



MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

**Opzet voor een onderzoek naar de
doorstroming in de ondersteuningsketen voor
dak- en thuislozen**

24 Mei 2017 RIS 297009

1 AANLEIDING, PROBLEMSCHETS

Tussen 2006 en 2014 voerden de G4 een gezamenlijk plan van aanpak uit tegen dak- en thuisloosheid. Aanleiding voor deze aanpak was de problematiek rond dak- en thuislozen zoals die in het begin van het millennium in de vier grote steden zichtbaar was.¹ Het aantal meldingen bij voorzieningen nam toe, terwijl het aantal opnames daalde en de verblijfsduur in de opvang langer werd.² In *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden*, uit 2014, constateert het Trimbos Instituut dat het plan van aanpak resultaat heeft opgeleverd. De meeste kwantitatieve doelen die de gemeenten zich hadden gesteld, zoals het aanbieden van een persoonsgericht traject voor alle melders, waren gehaald.³ Trimbos constateert echter ook dat er nog tegenvallers zijn, zoals een slechte door- en uitstroom uit 24-uurs voorzieningen en het feit dat er nog altijd een groep mensen is die noodgedwongen op straat verblijft, omdat er geen passende voorziening gevonden wordt.

De rekenkamers van de G4 hebben besloten in 2017 een onderzoek uit te voeren naar de in-, door- en uitstroom in de keten voor maatschappelijke opvang in de vier grote steden. Aanleiding hiervoor zijn de afronding van het plan van aanpak in 2014 en de actuele signalen over achterblijvende doorstroom en de toename van het aantal daklozen in Nederland, ondanks de intensievere inzet in de jaren 2006 tot 2014. Het doel van een gezamenlijk onderzoek naar de maatschappelijke opvang is beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom. De vier rekenkamers hanteren hiervoor dezelfde vraagstelling en afbakening. Het streven is te komen tot een gelijktijdige publicatie, waarbij waar mogelijk, ook inzicht wordt gegeven in onderling vergelijkbare kengetallen, bevindingen en *best practices*.

Het aantal daklozen in Nederland neemt al jaren toe, ook al in de periode van het plan van aanpak. Uit cijfers van het CBS komt naar voren dat het aantal daklozen in Nederland sinds 2009 gestegen is van 17.500 personen naar 30.500 in 2016 (figuur 1).

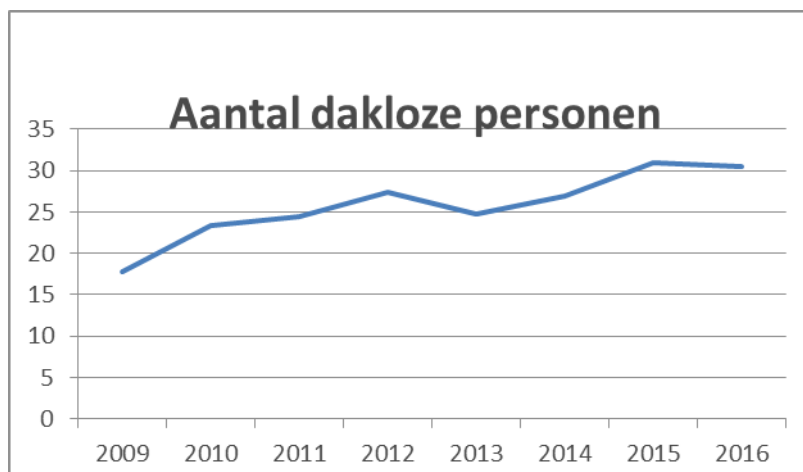
Een belangrijk deel van de daklozen wordt in de G4-gemeenten opgevangen, waar in 2016 13.000 daklozen ingeschreven stonden.. Uit onderzoek naar cliëntervaringen in de maatschappelijke opvang (Trimbos, 2016) komt naar voren dat ruim een derde van de cliënten vindt dat hulp niet snel genoeg wordt geboden en dat 'de hulp niet bijdraagt aan het beter kunnen nemen van beslissingen'.⁴

¹ *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuijnman en M. Planije, 2014, p. 5.*

² *De opvang verstopt, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2003, p. 1.*

³ *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuijnman en M. Planije, 2014, p. 7-8*

⁴ *Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang, Trimbos instituut, M. Planije en M. Tuijnman, 2016, p. 23.*



Figuur 1. Aantal daklozen in Nederland. Bron: CBS Statline, 'Daklozen: persoonskenmerken', 23 december 2016.

