

opvang dak- en thuislozen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De afgelopen jaren nam het aantal mensen zonder een dak boven het hoofd toe in Nederland. Het door het CBS geschatte aantal daklozen steeg gestaag van 18.000 in 2009 naar 31.500 in 2015, en bleef op ongeveer datzelfde niveau in 2016.¹ Ook in Rotterdam is het aantal dak- en thuislozen de laatste jaren zeer waarschijnlijk gestegen, maar stedelijke cijfers om een trend te kunnen aflezen zijn voor de rekenkamer nog niet beschikbaar. De laatste stedelijke telling van daklozen die publiek beschikbaar is, dateert van begin 2012². Wel is duidelijk dat het aantal meldingen bij de politie van overlast door daklozen in Rotterdam sterk is toegenomen, van 509 meldingen in 2013, naar 570 in 2014, 742 in 2015 en 970 in 2016.³ Ook de samenstelling van de groep daklozen in Nederland verandert: in 2009 was 22% van de volwassen daklozen jonger dan 30, in 2016 was dat 41%. Het CBS geeft aan dat deze jonge daklozen vooral in de vier grote steden leven. Ook maken Nederlandse daklozen met een niet-westerse migratieachtergrond tegenwoordig een groter deel uit van de totale groep daklozen in Nederland. Hun geschatte aandeel groeide van 36% in 2009 naar 48% in 2016.⁴

Voor de toename van het aantal dak- en thuislozen in Nederland kan aan een aantal redenen gedacht worden. Er zijn bijvoorbeeld signalen dat meer mensen zich melden bij opvang voor dak- en thuislozen omdat zij door schulden, werkloosheid en/of hypotheeklast dakloos zijn geworden, zonder dat er sprake is van ernstige psychiatrische problemen of verslaving.⁵ Hierbij spelen de (na-)effecten van economische crisis een rol. Meer in het algemeen bleek uit onderzoek uit 2015 dat 41% van de gebruikers van de nachtopvang in de vier grote steden vanwege een huisuitzetting op straat was komen te staan.⁶ Verder lijkt ook de extramuralisering van en druk op de zorg een rol te spelen. In hetzelfde onderzoek werd duidelijk dat bijna 10% van deze nachtopvang gebruikers dakloos was geworden na ontslag uit een instelling, bijvoorbeeld een GGZ- of jeugdinstantie of een asielzoekerscentrum.⁷ Ook wordt gesproken over een toename van migranten uit Midden- en Oost-Europese EU-landen die hier dakloos raken, en over een stijging van het aantal

¹ CBS. *Dakloos: vaker jong en niet-westers*. Gedownload op 2 mei 2017 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>.

² In de maanden januari en februari van 2012 maakten toen 500 unieke personen gebruik van de nachtopvang voor daklozen tijdens winterkoudeperiodes. In de winter van 2010/2011 waren er in Rotterdam (en de andere drie grote steden) meer unieke gebruikers geteld in twee winterse maanden, maar volgens het rapport ligt dit vooral aan het feit dat er in die winter meer winterkoudeperiodes waren. Bron: 'Feitelijk dakloos in de G4'

³ AD Rotterdam, 'Zwerfers zorgen voor meer overlast'. Gedownload op 10 mei 2017 van: <http://www.ad.nl/binnenland/zwerfers-zorgen-voor-meer-overlast-a1e3197a/>.

⁴ CBS, 'Dakloos: vaker jong en niet-westers'. Gedownload op 2 mei 2017 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>.

⁵ Trimbos Instituut, 'Dakloze personen zonder OGGZ-problematiek en hun ondersteuning'. Verkregen op 10 mei 2017 van: <https://assets.trimbos.nl/docs/54113984-2048-41d7-960a-8a4c9dd99c5f.pdf>; IVO, 'Trends in Dakloosheid onder kwetsbare Rotterdammers'. Rotterdam: IVO, 2014.

⁶ GGD Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht en Den Haag, 'G4-USER: Feitelijk dakloos in de G4', 2015.

⁷ GGD Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht en Den Haag, 'G4-USER: Feitelijk dakloos in de G4', 2015.

ongedocumenteerden (migranten zonder verblijfsvergunning) in de steden.⁸ Zij hebben geen recht op opvang op basis van de Wmo 2015, maar zijn wel deel van de daklozenpopulatie.

