

(begeleid) Zelfstandig wonen

Een deel van de doelgroep kan doorgroeien naar de derde fase van wonen: zelfstandig wonen, al dan niet met begeleiding.

Hier gaat het om zelfstandig wonen in een normaal woonhuis, waarbij de betrokkene zelf het huurcontract tekent en zorgdraagt voor het betalen van de huur.

De begeleiding van deze mensen (indien noodzakelijk) kan het beste blijven plaatsvinden door de organisatie die hen ook begeleidde voordat de fase van begeleid zelfstandig wonen intrad.

Het begeleidingsaspect zal in de meeste gevallen licht van aard zijn. We denken aan een tijdsbesteding van hooguit een dag per week. Voorzover deze kosten niet meer ten laste van de Awbz kunnen worden gebracht, denken we dat we de middelen hiervoor het beste ten laste kunnen brengen van het OGGz-budget.

6.2 Woningcorporaties

Zowel voor het kleinschalig begeleid wonen, als voor het begeleid zelfstandig wonen zijn woningen nodig. Woningen in gewone woonwijken. De doorstroming in de maatschappelijke opvang staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende woningen. De medewerking van de woningcorporaties is dus van het allergrootste belang.

Tot dusver bestaan er geen bindende afspraken tussen de gemeente Emmen en de woningcorporaties over het beschikbaar stellen van voldoende "uitstroomwoningen". Iedere partij die uitstroomwoningen nodig heeft, maakt afzonderlijke afspraken met een of meer corporaties. Die praktijk heeft twee nadelen:

- de woningcorporaties kunnen moeilijk plannen hoeveel woningen er wanneer nodig zijn;
- de gemeente Emmen (en dat geldt ook voor de beide andere gemeenten in de regio) heeft geen overzicht over hoeveel woningen waar in Emmen zijn gereserveerd voor projecten begeleid wonen.

We hebben op dit moment niet te klagen over de wijze waarop corporaties zich verantwoordelijk voelen om ook voor de categorie uitstromers uit de maatschappelijke opvang woningen aan te bieden. Maar we vinden dat de huidige praktijk te weinig mogelijkheden biedt voor een gerichte sturing en dat er te weinig overzicht is op de uitvoering.

We stellen daarom voor dat met ingang van 2008 de volgende praktijk wordt gevolgd:

- a. De organisaties die in enig jaar van corporaties “uitstroomwoningen” nodig hebben, melden dat in oktober van het voorgaande jaar aan de gemeente. De organisaties maken tevens een raming van het aantal woningen dat zij per maand denken nodig te hebben. De gemeente zorgt ervoor dat er een aparte contactambtenaar is, die de meldingen in ontvangst kan nemen.
- b. De gemeente maakt op basis van de meldingen concrete en bindende afspraken met de gezamenlijke corporaties in een Lokaal Akkoord over de Volkshuisvesting over het aantal te leveren “uitstroomwoningen” en het aantal te leveren woningen voor begeleid groepswonen.
- c. De organisaties maken vervolgens afzonderlijk afspraken met de corporaties als zij een in de raming opgenomen woning in gebruik willen gaan nemen. De corporaties zijn niet gehouden woningen aan te bieden die niet in de raming voorkomen.
- d. De corporaties geven een melding aan de gemeente zodra zij een woning hebben geleverd voor begeleid groepswonen. Tevens melden zij eens per kwartaal het aantal inmiddels geleverde “uitstroomwoningen” voor (begeleid) zelfstandig wonen.
- e. Als de gemeente van oordeel is dat in bepaalde wijken een te grote concentratie van begeleid groepswonen ontstaat, treedt zij in overleg met de corporaties.
- f. Indien er voor bepaalde vormen van groepswonen (gebruiks)vergunningen van de gemeente nodig zijn, zal de gemeente het verlenen van die vergunningen afhankelijk laten zijn van de concentratie van begeleid groepswonen in de betreffende wijk. Dat geldt zowel voor het verlenen van vergunningen voor woningen van corporaties, als voor accommodaties die eigendom zijn van andere private partijen.

We hebben uit het overleg met de woningcorporaties begrepen dat zij sympathiek staan tegenover een dergelijke aanpak. We zullen de komende maanden gebruiken om met de corporaties over de beschikbaarheid van woningen en de procedure van uitgifte concrete afspraken te maken.