Volgens de gemeente Den Haag is de toename van het aantal daklozen ook in Den Haag zichtbaar: zo steeg vanaf 2015 tot 2016 het gemiddeld aantal bezette bedden in de nachtopvang van 85 naar 130.⁵ De gemeente reageert op deze stijging door sterker in te zetten op preventie en herstel, met als doel dat mensen niet dakloos raken of na een traject weer dakloos worden. De gemeente breidt ook het aantal opvangplaatsen in de nachtopvang uit, wanneer daar behoefte aan blijkt te zijn.⁶

2 BELEID, REGELGEVING EN ORGANISATIE

2.1 Hoe ziet het gemeentelijk beleid er uit?

Het Haagse beleid in het kader van het plan van aanpak in de jaren 2006-2014 werd vastgelegd in de nota's Den Haag Onder Dak (DHOD) I en II (2006 – 2010 respectievelijk 2010 -2014). Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning in 2015, is het Haagse beleid opgenomen in het Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016. In het beleidsplan maatschappelijke ondersteuning⁷ is aangegeven dat het beleid, *Den Haag onder dak*, zoals dat in het kader van het plan van aanpak 2006-2014 van de G4 (zie hierboven) was opgesteld wordt doorgezet. Voor de maatschappelijke opvang zijn 43 regio's ingesteld, waarin gemeentes met elkaar samenwerken. Voor iedere regio is een centrumgemeente aangewezen die de toegang en de eerste opvangvoorzieningen organiseert. Den Haag is de centrumgemeente voor de omliggende gemeenten⁸. Specifiek beleid op het

⁵ RIS 292723 Beantwoording schriftelijke vragen toename aantal daklozen, gemeente Den Haag, 12 april 2016.

⁶ Bron: toelichting processen maatschappelijke opvang en opvang bij huiselijk geweld, 26 februari 2016 (bronnenmateriaal onderzoek toegang maatschappelijke ondersteuning).

⁷ RIS 278543 Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag versie 19 november 2014, raadsbesluit, 18 december 2014

⁸ Gemeenten in de regio zijn verder: Rijswijk, Zoetermeer, Wassenaar en Leidschendam-Voorburg.

gebied van Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en verslavingszorg is vastgelegd in de beleidsnota *Samen en met eigen kracht* uit 2016.⁹ Dit beleid heeft raakvlakken met de maatschappelijke opvang, omdat de doelgroep voor een deel bestaat uit dak- en thuislozen. Acties uit *Samen en met eigen kracht* zijn bijvoorbeeld het versnellen van de doorstroom en creëren van een ruimer passend aanbod van opvang voor de doelgroep van daklozen.

Sinds 2015 (de invoering van de Wmo 2015) is Den Haag als centrumgemeente naast maatschappelijke opvang ook verantwoordelijk voor beschermd wonen en extramurale begeleiding van mensen met psychiatrische en/of verslavingsproblemen. Een belangrijk doel daarbij is het ondersteunen van mensen midden in de samenleving, in plaats van in zorginstellingen. In 2017 wil de gemeente dit beleid verder concretiseren in een regionale aanpak *Opvang en Beschermd wonen*, waarin het beleid voor maatschappelijke opvang geïntegreerd zal worden met beschermd wonen, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg.¹⁰

2.2 Welke wet- en regelgeving is van toepassing?

Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning is de gemeente verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang (Wmo 2015). Deze taak was voor de uitbreiding van gemeentelijke taken per januari 2015 ook al de verantwoordelijkheid van de gemeente. In de Wmo 2015 valt maatschappelijke opvang met onder meer opvang bij huiselijk geweld onder het koepelbegrip *opvang*. Daarnaast is de gemeente sinds de invoering van de nieuwe Wmo verantwoordelijk voor beschermd wonen. Dit gaat om wonen in een accommodatie of een zelfstandige woning, met toezicht en begeleiding, voor mensen die als gevolg van psychische of psychosociale problemen niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Beschermd wonen is naast een afzonderlijke voorziening voor een specifieke doelgroep, ook één van de voorzieningen die binnen de keten voor maatschappelijke opvang wordt aangeboden. Dit is aan de orde wanneer (voormalig) daklozen niet in staat blijken te zijn uiteindelijk zelfstandig te wonen.