Met de toename van het aantal dak- en thuislozen stijgt ook de druk op de gemeentelijke voorzieningen voor de eerste opvang bij dakloosheid. In de gemeente Rotterdam zijn dit de nachtopvang en de crisisopvang. Van 2006 tot 2010 was er nog sprake van een afnemend gebruik van deze vormen van opvang. In deze periode werd het eerste Rotterdamse Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang uitgevoerd. Rotterdam ontwikkelde dit plan, en ook het daarop volgende tweede Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, in samenwerking met de G4 en daarbij ondersteund door het rijk. Deze aanpakken waren gericht op het creëren van een persoonsgerichte stabiele mix voor daklozen, dat wil zeggen dat zij huisvesting, een geregeld legaal inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening hadden. Tussen 2006 en 2010 werd voor zo'n 2500 Rotterdamse daklozen een stabiele mix bereikt, waardoor er minder beroep op de nachtopvang werd gedaan.⁹

Dankzij de invoering van deze persoonsvolgende aanpak (inzet op trajectbegeleiding zodat mensen uiteindelijk weer duurzaam zelfstandig kunnen wonen) kon de nachtopvang voor volwassenen in stappen verkleind worden van 300 naar uiteindelijk 175 bedden in 2014.¹⁰ Eind 2014 kaarte de raad echter aan dat de bezettingsgraad zeer hoog was (gemiddeld 90% in de jaren daarvoor) en werd het aantal bedden uitgebreid met 20 bedden. Ook in de periode juli 2015 tot juli 2016 was het bezettingspercentage van nachtopvang vervolgens nog verschillende maanden boven de 100%.¹¹ In de periode december 2014 tot oktober 2015 werd het aantal bedden vervolgens stapsgewijs uitgebreid tot 221.¹² Ook de capaciteit voor jonge daklozen (van 18 tot 23 jaar, zogeheten crisisopvangbedden) werd in 2016 verhoogd, van ongeveer 13 naar 23.¹³

Gezien de stijging van het aantal dak- en thuislozen, de toename van het gebruik van eerste opvang, de geconstateerde drukte in de voorzieningen, en de gestegen overlastmeldingen over dak- en thuislozen in Rotterdam, is een onderzoek naar de maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen van belang. De ontwikkelingen in Rotterdam zijn ook in Amsterdam, Den Haag en Utrecht aanwezig. Mede daarom is besloten om in G4-verband onderzoek te doen naar maatschappelijke opvang in de vier steden.

⁸ AD Rotterdam, 'Kansloze migrant vaker spoorloos', 29 maart 2017.

⁹ Trimbos Instituut, 'Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2011: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht', Trimbos-instituut, Utrecht, 2011.

¹⁰ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, brief aan raad over tijdelijke uitbreiding nachtopvang en afdoening motie MO2014-1753 Niemand slaapt op straat, 2 december 2014.

¹¹ Andersson Elffers Felix, 'Bijlagen rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', oktober 2016.

¹² Andersson Elffers Felix, 'Bijlagen rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', oktober 2016.

¹³ Andersson Elffers Felix, 'Bijlagen rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', oktober 2016; Telegraaf, 'Extra personeel voor achterstand bij crisiszorg', 28 februari 2017.

1-2 leeswijzer

In de rest van deze opzet wordt in paragraaf 2 de context van maatschappelijke opvang in Rotterdam behandeld. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de doorontwikkeling van de Rotterdamse keten van opvang van dak- en thuislozen. In paragraaf 4 komen de hoofd- en deelvragen aan bod en in paragraaf 5 wordt de afbakening behandeld. In paragraaf 6 beschrijft de rekenkamer de onderzoeksaanpak, inclusief een normenkader. De onderzoeksopzet sluit af met een toelichting op de organisatie en de planning van het onderzoek (paragraaf 7).

2 context

2-1 wettelijk kader

Maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen gaat verder dan alleen het bieden van een slaapplek. Het bestaat uit een keten van hulp, die begint met tijdelijke opvang, maar ook gaat over langdurige ondersteuning bij het oplossen van de problemen van cliënten. In deze zogeheten ketenaanpak vormt de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) een belangrijk wettelijk kader.