6.3 *Behandeling*

In een aantal gevallen moeten de mensen, die begeleid wonen of die begeleid zelfstandig wonen, langdurig behandeld worden ofwel voor hun verslaving, ofwel voor hun psychiatrische aandoeningen, of voor beide. Dat is de verantwoordelijkheid van de gespecialiseerde hulpverleningsorganisaties.

De kosten daarvoor worden ofwel door de Awbz, ofwel door de ziektekostenverzekering gedekt.

6.4 Arbeidsreïntegratie

Het sluitstuk van de normalisatie is het verwerven van een kansrijke positie op de arbeidsmarkt. We realiseren ons terdege dat normaal betaalde arbeid niet voor iedereen van de doelgroep van de maatschappelijke opvang zal zijn weggelegd.

Die wetenschap mag echter niet leiden tot berusting.

We stellen ons een beleid voor waarin we op individuele basis proberen de hoogste sport te behalen op de arbeidsreïntegratieladder die loopt van bezigheidstherapie tot en met betaalde arbeid.

Daarbij staat voorop dat voor ieder van de betrokken personen geldt dat leefritme en sociale contacten, gekoppeld met het op enigerlei wijze verrichten van zinvolle bezigheden, van het grootste belang zijn om een enigszins stabiel leven te kunnen leiden.

Welke sport op de ladder iemand kan bereiken is afhankelijk van de intelligentie, de sociale vaardigheden, de mate waarin een verslaving beheerst kan worden en het leervermogen. Per individu kan dat sterk verschillen.

Die verschillen laten onverlet dat we voor iedereen een traject zullen creëren dat met zorg is toegesneden op zijn of haar persoonlijke omstandigheden, affiniteiten en eigenschappen. Dat traject zal erop gericht zijn dat de voor die persoon hoogst haalbare sport wordt bereikt. In die trajecten worden combinaties gemaakt met organisaties die de woonbegeleiding voor hun rekening nemen, met het sociaal-cultureel werk, met het vrijwilligerswerk, met opleidingsinstituten etc.

De deelname aan een traject is niet vrijblijvend. De gemeente zal van haar kant reïntegratiemiddelen inzetten voor iedereen waarvoor maatschappelijke opvangmiddelen worden besteed. Daar staat tegenover dat per individu geldt dat deelname aan die trajecten verplicht is, met als sanctie korting op de uitkering.

7. Eén signalerings- en samenwerkingsstructuur

We hebben in hoofdstuk 2 geconstateerd dat dakloosheid een hele serie aanleidingen kan hebben.

We schreven: *“Het gebeurt bijna nooit dat zo’n aanleiding onverwacht komt. Er zijn bijna altijd voorbodes. Bij het voorkomen van dakloosheid gaat het er om dat er een antenne wordt gecreëerd voor die voorbodes. In feite is dat niets meer of minder dan een adequaat systeem van vroegsignalering.”*

En even verder schreven we: *“Het gaat er om dat er een systematische aanpak wordt gecreëerd, waarbij op ieder signaal actie wordt ondernomen. De actie houdt in dat er zodanige hulpverlening op gang komt, dat de persoon in kwestie het dak boven het hoofd houdt, of een nieuw dak boven het hoofd krijgt.”*

We hebben het hier over het beginsel van vroegsignalering.

Vroegsignalering in combinatie met een daarachter geschakeld hulpnetwerk is niet voorbehouden aan de maatschappelijke opvang, of aan de OGGz. Overal waar kwetsbare burgers in het geding zijn, wordt gezocht naar deze combinatie. Immers: hoe vroeger het signaal wordt opgepakt, des te minder ingrijpend hoeft de hulpverlening te zijn.

We kennen in de regio Zuidoost Drenthe in drie gemeenten op z’n minst een drietal netwerken met een harde kern van steeds dezelfde (locale) partners.

Allereerst is er het OGGz-netwerk. Ten tweede is er het jeugd-netwerk, het 12+netwerk, dat zal uitgroeien tot het netwerk in de Centra voor Jeugd en Gezin. En ten derde is er in een aantal buurten een netwerk voor Buurtgerichte Sociale Activering.

Op een iets andere schaal kun je daar nog het netwerk Huiselijk Geweld aan toevoegen. De harde kern van deze netwerken bestaat steeds uit de gemeente, de welzijnsinstelling of het maatschappelijk werk, de Regiopolitie, de corporaties en soms ook de GGD. Elk van de netwerken wordt aangevuld met specifieke organisaties.