De Wmo 2015 maakt onderscheid tussen algemene, vrij toegankelijke, voorzieningen en maatwerkvoorzieningen, welke alleen beschikbaar zijn na een indicatie. Opvang is één van de maatwerkvoorzieningen waar de gemeente in het kader van de Wmo verantwoordelijk voor is.

In de Wmo 2015 is met betrekking tot opvang onder meer opgenomen:

‘De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. [...] Het plan is erop gericht dat [...] cliënten die beschermd wonen of

⁹ RIS 293024 *Beleidsnota 2016-2018, Samen en met eigen kracht, Ondersteuning aan kwetsbare personen met Geestelijke Gezondheids- en/of Verslavingsproblemen.*

¹⁰ RIS 294957 *Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag, raadsbesluit van 27 oktober 2016, p. 92.*

opvang ontvangen, een veilige woonomgeving hebben en, indien mogelijk, weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.¹¹

En:

'De maatwerkvoorziening [voor opvang of beschermd wonen] levert een passende bijdrage aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang en aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld zich zo snel mogelijk weer op eigen kracht te handhaven in de samenleving.¹²

2.3 Hoe is de gemeentelijke beleidsuitvoering georganiseerd?

De gemeente Den Haag is de centrumgemeente voor de regio die samenwerkt bij het uitvoeren van maatschappelijke opvang. Binnen het college van burgemeester en wethouders is de maatschappelijke opvang de verantwoordelijkheid van wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens en stadsdeel Scheveningen (SEZH). De dienst OCW is verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van de Wmo en daarmee ook voor maatschappelijke opvang. In de toegang en ketenregie van de maatschappelijke opvang heeft het Centraal Coördinatie Punt (CCP) de centrale rol. Met het CCP voert de gemeente Den Haag haar verantwoordelijkheid uit als centrumgemeente in de samenwerkingsregio voor maatschappelijke opvang. Onder deze samenwerkingsregio vallen de volgende vijf gemeenten: Den Haag, Leidschendam – Voorburg, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer (zie figuur 2). Het CCP is een onderdeel van de GGD, een onderdeel van de dienst OCW. De GGD is de uitvoeringsorganisatie van de GGD Haaglanden, een gemeenschappelijke regeling van in totaal 9 gemeenten in de regio (zie figuur 2). Deze uitvoeringsorganisatie voert zowel taken uit voor de 9 gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling, als voor afzonderlijke deelnemers in de regeling. Eén van deze lokale taken is de uitvoering van het CCP in Den Haag als centrumgemeente in de samenwerkingsregio.