Sinds de decentralisaties in januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. In de Wmo is onder andere vastgelegd dat gemeenten opvang en beschermd wonen moeten aanbieden.¹⁴ Beschermd wonen was voor die tijd een AWBZ-voorziening. Onder 'opvang' verstaat de Wmo "onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving." Voor veel dak- en thuislozen, maar ook voor andere mensen met psychische of psychosociale problemen is 'beschermd wonen' een woonvorm die (tijdelijk) beter past dan zelfstandig wonen. Beschermd wonen wordt in de Wmo als volgt omschreven: "wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving."¹⁵ Dit betreft mensen waarbij sprake is van veiligheidsrisico's en die vaak te kampen hebben met meervoudige problematiek en ernstige psychische aandoeningen (EPA).

2-2 convenant tussen de centrumgemeenten

In 2014 werd middels een convenant van de 43 centrumgemeenten en de VNG het regiobinding-criterium ingevoerd voor daklozenopvang in de centrumgemeenten. In het convenant hebben de partijen afgesproken dat een dakloze zonder regio-binding niet langdurig hoeft worden opgevangen, maar 'warm' moet worden overgedragen naar de regio waarmee hij of zij de meeste binding heeft. Het Trimbosonderzoek

¹⁴ Rijksoverheid. *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*. Verkregen op 10 mei 2017 van: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>. De term 'maatschappelijke opvang' kwam in de Wmo 2007 nog wel voor, maar in de Wmo 2015 zien we alleen de term 'opvang'.

¹⁵ Rijksoverheid. *Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*. Verkregen op 10 mei 2017 van: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>

‘Landelijke toegang opnieuw bekeken’ (2015) laat overigens zien dat er landelijk nog regelmatig problemen zijn met het juist uitvoeren van deze warme overdracht.

2-3 Rotterdams beleid maatschappelijke opvang

Er zijn meerdere Rotterdamse beleidsdocumenten die betrekking hebben op de keten van maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen in de stad. Het meest relevante document is ‘Eerder Thuis’. Dit is het actieprogramma voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (O)GGZ voor de periode 2015-2018. Een veelvoorkomend probleem waar burgers met (O)GGZ-problematiek mee te maken hebben is dakloosheid.

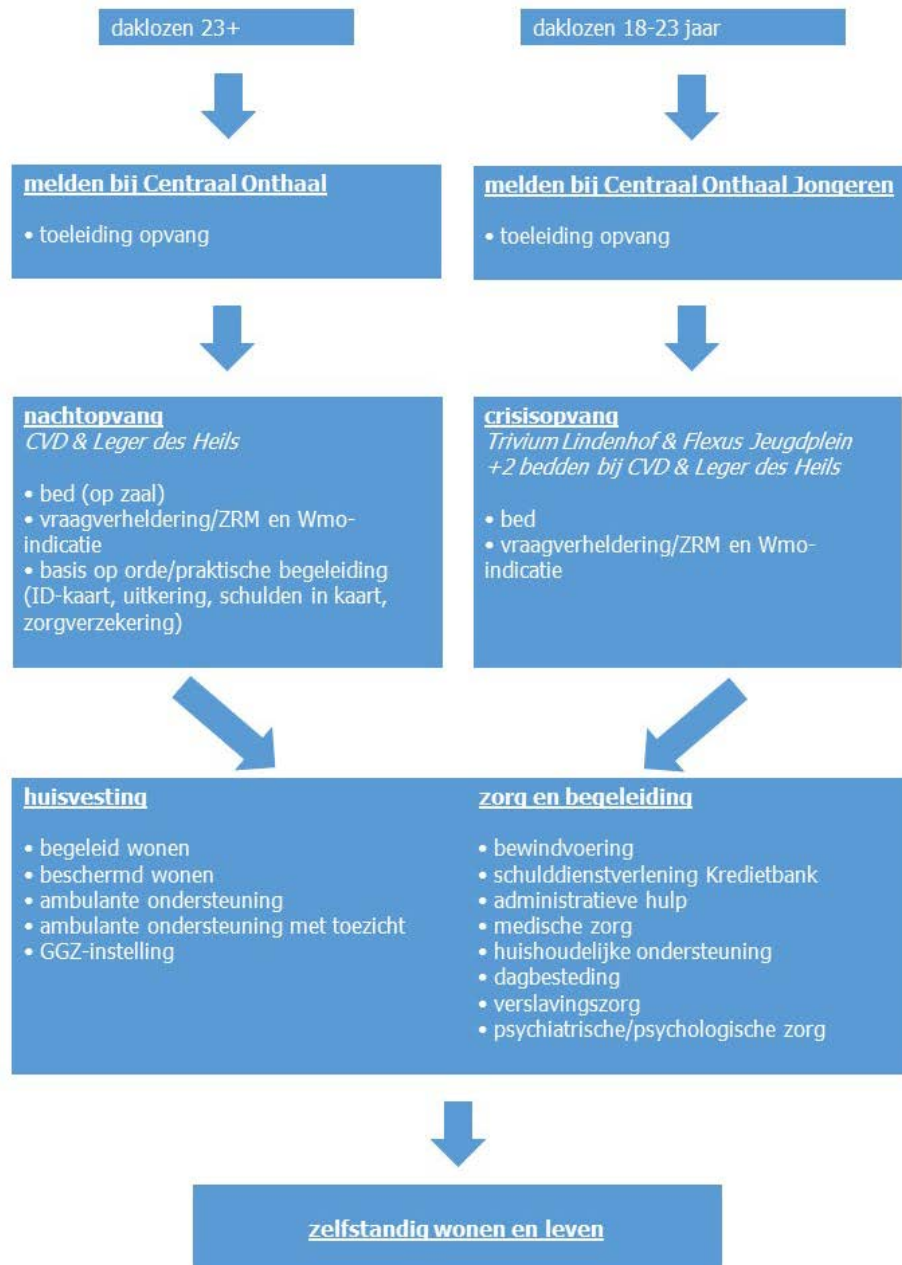
De ambitie van het actieprogramma is als volgt: “De doelgroep (O)GGZ woont passend en meer of zelfs geheel zelfstandig, heeft passende ondersteuning en participeert naar vermogen”. Om dit te bereiken zet de gemeente in op het voorkomen van instroom in de stedelijke ketens voor opvang en beschermd wonen, op het bevorderen van doorstroom en op het borgen van de uitstroom. Deze acties zijn verder uitgewerkt in een doorontwikkelplan voor de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen (zie paragraaf 3-1 van deze onderzoeksopzet).