De indruk bestaat dat er in de regio door veel partijen vaak wordt overlegd over kwetsbare burgers. De inhoudelijke benadering van de problematiek is steeds een andere. Maar de kwetsbare burgers, of de kwetsbare gezinnen, vertonen een opvallende overlap.

De vraag is dus gerechtvaardigd of er niet een structuur kan worden ontwikkeld waar een verbinding wordt gemaakt tussen de verschillende aspecten van de kwetsbaarheid, zonder dat iedereen over alles moet meepraten.

Vanuit de welzijnsinstelling in Emmen, Sedna, is het voorstel gekomen om de verschillende netwerken met elkaar te verbinden en zo te komen tot een sanering van overlegsituaties.

De kern van het idee is als volgt: zo breed mogelijk signaleren, zo specifiek mogelijk hulpverlening.

Meer in detail: per gemeente, of per kwadrant, komt er één breed, zelfs zo breed mogelijk, samengesteld signaleringsnetwerk. Dus niet voor iedere problematiek een

eigen signaleringsnetwerk, maar één signaleringsnetwerk, ongeacht de problematiek. Het gaat om het signaleren van negatieve ontwikkelingen bij inwoners of gezinnen, waarvan het vermoeden bestaat dat ze niet op eigen kracht in staat zijn die negatieve ontwikkelingen om te buigen.

Achter dat ene brede signaleringsnetwerk zijn een aantal gespecialiseerde hulpnetwerken geschakeld, waaraan het signaleringsnetwerk z'n casussen overdraagt.

We willen onze beide buurgemeenten in overweging geven om ook in hun gemeente één zo'n signaleringsnetwerk te maken. Voor de gemeente Emmen stellen we voor dat er één signaleringsnetwerk komt per kwadrant (met dien verstande dat er in het kwadrant "De Stad" twee komen).

In het signaleringsnetwerk zouden – voorzover ze op het lokale vlak aanwezig zijn – de volgende partijen zitting moeten hebben:

- Buurtgerichte Sociale activering;
- Algemeen Maatschappelijk Werk;
- de wijkagenten van de Regiopolitie;
- Sociale Dienst, afdeling Werk en Inkomen;
- Schuldhulpverlening;
- de Woningcorporaties;
- de GGD;
- de Thuiszorg;
- de GGZ en de VNN, zijnde de partners in de Psychiatrische Thuiszorg voor Verslaafden.

Vanuit het signaleringsnetwerk wordt de aard van de problematiek bekeken.

Vervolgens wordt aan één van de gespecialiseerde hulpnetwerken gevraagd concrete actie te ondernemen.

- a. Als de indruk bestaat dat het om lichte problematiek gaat, die in de buurt kan worden opgelost door inzet van vrijwilligers uit de buurt, in samenwerking met het opbouwwerk en het algemeen maatschappelijk werk van Sedna, dan gaat de casus naar het BSA-team. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor delen van Emmen en Odoorn.
- b. Als de indruk bestaat dat het gaat om jongeren met problemen met opgroeien en/of ouders met problemen met opvoeden en de problematiek is te zwaar voor een aanpak in en met de buurt, dan gaat de casus naar het multidisciplinaire team van het Centrum voor Jeugd en Gezin.
- c. Als het gaat om dreigende woon- of huurproblemen kan de casus worden overgedragen aan de Woningcorporatie en het maatschappelijk werk.
- d. Als het gaat om zware problematiek van overlast, van vervuiling, van psychiatrische problematiek of van verslavingsproblematiek dan is de casus voor het OGGZ-team. Een aanpak in en met de buurt is dan niet aan de orde.
- e. Als het gaat om huiselijk geweld wordt de casus overgedragen aan het netwerk Huiselijk Geweld.

In het signaleringsnetwerk wordt op gezette tijden de voortgang in de uitgezette casussen besproken. Dat gebeurt enerzijds ter informatie van de partners in het

signaleringsnetwerk, maar anderzijds om nieuwe signalen op te vangen die voor de lopende casussen van belang kunnen zijn.

Vaak zullen nieuwe signalen een reden zijn om bij te sturen, waarna het traject of de hulp- of zorgverlening kan worden vervolgd.