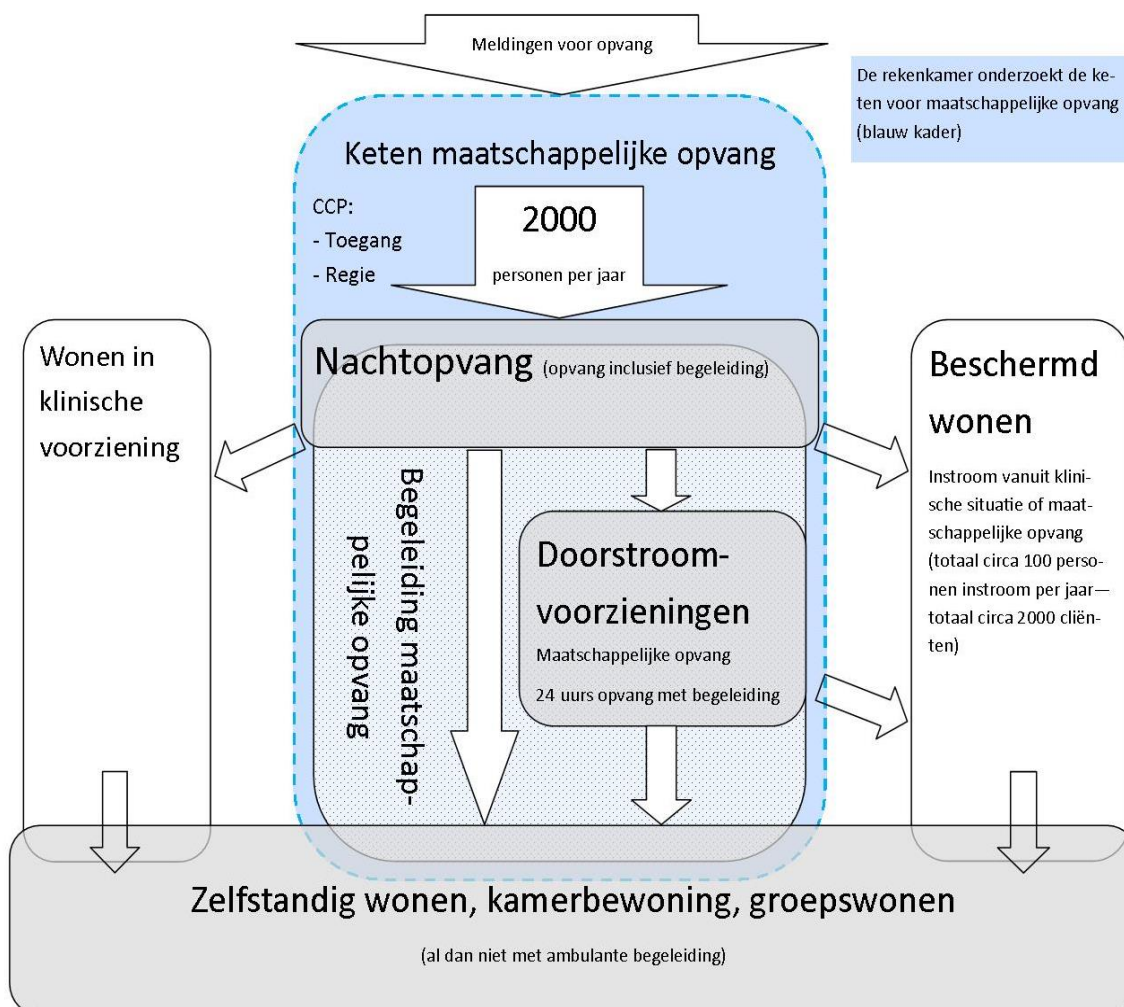
Figuur 2. Haaglanden regio en Maatschappelijke opvang regio (laatste gearceerd in blauw).

¹¹ Wmo 2015, artikel 2.1.2, lid 1 en 3.b.

¹² Wmo 2015, artikel 2.3.5, lid 4.

Keten maatschappelijke opvang

De uitvoering van maatschappelijke opvang bestaat uit een keten van instellingen die verschillende vormen van opvang en begeleiding of zorg verlenen (zie figuur 3). Binnen de keten voor maatschappelijke opvang zijn de toegang en ketenregie belegd bij het Centraal Contact Punt (CCP), wat valt onder de Gemeentelijke Gezondheids Dienst (GGD). Het CCP is het regionale meldpunt voor maatschappelijke opvang. Het CCP coördineert ook de maatwerktrajecten (op casusniveau) tot uitstroom naar een woning of woonvoorziening. Vanuit de toegang stromen cliënten door naar de nachtopvang, of voorzieningen die buiten de keten maatschappelijke opvang vallen, zoals beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening. Het is ook mogelijk dat mensen die zich melden, niet worden toegelaten en dus niet doorstromen naar een voorziening. Binnen de keten kunnen mensen vanuit de nachtopvang direct doorstromen naar een zelfstandige woonvorm (met verschillende niveaus van begeleiding) of naar een doorstroomvoorziening (een 24 uren opvang, met begeleiding), waar cliënten een periode verblijven voordat ze definitief uitstromen naar een zelfstandige woonvorm. In alle fasen is uitstroom naar onder meer beschermd wonen of wonen in een klinische voorziening ook mogelijk.