De populatie van dak- en thuislozen bevat veel mensen met geestelijke gezondheidsproblemen, en daarom is Eerder Thuis een belangrijk beleidskader. Maar ook andere beleidsdocumenten zijn relevant, zoals het Beleidskader 2016-2020 ‘Elke jongere telt’ over risicojongeren tot 27 jaar, aangezien een deel van deze jongeren (dreigend) dak- en thuisloos is. Daarnaast is er het actieprogramma 2015-2018 ‘Veilig Thuis’ voor slachtoffers van huiselijk geweld, maar de opvang van deze doelgroep valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

2-4 keten maatschappelijke opvang in Rotterdam

Maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen bestaat uit een keten waar verschillende organisaties bij betrokken zijn. In figuur 2-1 is de Rotterdamse situatie weergegeven voor dakloze volwassenen ouder dan 23, en (dreigend) dak- en thuisloze jongere volwassenen in de leeftijd van 18 tot 23. De maatschappelijke opvang voor dakloze gezinnen, voor slachtoffers huiselijk geweld en voor slachtoffers mensenhandel staat hier niet beschreven, omdat dit buiten de scope van het rekenkameronderzoek valt.

Figuur 2-1 keten maatschappelijke opvang



Om toegelaten te worden tot de opvang moeten dak- en thuislozen zich melden bij Centraal Onthaal. Voor jongeren tussen de 18 en 23 jaar geldt dat zij zich kunnen melden bij Centraal Onthaal Jongeren, dit meldpunt is gevestigd bij het Jongerenloket. De beslissing over de (tijdelijke) toegang tot de opvang wordt dezelfde werkdag genomen. Als het Centraal Onthaal of Centraal Onthaal Jongeren gesloten is kunnen daklozen zich ook melden bij een crisis- of nachtopvang voor onderdak tijdens de eerste nacht of het weekend.

Bij de opvang voor volwassenen spreekt men over de 'nachtopvang'. De Rotterdamse organisaties die nachtopvang bieden zijn het Centrum voor Dienstverlening (CVD, 88 bedden verdeeld over twee locaties) en het Leger des Heils (133 bedden verdeeld over vier locaties). Deze organisaties bieden niet alleen bedden aan, maar zorgen ook er ook voor dat de 'basis op orde' is. Zo worden praktische zaken als het aanvragen van een identiteitsbewijs hier geregeld. Voor een oplossing op de lange termijn wordt op een later moment bij Centraal Onthaal de precieze hulpvraag van de cliënt in kaart gebracht door middel van onder andere de Zelfredzaamheidsmatrix. Dit gebeurt in samenwerking met de (toegewezen) zorgaanbieder. Ook wordt bij Centraal Onthaal een Wmo-indicatie afgegeven voor verdere hulp en zorg.