We willen het voorstel de komende maanden bespreken met de verschillende partners in het beoogde signaleringsnetwerk en in de vier onderscheiden hulpverleningsnetwerken. Met ingang van 2008 zou de nieuwe structuur in werking moeten kunnen treden.

8. Locatie Veltman

8.1 De ontwikkelingen sinds juni 2006

In de inleiding gaven we al aan dat er in de nabije toekomst ontwikkelingen te verwachten zijn met betrekking tot de financiering van de opvang in locatie Veltman (in Weiteveen) van Leveste. Dat is de vroegere Veltmanstichting.

In het kort is de situatie de volgende:

Het ministerie van VWS wil komen tot een nieuw verdelingsvoorstel van de middelen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg over de 43 centrum gemeenten. De bedoeling is dat de vier grote steden samen € 25 mln extra krijgen en de overige 39 centrumgemeenten samen € 25 mln minder. De vier grote steden hebben die € 25 mln extra nodig ter financiering van het zogenaamde Plan van Aanpak vier grote steden. Zie voor verdere uitleg hoofdstuk 11 (het Stedelijk Kompas, het Noordelijk Kompas)

In juni 2006 heeft het ministerie van VWS een herverdelingsvoorstel geformuleerd voor de financiering van de centrumgemeenten in de maatschappelijke opvang. In dat voorstel zou Emmen voor haar regiofunctie ongeveer € 2,6 mln minder ontvangen dan thans. Dat bedrag is gelijk aan de subsidie van de gemeente Emmen voor locatie Veltman in Weiteveen. De oorsprong van het schrappen van die subsidie lag in de overtuiging van VWS dat de opvang in locatie Veltman in feite niet valt onder de noemer van maatschappelijke opvang. Naar het oordeel van het ministerie gaat het in locatie Veltman om langdurige opvang. Die opvang is voor het overgrote deel van de bewoners het eindstation, vergelijkbaar met een verzorgingshuis of verpleeghuis. Op het ministerie is men van mening dat een dergelijke opvang niet uit de middelen van maatschappelijke opvang bekostigd zou moeten worden.

Het verdelingsvoorstel van juni 2006 is voorlopig van tafel. Op aandrang van de centrumgemeenten is er een nieuw verdelingsvoorstel gemaakt op basis van een wetenschappelijk onderzoek. Dat nieuwe verdelingsvoorstel is gepresenteerd in mei 2007. In dat nieuwe verdelingsvoorstel is het budget voor de gemeente Emmen alvast van te voren verlaagd met het bedrag van de subsidie die Leveste van Emmen ontvangt voor de opvang in locatie Veltman. Van te voren heeft men dus al besloten dat de subsidie voor locatie Veltman niet mee zal tellen als grondslag voor de herverdeling. Voor de rest was in het verdelingsvoorstel van mei 2007 voor Emmen neutraal. Emmen houdt van de huidige € 3,9 mln ongeveer € 1,3 mln over voor de maatschappelijke opvang, inclusief de verslavingszorg.

Inmiddels is, na een second opinion door de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het laatste verdelingsvoorstel ook van tafel. Wat er nu staat te gebeuren is onbekend, zij het dat het niet waarschijnlijk is dat er in de rijksbijdrage voor 2008 nog iets verandert.

8.2 De te volgen strategie

Het feit dat er nog steeds geen beslissing over het verdelingsvoorstel is gevallen, wil niet zeggen dat we nu maar rustig moeten afwachten wat er gaat gebeuren.

In nauwe samenwerking met Leveste zijn we tot de volgende strategie gekomen.