Figuur 3. Keten maatschappelijke opvang

Ketenpartners

In de keten werkt de gemeente samen met verschillende partners (zie tabel 1). De categorie maatschappelijke opvang betreft instellingen die nacht- crisis- en 24 uren opvang aanbieden, waarbij ook begeleiding wordt aangeboden. De voorziening beschermd wonen is één van de voorzieningen waarvan in het kader van een traject maatschappelijke opvang gebruik gemaakt wordt; wanneer cliënten niet in staat blijken te zijn zelfstandig te wonen. Verslavingszorg wordt naast opvang en begeleiding aangeboden aan mensen die verslaafd zijn (drugs, alcohol) en de categorie herstel betreft instellingen die gespecialiseerd zijn in psychische of psychiatrische hulpverlening of de begeleiding van mensen met een detentie verleden. Instellingen in de categorie cliëntbehaertiging vertegenwoordigen de doelgroep en leveren cliëntondersteuning of begeleiding.

Instellingen	Voorziening					
	Toegang en ketenregie	Maatschappelijke opvang	Beschermd wonen	Verslavingszorg	Herstel	Clientbehaertiging
Barka		■				
Brijder (Parnassia)				■		
Exodus					■	
Fonteynenburg			■			
GGD Haaglanden (CCP)	■					
Impegno					■	
Kesslerstichting		■	■			
Leger des Heils		■	■			
Limor		■	■			
Maatsch-Partic bedrijf (PB)					■	
Parnassia			■		■	
Schroeder vd Kolk		■			■	
St. Anton Constandse			■			
St. Kompassie						■
St. Noodopvang Haaglanden		■				
Straatconsulaat						■
Straatpastoraat						■

Tabel 1 Ketenpartners maatschappelijke opvang¹³

2.4 In- door- en uitstroom in de maatschappelijke opvang

Uit de *Programmarekening 2016* blijkt dat er in 2016 aan bijna 2000 personen toegang tot maatschappelijke opvang is verleend.¹⁴ In de uitstroom zijn, volgens een recente

¹³ Bron: 293024 Beleidsnota 2016-2018 Samen en met eigen kracht, september 2016, p. 43-45.

brief van het college over doorstroom in maatschappelijke opvang en uitstroom naar zelfstandige woningen¹⁵ drie vormen van wonen te onderscheiden. 'Een deel kan volledig zelfstandig wonen, voor anderen is (tijdelijke) ondersteuning vanuit Wmo-maatwerkvoorzieningen nodig. De meest kwetsbare groep heeft behoefte aan de combinatie van woonplek met 24-uurs toezicht' [beschermd wonen].¹⁶ Volgens de brief zijn er jaarlijks 560 mensen die uitstromen vanuit maatschappelijke opvang, beschermd wonen of zorginstellingen naar een zelfstandige woning, kamerbewoning of groepswoning; daarvan zijn er 300 die zelfstandig gaan wonen.¹⁷

3 RELEVANTIE

3.1 Financieel belang

In de programmabegroting voor 2017 is € 20 miljoen begroot voor *Thuislozenzorg* en € 8 miljoen voor *Verslavingszorg*.¹⁸ Cliënten die gebruik maken van maatschappelijke opvang, zijn hiervoor een eigen bijdrage verschuldigd. De basis voor deze bijdrage ligt in het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 (Rijksniveau), de gemeentelijke Verordening maatschappelijke ondersteuning¹⁹ en de Regeling maatschappelijke ondersteuning.²⁰ Cliënten in de nachtopvang betalen € 2 per nacht. Cliënten in een doorstroomvoorziening betalen een bijdrage die bestaat uit het bedrag van hun inkomen boven een normbedrag voor persoonlijke uitgaven (het vrij te houden bedrag is afhankelijk van de persoonlijke situatie voor mensen met een uitkering tussen de € 300 en € 400 per maand).²¹

3.2 Maatschappelijk belang

De doelgroep voor maatschappelijke opvang is relatief klein (ten opzichte van de totale bevolking). Er zijn voor Den Haag geen precieze cijfers beschikbaar over het aantal dak- en thuislozen, maar landelijk zouden er in 2016 30.500 daklozen zijn, waarvan er iets minder dan de helft, 13.500, ingeschreven staan in één van de vier grote steden. Den Haag geeft jaarlijks circa 2000 personen een *zorgpas*, waarmee toegang wordt verschaft tot de nachtopvang. Naast deze doelgroep is het beleid voor maatschappelijke opvang van belang voor mensen die in hun (woon/leef) omgeving te maken hebben met daklozen.