Voor jongeren geldt dat zij in eerste instantie terecht kunnen bij de 'crisisopvang'. In de crisisopvang worden naast jongeren ook gezinnen opgevangen. De organisaties die crisisopvangbedden hebben zijn Trivium Lindenhof (12 bedden) en Flexus Jeugdplein (11 bedden). Daarnaast hebben zowel het CVD als het Leger des Heils beiden nog één noodbed. Bij jongeren wordt de hulpvraag in kaart gebracht door de crisisopvang. Daarnaast wordt door de crisisopvang een eventuele Wmo-indicatie geregeld.

De langetermijnoplossing bestaat uit hulp op verschillende gebieden, afhankelijk van de hulpvraag van de cliënt. Het merendeel van de cliënten stroomt na de nachtopvang door naar begeleid wonen of gaat zelfstandig wonen met begeleiding.¹⁶ Uiteindelijk is het de bedoeling dat de cliënt uit de keten stroomt als hij of zij zelfstandig gaat wonen, eventueel met ondersteuning of nazorg.¹⁷

2-5 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang ligt bij de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. De ambtelijke verantwoordelijkheid is belegd bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

2-6 financiële context

De bekostiging van de genoemde ketens en het hiermee verbonden wettelijk kader is divers. Globaal samengevat gaat het om:

- *gemeente*: opvang, zorg en begeleiding via met name Wmo, Jeugdwet, Participatiewet.
- *zorgkantoor*: langdurige zorg, geestelijke gezondheidszorg via Wet langdurige zorg.
- *zorgverzekeraar*: ggz / psychiatrie en dergelijke via Zorgverzekeringswet.
- *justitie*: detentie, forensische zorg, reclassering.

De gemeente bekostigt een groot deel van haar taken in de maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen vanuit de rijksuitkering 'Maatschappelijke opvang'. Deze rijksuitkering bedraagt in 2017 circa € 42,6 miljoen voor Rotterdam als centrumgemeente. Het gaat dan om nachtopvang, verslavingszorg en Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Deze taken zijn voor een belangrijk deel op dak- en thuislozen gericht. De gemeente Rotterdam financiert als centrumgemeente vanuit

¹⁶ Andersson Elffers Felix, 'Rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', oktober 2016.

¹⁷ Andersson Elffers Felix, 'Rapport Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen', oktober 2016.

deze uitkering ook maatschappelijke opvang taken voor zes andere nabijgelegen gemeenten.¹⁸

3 doorontwikkeling keten van dak- en thuislozenopvang

3-1 doorontwikkeling keten

Op dit moment is de gemeente bezig met een doorontwikkeling van de keten maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen. Het gaat hierbij, net als in dit onderzoek, om de opvang voor dakloze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 en volwassen daklozen van 23 en ouder, en niet om de opvang voor dakloze gezinnen en slachtoffers huiselijk geweld of mensenhandel.

Deze doorontwikkeling van de keten komt niet alleen voort uit de ambities uit 'Eerder thuis', maar ook uit een tweetal moties van de gemeenteraad in januari 2016. Hierin werd opgeroepen tot de doorontwikkeling en/of uitbreiding van de nachtopvang in het licht van de hoge druk op deze voorziening. In mei 2016 heeft de gemeente vervolgens in samenwerking met nachtopvangaanbieders de situatie in de nachtopvang in kaart gebracht.¹⁹ Enkele van de knelpunten die de gemeente en betrokken aanbieders in deze analyse benoemden zijn:

- late start Wmo-arrangementen;
- onduidelijkheid over verblijfsstatus cliënt kan soms voor maandenlange vertraging zorgen;
- taalbarrière bemoeilijkt soms het proces;
- wachtlijsten voor (beschermd) wonen;
- het ontbreken van een financiële prikkel voor de uitstroom uit nachtopvang.