1. De gemeente Emmen en Leveste willen van het ministerie van VWS de toezegging dat het feit dat locatie Veltman niet zou moeten worden bekostigd uit de middelen voor maatschappelijke opvang, impliceert dat het zal worden bekostigd uit de Awbz.
2. Als het ministerie dat bevestigt zullen zowel de gemeente Emmen als Leveste er aan meewerken dat de financiering van de opvang in locatie Veltman van de maatschappelijke opvang wordt overgeheveld naar de Awbz.
3. Op basis van een onderzoek dat Leveste heeft laten uitvoeren door Zorg Consult gaan we er van uit dat de meerderheid van de bewoners een CIZ-indicatie krijgt voor de functie 'verblijf' in de Awbz. Voor de overige bewoners (dat zullen er naar verwachting slechts weinig zijn) zullen we een passend alternatief zoeken.
4. We zetten maximaal in op behoud van de locatie Veltman in Weiteveen, ook nadat de financiering is overgegaan naar de Awbz. We achten de betekenis van locatie Veltman voor het dorp Weiteveen van groot belang. Dat betekent dat we er samen met Leveste alles aan zullen doen om door tussenkomst van VWS twee zaken voor elkaar te krijgen:
 - Het Zorgkantoor moet bereid zijn het Awbz-plafond voor 'verblijf' met 80 plaatsen te verhogen. Locatie Veltman kent 80 bewoners. We willen dat alle bewoners die daarvoor in aanmerking komen ook kunnen overgaan naar de Awbz, zonder dat ze moeten verhuizen naar andere verzorgingshuizen. We vinden dat VWS in dat opzicht een verantwoordelijkheid heeft. We vinden niet dat de bewoners (voorzover ze een indicatie krijgen) iets van die verandering zouden moeten merken.
 - Leveste moet de tijd krijgen om de huisvesting van locatie Veltman in overeenstemming te brengen met de eisen van de Awbz.

We zullen samen met Leveste over deze zaken in overleg treden met het ministerie van VWS. Dat moet resulteren in concrete afspraken met VWS over de toekomst en de financiering van locatie Veltman.

9. Verslavingszorg

In de inleiding van deze beleidsnota is al aangegeven dat de gemeente Emmen (als centrumgemeente voor de regio Zuidoost Drenthe) vanaf 2007 zelf verantwoordelijk is voor de verslavingszorg in haar regio.

We zijn in overleg getreden met de VNN om in beeld te krijgen van de activiteiten die de VNN in het kader van de ambulante verslavingszorg in onze regio uitvoert en van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Dat beeld hebben we tot op heden nog niet gedetailleerd gekregen.

Inmiddels weten we wel dat de totale kosten van de activiteiten maximaal € 400.000 bedragen.

We zullen de komende maanden met de VNN nader overleggen om een gedetailleerd beeld te krijgen van de huidige activiteiten. Op basis daarvan zullen we besluiten welke activiteiten we na 2008 willen continueren en welke we willen beëindigen of nieuw willen starten.

Met de gemeente Assen zijn we overeengekomen dat we de verantwoordelijkheid voor de verslavingszorg in de regio Zuidoost Drenthe van haar overnemen met ingang van 1 januari 2007, inclusief de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de subsidie aan de VNN. De gemeente Assen betaalt daarvoor een afkoopsom die gelijk is aan 75% van de kosten in 2007 en 50% van de kosten in 2008. Op basis van de huidige inzichten gaat het dan om de volgende bedragen:

	2007	2008
Bijdrage Assen	€ 300.000	€ 200.000
Bijdrage Emmen	€ 100.000	€ 200.000
Totale Kosten Verslavingszorg	€ 400.000	€ 400.000

10. OGGz

We behandelen de OGGz in deze uitgangspuntennotitie, omdat er veel overlap zit tussen de doelgroep van de OGGz en die van de maatschappelijke opvang. Als gevolg daarvan zit er dus ook veel overlap tussen de zorg- en hulpverlening aan beide doelgroepen.

De gemeenten in Nederland hebben in de Wmo naast de maatschappelijke opvang ook de taak gekregen invulling te geven aan de OGGz, de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. De opdracht aan gemeenten in het kader van de OGGz is om “langdurige zorgafhankelijke personen met complexe problemen en vaak zonder een expliciete hulpvraag beter te helpen”. Op basis van die definitie geldt dat veel van de cliënten van de maatschappelijke opvang ook deel uitmaken van de doelgroep van de OGGz.

De doelgroep van de OGGz is echter breder. Een groot deel van de doelgroep van de OGGz woont zelfstandig, maar veroorzaakt, vaak als gevolg van hun psychische of psychiatrische problemen, overlast in hun woonomgeving. Het gaat echter in de OGGz niet alleen om de groep die als lastig wordt ervaren. De OGGz kent ook een doelgroep van mensen met ‘stille’ problematiek. Onder stille problematiek verstaan we het vaak grote psychische - en of sociale leed achter gesloten deuren, waarbij geen sprake is van overlast.