¹⁴ RIS 296806, *Programmarekening 2016 gemeente Den Haag*, p. 104

¹⁵ RIS 296637 *Begeleid zelfstandig wonen, brief wethouder SEZH aan gemeenteraad, 31 maart 2017*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Cijfer betreft volgens de brief (ibid) een schatting van zorginstellingen.*

¹⁸ RIS 294957 *Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag, raadsbesluit van 27 oktober 2016*, p. 92. *Vermelde bedragen zijn de begrote lasten. Voor Verslavingszorg is daarnaast een baat van € 1 miljoen opgenomen.*

¹⁹ RIS 276361 *Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Den Haag 2015.*

²⁰ RIS 295082 *Regeling tot wijziging van de regeling maatschappelijke ondersteuning Den Haag 2016*, 27 september 2016.

²¹ *Ibid.* p. 2

3.3 Politiek / Bestuurlijk belang

Behandelingen van recente beleidsplannen in de gemeenteraad (beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, Samen en met eigen kracht e.d.) laten zien dat er geen sterke tegenstellingen in de raad bestaan over dit onderwerp. Wel zijn er een paar partijen die nadrukkelijker aandacht vragen voor een verbetering van de opvang, bijvoorbeeld door te pleiten voor het eerder openstellen van de laagdrempelige nachtopvang tijdens de winterperiode of het uitbreiden van de opvangcapaciteit in de reguliere opvang. Tevens is er, op verzoek van een gemeenteraadsfractie, recent extra informatie over de uitstroom naar zelfstandig wonen aan de raad gezonden door de wethouder SEZH (zie ook hierna).²²

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

4.1 Den Haag

Binnen de gemeente Den Haag is aandacht voor de doorstroom in de maatschappelijke opvang. In de eerder aangehaalde brief van wethouder SEZH aan de gemeenteraad over de doorstroom²³ wordt verwezen naar verschillende cijfers en onderzoeken met betrekking tot de uitstroom naar verschillende woonvormen. De wethouder concludeert dat er een aanzienlijk tekort is aan beschikbare woningen. Ook geeft de wethouder aan dat er aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het beter inventariseren van de behoefte (ook naar woonvorm) en het verbeteren van de afstemming van vraag en aanbod. Een meerwaarde in dit onderzoek kan worden geboden door het achterhalen van achterliggende oorzaken achter het geschetste tekort of het inzichtelijk maken en verrijken van de informatie. Daarnaast zal de nadruk in dit onderzoek liggen op de doorstroom binnen de keten, de knelpunten daarbinnen en mogelijke achterliggende oorzaken daarvan. De uitkomsten van het onderzoek zullen vergeleken worden met de uitkomsten van de onderzoeken van de andere G4-rekenkamer en waar mogelijk worden *best-practises* aangedragen.

4.2 Andere publicaties

Maatschappelijke opvang is een veelbesproken onderwerp in de media en op landelijk niveau is onder meer onderzoek naar gedaan door het Trimbos Instituut. Trimbos was verantwoordelijk voor de monitoring van het plan van aanpak in de jaren 2006-2014 en de evaluatie daarvan (Het kán dus, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014)²⁴, en heeft recent ook nog een aantal onderzoeken uitgevoerd in dit beleidsveld (zie hierna). In Utrecht heeft Coline van Everdingen in 2016, in opdracht van de gemeente Utrecht, op lokaal niveau een beeldvormend onderzoek gedaan naar de nacht- en crisisopvang.²⁵ In deze recente onderzoeken komen verschillende onderwerpen en problemen in de opvang en ondersteuning voor daklozen aan de orde. Na de publicatie van 'Het kan dus!' in 2014,

²² RIS 296637 *Begeleid zelfstandig wonen, brief wethouder SEZH aan gemeenteraad, 31 maart 2017*

²³ RIS 296637 *Begeleid zelfstandig wonen, brief wethouder SEZH aan gemeenteraad, 31 maart 2017*

²⁴ *Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014.*

²⁵ *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld, Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht, Coline van Everdingen (Van Everdingen Zorg Consult), 15 september 2016.*

heeft het Trimbos Instituut onder meer de volgende relevante onderzoeken naar maatschappelijke opvang gepubliceerd

‘Verwarde personen’ of ‘mensen met acute zorgnood’? (Trimbos, 2016)

Het onderwerp verwarde personen is veel in de media waar het gaat om maatschappelijke opvang. Trimbos constateert dan ook dat het een begrip is geworden in politiek, media en beleid en dat er geen aanwijzingen zijn voor een verband tussen incidenten met verwarde personen en de ambulantisering van de GGZ.²⁶ Trimbos geeft aan dat verward gedrag een gevolg kan zijn van: schuldenproblematiek, armoede, werkloosheid etc.

Clientervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang (Trimbos, 2016)

Dit rapport brengt de demografische gegevens van 1.690 cliënten in kaart en gaat daarnaast in op cliëntervaringen.²⁷ Hieruit blijkt dat ruim één derde van de cliënten vindt dat ze de hulp niet snel genoeg krijgt. Verder geeft één derde van de cliënten aan dat de hulp niet bijdraagt aan het beter kunnen nemen van beslissingen over het leven. Cliënten zijn minst tevreden met resultaat van de hulp om beter om te gaan met mensen en situaties waar zij eerder problemen mee hadden.

Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld (Coline van Everdingen, 2016)

Coline van Everdingen heeft in 2016 in opdracht van de gemeente Utrecht (een beeldvormend) onderzoek gedaan naar de nachtopvang en crisisopvang van de gemeente.²⁸ Aan dit onderzoek hebben 61 mensen uit de nachtopvang en 31 mensen uit de crisisopvang meegewerkt. Hieruit bleek dat ruim de helft van de mensen in de nacht -en crisisopvang eerder dakloos is geweest. De meest voorkomende aanleiding voor dakloosheid is schulden (55%), gevolgd door een relatiebreuk (18%). Tijdens het onderzoek zat 23% van de mensen met een traject langer dan 11 maanden in de opvang. Van Everdingen voert in de periode april tot en met juni 2017 een vergelijkbaar onderzoek uit binnen de Haagse keten van maatschappelijke opvang. In de uitvoering van het rekenkameronderzoek zal inhoudelijk afgestemd worden met dit onderzoek, om dubbelingen te voorkomen.

²⁶ <https://assets.trimbos.nl/docs/5ff4b657-b21c-44e5-ae1-76516aa58094.pdf>

²⁷ <https://assets.trimbos.nl/docs/3e91ab3c-0e2a-4a41-915e-b0eb9511413b.pdf>

²⁸ https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zorg-en-onderwijs/informatie-voor-zorgprofessionals/2016-11-Nachtopvang_en_crisisopvang.pdf

5 DOEL EN PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de keten van maatschappelijke opvang en de mogelijke belemmeringen in de in-, door- en uitstroom.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur (1) een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen en (2) in hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod??

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeks- en deelvragen:

1. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen (de instroomvoorzieningen)?
 - a. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?
 - i. Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?
 - ii. Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?
 - iii. In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?
 - b. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?
 - i. Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?
 - ii. In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?
 - iii. In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?
2. In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?
 - a. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate doorstroom binnen de keten?
 - i. In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?
 - ii. In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?

- iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?
- b. In hoeverre realiseert de gemeente een adequate uitstroom naar een definitieve woonvorm of woning (met wanneer nodig begeleiding)?
 - i. In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?
 - ii. In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?
 - iii. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?

Normenkader

Voor de beoordeling in dit onderzoek hanteert de rekenkamer een normenkader. Dit is opgenomen in de bijlage bij deze onderzoeksopzet.

6 AFBAKENING

Dit onderzoek richt zich op keten voor maatschappelijke opvang, dat wil zeggen alle voorzieningen die worden ingezet in de begeleiding van mensen die dak- en thuisloos zijn vanaf melding tot aan uitstroom naar een (zelfstandige) vorm van wonen. Voor de definitie van dak- en thuisloos volgen we de definitie die het CBS²⁹ aanhoudt voor de doelgroep:

Personen zonder vaste verblijfplaats die slapen:

- *in de open lucht, zoals in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto;*
- *binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang;*
- *op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie.*

Buiten het kader van dit onderzoek vallen in ieder geval statushouders, ook wanneer zij gebruik maken van een opvangvoorziening.