De gemeente heeft vervolgens bureau Andersson Elffers Felix gevraagd de keten van maatschappelijke opvang door te lichten en met een aanpak te komen voor de doorontwikkeling van de keten. Dit resulteerde in oktober 2016 in het rapport 'Doorontwikkeling Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen'. Het rapport biedt inzicht in onder andere het huidige gebruik van de nachtopvang en crisisopvang voor jonge daklozen en de inrichting van de ketensamenwerking. Daarnaast zijn er concrete acties genoemd. In de brief aan de Gemeenteraad 'Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers' van 25 oktober 2016 geeft de wethouder aan dat hij verschillende van de in het AEF-rapport genoemde acties wil gaan uitvoeren ten aanzien van de doorontwikkeling. Hierbij neemt de wethouder de drie concrete kortetermijndoelstellingen over uit het AEF-rapport. Dit zijn:

- *vergroten uitstroom*: voor 1 februari 2017 stromen 40 tot 60 dak- en thuislozen (volwassenen) die momenteel gebruik maken van de nachtopvang, uit naar een passende (zelfstandige) woonruimte (met passende ondersteuning/zorg). Deze mensen zijn in staat om duurzaam zelfstandig te wonen, zonder terugval naar de nachtopvang.

¹⁸ Federatie Opvang. *Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang 2016, 2017 e.v.* Verkregen op 10 mei 2017 van:

http://www.opvang.nl/files/Decentralisatie_uitkering_MO_2016_2017_e.v..pdf. Het gaat om de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Ridderkerk.

¹⁹ Dit betrof een zogenoemde 'GAP-analyse'.

- *bevorderen doorstroom*: voor 1 september 2017 stromen 60 tot 120 volwassenen en 20 tot 30 jongeren uit de nachtopvang binnen zes weken door naar een passende woon-zorgvoorziening (met passende ondersteuning/zorg). Deze mensen kunnen (nog) niet zelfstandig wonen, maar hebben een passend dak boven hun hoofd, zonder terugval naar de nachtopvang.
- *terugdringen instroom*: De instroom in de nachtopvang (volwassenen en jongeren) is per 1 september 2017 afgenomen met 10 tot 15 procent. Dit is een structurele daling.

Daarnaast wordt in het AEF rapport een groot aantal veranderopgaven voor de lange termijn genoemd die moeten worden gerealiseerd in 2017. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- *op elkaar afgestemde doorlooptijden*: passende woonvormen, inkomen (aanvraag uitkering en schuldbemiddeling), inzet passende ondersteuning/zorg.
- *regievoering*: vastleggen wie in het traject verantwoordelijk is voor mensen zonder postcode.
- *preventie*: formuleren criteria en maken van afspraken wanneer, hoe en door wie te interveniëren bij dreigende dak- of thuisloosheid.

3-2 rekenkameronderzoek in relatie tot de doorontwikkeling en het onderzoek van Andersson Elffers Felix

Met het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' heeft de gemeente inzicht verkregen in de organisatorische structuur van deze keten, de realisatiecijfers en aanbevelingen voor de gewenste doorontwikkeling gekregen. Een deel van deze aanbevelingen uit het AEF-rapport wil de gemeente voor 1 februari 2017 realiseren.²⁰ Het rekenkameronderzoek kan voorzien in een toetsing van de voortgang op deze gestelde doelen. Ook kan de rekenkamer onderzoeken welke probleemanalyse en beleidstheorie aan het gevoerde beleid ten grondslag ligt, dit aspect komt in het AEF-rapport niet aan de orde. Het rapport laat evenmin zien hoe de totale groep van (dreigend) dak- en thuislozen in Rotterdam zich heeft ontwikkeld, en het maakt daarom niet duidelijk of de capaciteitsaanpassing hier goed bij aansluit. Het is voor de beleidsvoering van de gemeente relevant om te weten of zij de omvang van relevante subgroepen goed in beeld heeft. De gemeente zet bijvoorbeeld ook in op terugkeer van dakloze migranten uit Oost-Europa, onder andere door haar samenwerking met Stichting Barka. Het rekenkameronderzoek zal zich daarom tevens richten op de vraag of de gemeente inzicht heeft in de (sub)populatie(s) dak- en thuislozen.

Verder is er in het AEF-rapport geen overzicht van de totale uitstroom (naar woonvormen of weer naar de straat) van alle gebruikers van de verschillende nachtopvangen opgenomen. Dat bemoeilijkt het beoordelen van de voortgang van de realisatie van doorstroom. Ook vergelijkt het rapport de Rotterdamse ketenaanpak voor dak- en thuislozen niet met die in andere regio's. Geleerde lessen uit andere regio's worden daarom niet meegenomen in de aanbevelingen. Ten slotte ontbreekt in het onderzoek het cliëntenperspectief; de stem van gebruikers van de nachtopvang wordt in de AEF-studie alleen indirect gehoord via de interviews met professionals. Daarom is de rekenkamer voornemens ook de ervaringen van gebruikers mee te nemen in het onderzoek, omdat deze kunnen bijdragen aan het begrijpen van de

²⁰ Wethouder Onderwijs, jeugd en zorg, brief aan raad over Herijking nachtopvang en aanpak EU buitenslapers', 25 oktober 2016.

oorzaken en gevolgen van eventuele knelpunten in de keten, en mogelijk nog meer kansen en problemen aan het licht brengen.