De twee centrumgemeenten in de provincie Drenthe, Assen en Emmen, hebben voor de infrastructuur van de OGGz gemeend dat er zoveel mogelijk sprake zou moeten zijn van een Drentse infrastructuur. Voor het faciliteren en ondersteunen van de lokale OGGz-netwerken is er een provinciale structuur opgezet, waarin een meldpunt is ondergebracht (uitgevoerd door de GGD) en waarin capaciteit is vrijgemaakt voor medewerkers van de GGZ en de GGD om zorgmijders te benaderen en naar de zorg toe te leiden. Verder is er een ondersteuningsstructuur voor de voorzitters van de lokale OGGz-netwerken beschikbaar.

Voor de verdere details over de provinciale OGGz-structuur verwijzen we naar de gemeenschappelijke nota die hierover is verschenen.

Vanuit de regionale OGGz-middelen willen we in de drie regiogemeenten de kwaliteit en de capaciteit van de lokale OGGz-netwerken verbeteren. We willen dat o.a. doen door:

- de bekendheid van de OGGz-meldpunten te verbeteren;
- de capaciteit uit te breiden;
- de inbedding van de OGGz-netwerken in de lokale signaleringsstructuur te versterken.

In het regionale OGGz-budget is ruimte om die activiteiten te financieren.

11. Het Stedelijk Kompas, het Noordelijk Kompas

Vanuit het ministerie van VWS wordt er op de centrumgemeenten druk uitgeoefend om deel te nemen aan het Stedelijk Kompas. Het Stedelijk Kompas is de vertaling van het Plan van Aanpak van de vier grote steden naar de overige centrumgemeenten. Het Plan van Aanpak heeft de bedoeling om in een gecoördineerde aanpak in een paar jaar tijd er voor te zorgen dat verkommering en verloedering als gevolg van dakloosheid, drugshandel en verslaving, uit het straatbeeld van de grote steden zijn verdwenen. De gecoördineerde aanpak bestaat daaruit, dat de steden hebben toegezegd van hun kant alles in het werk te willen stellen om de verloedering daadwerkelijk terug te dringen, als het rijk bereid is de steden de toegang te leveren tot de daarvoor noodzakelijke aanvullend Awbz-voorzieningen. Diezelfde afspraak wil het rijk in het kader van het Stedelijk Kompas ook maken met de 39 overige centrumgemeenten.

De basis van de overeenkomst tussen de G4 en het rijk is geweest dat de G4 hun aandeel dat ze uit eigen middelen betalen voor de maatschappelijke opvang zullen handhaven. De extra middelen die voor het plan van aanpak nodig zijn, worden voor 2/3 gefinancierd uit de Awbz en voor 1/3 door herverdeling van de rijksbijdrage. Per saldo betekent die herverdeling een overheveling van middelen van de 39 overige centrumgemeenten naar de G4.

Het is op dit moment onduidelijk wat het Stedelijk Kompas precies moet inhouden. De 39 centrumgemeenten waarvoor het Kompas geldt krijgen immers niet meer geld uit de rijksbijdrage, maar minder. Hoe de 1/3 – 2/3 verdeling dus moet worden uitgelegd, is niet duidelijk.

Maar er is nog meer niet duidelijk: voor het Stedelijk Kompas bestaat geen blauwdruk en er bestaan geen minimum vereisten. Het is kortom niet duidelijk wanneer een plan voldoet aan de voorwaarden van het Stedelijk Kompas.

Ondanks die onduidelijkheid zijn we van mening dat het Stedelijk Kompas een aantal inhoudelijke uitgangspunten bevat, die we ook graag in Emmen zouden willen realiseren. Het gaat om het uit het straatbeeld verwijderen van de gevolgen van thuis- en dakloosheid, drugshandel en verslaving. Dat geldt uiteraard ook in Emmen als prioriteit.

In deze nota hebben we een aantal voorstellen geformuleerd om aan die prioriteit inhoud te geven.

Maar er kan meer.

In het kader van het Stedelijk Kompas willen we een aanpak ontwikkelen die er op gericht is dat de volgende zaken gecoördineerd worden aangepakt:

- Onderzoek naar de gebruikers van de voorzieningen van maatschappelijke opvang. We missen op dit moment een goed kwantitatief overzicht en we hebben geen georganiseerd inzicht in de individuele achtergronden van de gebruikers. We willen daarom de door de Stad Groningen ontwikkelde Daklozenmonitor ook jaarlijks in Emmen laten uitvoeren.