7 AANPAK

Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek zal voor de analyse alleen gebruik gemaakt worden van bestaande bronnen en beschikbare informatie. Voor het verzamelen van feitenmateriaal zal in dit onderzoek onder meer gebruik gemaakt worden van documentenanalyse (beleid, werkdocumenten, ketenafspraken en dergelijke). Daarnaast zal de rekenkamer informatie ophalen over in-, door- en uitstroom bij zowel gemeente als ketenpartners. Ten slotte zullen, op basis van de

²⁹ Bron: www.cbs.nl 'Dakloos in Nederland'.

opgehaalde informatie over mogelijke knelpunten, interviews worden afgenomen bij de gemeente en de ketenpartners om opgehaalde informatie te verdiepen en achterliggende oorzaken bij geconstateerde feiten te signaleren.

Interviews

- Gemeente: twee interviews (beleidsniveau en uitvoering)
- Maatschappelijke opvang: vijf interviews (alle ketenpartners in de opvang)
- Beschermd wonen, ondersteuning en begeleiding: vijf interviews (selectie van ketenpartners).

8 PLANNING EN ORGANISATIE

Vaststellen onderzoeksplan	17 mei 2017
Uitvoeren onderzoek (selectie dossiers en dossieranalyse, documentenanalyse, interviews etc.): - ophalen informatie / plannen interviews - Interviews	mei - september half mei - half juni half juni -half juli
Vaststellen feitenrapport voor ambtelijke controle	eind september
Ambtelijk weken wederhoor	eerste helft oktober
Vaststellen feitenrapport na ambtelijke controle	eind oktober
Vaststellen bestuurlijk rapport voor bestuurlijke reactie	begin november
Ontvangen bestuurlijke reactie	begin december
Publicatie	december 2017

Betrokken partijen gemeente Den Haag:

- Dienst OCW/ sector Participatie, Zorg en Jeugd / productgroep Zorg en Volksgezondheid.
- Algemeen directeur OCW: Lia Kroon
- Directeur zorg, maatschappelijke coördinatie en ondersteuning: Gerben Hagenaars
- Verantwoordelijke portefeuillehouder: Wethouder SEHZ, Karsten Klein

BIJLAGE NORMENKADER

	subvragen	norm
1.1.a	Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?	De doelgroep is naar omvang in beeld bij de gemeente De doelgroep is naar samenstelling in beeld bij de gemeente
1.1.b	Is het aanbod van instroomvoorzieningen kwantitatief en kwalitatief toereikend gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?	Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep Het aanbod van voorzieningen in de eerste opvang is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep
1.1.c	In hoeverre is de financiering van de instroomvoorzieningen toereikend ten opzichte van de doelgroep?	De financiering van de instroomvoorziening vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van eerste opvang
1.2.a	Bewerkstelligen de gehanteerde toelatingscriteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?	Gehanteerde criteria zorgen voor een adequate toegang tot nacht- en crisisopvang gezien de samenstelling van de doelgroep
1.2.b	In hoeverre is de capaciteit van de toegang (openingstijden, personele bezetting etc.) toereikend voor een adequate toegang?	De capaciteit van het toegangsproces is kwantitatief toereikend gezien de omvang van de doelgroep De capaciteit van het toegangsproces is kwalitatief toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep
1.2.c	In hoeverre is de financiering van de toegang toereikend ten opzichte van de benodigde capaciteit?	De financiering van de toegang vormt geen belemmering voor de benodigde capaciteit van het toegangsproces
2.1.a	In hoeverre is het aanbod van voorzieningen in de keten kwantitatief en kwalitatief toereikend?	Het aanbod (kwantitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang Het aanbod (kwalitatief) van voorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
2.1.b	In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?	De financiering van doorstroomvoorzieningen vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang

2.1.c	In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar voorzieningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?	De communicatie binnen de keten vormt geen belemmering voor de doorstroom vanuit de eerste opvang
2.2.a	In hoeverre is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief en kwalitatief toereikend?	het aanbod (kwantitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
		het aanbod (kwalitatief) van woningen en woonvormen vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
2.2.b	In hoeverre is de financiering van voorzieningen na uitstroom toereikend?	de financiering van voorzieningen na het traject maatschappelijke opvang vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm
2.2.c	In hoeverre is sprake van belemmeringen voor uitstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?	Communicatie tussen de keten en maatschappelijke partners (corporaties, instellingen beschermd / begeleid wonen) vormt geen belemmering voor de uitstroom naar een definitieve woning/woonvorm.