4 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de keten van opvang voor dak- en thuislozen adequaat is ingericht;
- te beoordelen of de gemeente een adequate toegang realiseert voor de doelgroep;
- te beoordelen of de gemeente erin slaagt tijdige doorstroom naar vormen van wonen, zorg en begeleiding te realiseren.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre realiseert de gemeente in opzet en in de praktijk een adequate toegang voor (dreigend) dak- en thuislozen tot de nacht- en crisisopvang en adequate doorstroom naar vormen van wonen en zorg en begeleiding die daarbij nodig zijn?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is de Rotterdamse ketenaanpak voor dak- en thuislozen in opzet adequaat ingericht wat betreft nacht- en crisisopvang en de doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding?
- 2 Welke instroom wordt er met de gekozen inrichting voor nacht- en crisisopvang bereikt, en welke eventuele belemmeringen spelen daarbij een rol?
- 3 Welke doorstroom vanuit nacht- en crisisopvang naar vormen van wonen, zorg en begeleiding wordt gerealiseerd, en welke eventuele belemmeringen spelen bij deze doorstroming een rol?
- 4 Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?

5 afbakening

Dit onderzoek richt zich op de Rotterdamse nacht- en crisisopvang voor dak- en thuislozen van 18 jaar en ouder en de doorstroom vanuit die opvang naar arrangementen van wonen, zorg en begeleiding. Maatschappelijke opvang is breder dan alleen deze opvang (er wordt bijvoorbeeld vaak ook opvang bij huiselijk geweld onder verstaan, opvang van dakloze gezinnen met kinderen of opvang vanuit de thuissituatie bij acute psychische nood), maar volwassen dak- en thuislozen vormen binnen de maatschappelijke opvang wel een zeer omvangrijke groep. De criteria van de gemeente Rotterdam volgend bestaat deze opvang uit nachtopvang voor daklozen van 23 jaar en ouder en om crisisopvang voor (dreigend) dak- en thuisloze jongere volwassenen in de leeftijd van 18 tot 23. De opvang van dakloze gezinnen en de opvang bij huiselijk geweld valt dus buiten de scope van ons onderzoek. Dit geldt eveneens voor psychiatrische crisisopvang van mensen die vanwege acute psychische nood hun huis verlaten of crisisopvang van slachtoffers van mensenhandel.

Ten slotte richt het onderzoek zich alleen op de opvang van dak- en thuislozen die daar recht op hebben vanuit de Wmo 2015. Vragen rond de voorzieningen en/of

terugbegeleiding van ongedocumenteerden en uitgeprocedeerden (de zogeheten bed, bad en brood-daklozen) en dakloze EU-migranten vallen dus buiten dit onderzoek. Wel wordt gekeken of de gemeente deze groepen in beeld heeft. Dat geldt ook voor de groep van dreigend daklozen in de stad. Deze groepen worden (nog) niet opgevangen, maar de gemeente voert wel beleid om te voorkomen dat dit nodig wordt. Daarom wordt ook voor deze groepen in kaart gebracht of zij in beeld zijn bij de gemeente.

Het onderzoek zal de realisatie van deze nacht- en crisisopvang over de laatste jaren en de huidige (veranderingen) in de ketenaanpak beschouwen.

6 onderzoeksanpak

6-1 G4-rekenkameronderzoek

De rekenkamer voert dit onderzoek naar de opvang van dak- en thuislozen uit in samenwerking met de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. De vier rekenkamers van de G4 hebben besloten tot een gemeenschappelijk onderzoek gezien de overeenkomsten in problematiek, en de mogelijkheden die gelijktijdig onderzoek geeft voor het trekken van lessen uit de vergelijking. Positief gewaardeerde praktijken uit een van de onderzochte steden, kunnen bijvoorbeeld onder de aandacht gebracht worden van de andere steden.