- We willen op individuele schaal de gebruikers van de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg kennen en we willen per individu een plan kunnen opstellen en monitoren gericht op hun behandeling en uiteindelijk hun resocialisatie, voorzover hun omstandigheden dat toelaten.
- We willen tot een gestructureerde aanpak komen van ex-delinquenten, die weer terugkomen uit detentie. Uit onderzoek blijkt dat 75-80% van deze groep binnen een paar maanden weer recidiveert. Dat percentage moet omlaag. Dat willen we niet alleen omdat dat in het Regeerakkoord staat, maar vooral omdat het recidiveren over het algemeen in onze eigen regio plaatsvindt. Uit oogpunt van veiligheidsbeleid heeft een gestructureerde aanpak voor deze groep hoge prioriteit.
- We willen samen met de drie andere centrumgemeenten in Noord-Nederland (Leeuwarden, Groningen en Assen) onderzoeken of het qua schaal en bundeling van deskundigheid niet verstandiger is om een aantal voorzieningen niet op regionale, maar op Noord-Nederlandse schaal te exploiteren. Daarbij denken we o.a. aan een opvang voor zogenaamde “veelplegers”. Maar wellicht zijn ook andere vormen van opvang of van behandeling beter in Noord-Nederlands verband te organiseren, dan nu op regionaal niveau gebeurt.

Een dergelijk beleid is alleen maar mogelijk als de rijksbijdrage voor de centrumgemeenten op peil blijft en als de aanvullende en noodzakelijke Awbz-financiering zonder problemen kan worden verleend. Dat wil zeggen dat de contracteerruimte bij de zorgkantoren er moet zijn en dat de zorgkantoren ook meewerken. Daarnaast is het nodig dat de CIZ-indicering voor de Awbz-voorzieningen op de omstandigheden van de doelgroep zijn toegesneden. Tot slot is het van belang dat gemeenten de gehele financiering van een traject van een individu in eigen hand hebben. De ondersteunende begeleiding (OB), met name het onderdeel dagopvang en dagbesteding, zit nu in de Awbz. Om echt te kunnen sturen zouden gemeenten daarover de beschikking moeten hebben, voorzover het gaat om de doelgroep van de maatschappelijke opvang.

Om dus qua regelgeving en financiering ook de mogelijkheid te hebben om zo'n plan daadwerkelijk tot ontwikkeling te brengen, hebben we als noordelijke centrumgemeenten gepleit voor een aantal maatregelen. Die hebben we neergelegd in een notitie, die we hebben aangeboden aan het ministerie en de Tweede Kamer. We hebben dat initiatief het Noordelijk Kompas genoemd.

Daarin hebben we het volgende bepleit:

1. De verhoging van het budget voor de G4 gaat niet ten koste van de rijksmiddelen voor de overige centrumgemeenten. Kortingen zijn onproductief en onacceptabel.
2. De rijksmiddelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en OGGz groeien evenwichtig mee met de reële behoefte in de centrumgemeenten.
3. De zorgkantoren krijgen de beschikking over de Awbz-middelen die zij nodig hebben om de instellingen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid voldoende te contracteren.

4. De indicatiegrondslagen die het CIZ hanteert worden uitgebreid met de grondslag 'verloedering en verkommering'. Op basis van die grondslag vindt er een adequate indicering plaats van burgers die gerekend worden tot de brede categorie van dak- en thuislozen, zorgmijders en langdurig zorgafhankelijken met meervoudige en complexe problematiek.
5. De middelen die zijn gemoeid met de Awbz-functie 'ondersteunende begeleiding' worden – voor zover zij worden geïnvesteerd in de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid – op termijn overgeheveld naar de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid, te beginnen met Awbz-functie 'OB-dag'. Dit op voorwaarde dat gemeenten hiermee sluitende financieringssystemen bieden voor integraal en ontkokerd beleid, gericht op toeleiding (OGGz), maatschappelijke activering (OB-dag), sociale activering en arbeidsreïntegratie (Wwb).

We zullen in de komende maanden, samen met de drie andere noordelijke centrumgemeenten, een plan uitwerken dat kan dienen als plan in het Kader van het Stedelijk Kompas. We gaan er van uit dat in de komende maanden ook meer duidelijkheid ontstaat over de eisen waaraan dat plan moet voldoen.

12. Financiën

12.1 Begroting 2008 en 2009 voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg

Als we de consequenties uit de vorige hoofdstukken op een rij zetten, dan komen we tot de volgende begroting voor maatschappelijke opvang, inclusief de vrouwenopvang en de verslavingszorg.

bedragen in euro's (€)	2008	2009
BESCHIKBARE MIDDELEN		
Rijksbijdrage MO VZ	3.970.298	3.970.298
Rijksbijdrage Vrouwenopvang	836.920	836.920
Bijdrage Assen verslavingszorg	200.000	
GSB-middelen	120.000	120.000
Totaal beschikbaar	5.127.218	4.927.218
UITGAVEN		
Kosten Vrouwenopvang	857.881	857.881
Kosten aanpak huiselijk geweld	127.000	127.000
Kosten crisisopvang Leveste	356.908	356.908
Kosten locatie Veltman	2.600.000	2.600.000
Crisisopvang De Breehof	280.000	280.000
Inloopvoorziening	300.000	300.000
Verslavingszorg	400.000	400.000
Totale uitgaven	4.921.790	4.921.790
Resteert	205.428	5.428

De conclusie mag zijn dat we de voorstellen uit deze nota kunnen financieren, als we uit gaan van de volgende aannames. In de incidentele sfeer is er in 2008 een overschot van ruim € 200.000, waarvoor we nog geen bestemming hebben.

12.2 Aannames

In bovenstaande begroting zijn de volgende aannames gemaakt:

- a. Er komen geen veranderingen in de rijksbijdragen. We gaan er van uit dat we ook voor locatie Veltman een rijksbijdrage krijgen, zolang deze nog niet ten laste van de Awbz kan worden gebracht. Eveneens gaan we er van uit dat de rijksbijdrage voor de vrouwenopvang niet wordt verhoogd, ondanks het feit dat de

- stimuleringsmaatregel na 2007 waarschijnlijk niet wordt verlengd. We gaan dus uit van een 'worst case' scenario.
- b. Voor 2008 krijgen we nog incidenteel een bijdrage van de gemeente Assen voor de verslavingszorg. De structurele kosten voor de verslavingszorg zijn wel al in de begroting opgenomen.
 - c. We gaan er van uit dat we voor de inloopvoorziening per jaar 20% gebruiken van de bijdrage voor deze voorziening uit het GSB. De GSB-bijdrage bedroeg € 600.000 en was in principe bestemd voor vijf jaar. We willen vanaf 2008 jaarlijks een vijfde deel van de bijdrage inzetten. Het gaat hier om incidenteel geld. Als de GSB-afspraken vanaf 2010 niet worden verlengd, zullen we daarna voor deze voorziening dus extra geld moeten vrijmaken. Daar staat tegenover dat we in de incidentele sfeer nog € 360.000 overhouden vanuit het GSB, omdat we niet al in 2005 met de uitgaven voor de inloopvoorziening begonnen zijn.
 - d. We hebben als bijdragen voor de vrouwenopvang en de crisisopvang van Leveste, nieuwe stijl, de bedragen overgenomen uit de begroting die Leveste heeft aangeleverd.

12.3 Begroting OGGz 2007 t/m 2009

Voor de OGGz ziet de begroting er de komende jaren als volgt uit:

bedragen in euro's (€)	2007	2008	2009
Beschikbare middelen	382.415	382.415	382.415
Uitgaven			
Provinciaal meldpunt	50.000	50.000	50.000
Inzet GGZ-expertise, op basis van 3 fte, incl. overhead	65.500	65.500	65.500
Inzet ambulante verslavingszorg regio Emmen	100.000		
Bijdrage pilotproject Assen	50.000		
Bijdrage woningsanering	5.000	5.000	5.000
Preventieve inzet OGGz-netwerken 0,5 * 3 fte's		50.000	50.000
Begeleiding woonfunctie 0,2 fte		13.000	13.000
Totale geplande uitgaven	270.500	183.500	183.500
Vrij besteedbaar	111.915	198.915	198.915

Ook hier moet de conclusie zijn dat we de geplande uitgaven kunnen financieren. In structurele zin hebben we hier zelfs nog bijna € 200.000 te besteden. We stellen voor dat we hiervoor, samen met onze beide regiogemeenten, beleid ontwikkelen, ter verbetering van het faciliteren en van het functioneren van de lokale OGGz-netwerken, en de brede signaleringsnetwerken.