De rekenkamers doen afzonderlijk onderzoek, maar vraagstelling en aanpak zijn in de kern hetzelfde. Uiteindelijk wordt ook gestreefd naar een gezamenlijke boodschap naar de landelijke politiek.

6-2 aanpak van het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam

Hieronder is voor dit onderzoek per deelvraag toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording zal gebruiken. Tevens zal per deelvraag worden aangegeven of de rekenkamer normen hanteert voor de beantwoording en zo ja welke. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt worden.

- 1 Is de Rotterdamse ketenaanpak voor dak- en thuislozen in opzet adequaat ingericht wat betreft nacht- en crisisopvang en de doorstroom naar vormen van (institutioneel) wonen, zorg en begeleiding?

Hierbij wordt onder meer gekeken naar de vragen: welke probleemanalyse en beleidstheorie ligt aan de ketenaanpak ten grondslag? Hoe wordt deze opvang gefinancierd? Voor welke onderscheiden deeldoelgroepen bestaan specifieke nacht- of crisisopvangvoorzieningen? Wat zijn de toegangscriteria voor de nacht- en crisisopvangbedden? Hoe is de indicatie en registratie van de vraag op gebied van wonen, zorg en begeleiding georganiseerd?

normen

- Aan het beleid ligt een adequate probleemanalyse ten grondslag.
- Het geformuleerde beleid sluit logisch aan bij de uitkomsten van deze analyse.
- De gemeente heeft inzicht in de omvang en behoeften van de doelgroep en in die van deeldoelgroepen waaronder de groep van dreigend daklozen.

- De gemeente heeft inzicht in de groep dak- en thuislozen in de stad die wordt uitgesloten van de nacht- en crisisopvang?

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer documenten bestuderen die inzicht geven in de vormgeving van de ketenaanpak voor dak- en thuislozen in Rotterdam. Ook worden interviews gehouden met personen die betrokken zijn bij de beleidsvorming en het ontwerp van de ketenaanpak.

- 2 Welke instroom wordt er met de gekozen inrichting voor nacht- en crisisopvang gerealiseerd, en welke eventuele belemmeringen spelen daarbij een rol?

normen

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deze vraag geen normen. Voor het vaststellen of sprake is van een belemmering, hanteert de rekenkamer de volgende definitie van een belemmering: Een omstandigheid die belemmert dat er een adequate instroom plaatsvindt. Zulke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Het aanbod sluit niet aan op de omvang en behoeften van de doelgroep en deeldoelgroepen.
- Het VNG-akkoord over regiobinding wordt niet uitgevoerd zoals afgesproken.
- De ketenaanpak zal de toekomstige vraag niet kunnen opvangen.

methoden

De rekenkamer is voornemens de data over instroom en uitstroom van de opvanglocaties te analyseren, voor zover deze beschikbaar en geschikt zijn. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de analyses uit het AEF-rapport. Ook zal de rekenkamer proberen om met (oud-)gebruikers van de nacht- en crisisopvang te spreken (of hun familie) over de toegankelijkheid van de opvang, alsmede met dak- en thuislozen die de opvang niet kunnen of willen gebruiken. Ook de interviews met medewerkers van Centraal Onthaal (Jongeren) worden bij de beantwoording van deze vraag.

- 3 Welke doorstroom wordt gerealiseerd vanuit de nacht- en crisis opvang naar arrangementen van wonen, zorg en/of begeleiding, en welke eventuele belemmeringen spelen bij deze doorstroming een rol?

normen

De rekenkamer hanteert bij de beantwoording van deze vraag geen normen. Voor het vaststellen of sprake is van een belemmering, hanteert de rekenkamer de volgende definitie van een belemmering: Een omstandigheid die belemmert dat er een adequate instroom plaatsvindt. Zulke omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Het aanbod van doorstroomvoorzieningen voor wonen, zorg en begeleiding is kwantitatief onvoldoende.
- Er zijn belemmeringen in de doorstroom vanwege achterblijvende afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties. (verantwoordelijkheden zijn belegd, er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen organisaties onderling en met de gemeente, er is een heldere overlegstructuur en regievoering).
- De financieringssystematiek van de opvang- en doorstroomvoorzieningen bemoeilijkt een goede ketenaanpak.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer documenten en (indien mogelijk) uitstroomcijfers bestuderen die inzicht geven in de resultaten van de ketenaanpak en hierover ook interviews en/of focusgroepen houden met betrokken professionals. en mogelijk ook met (oud-)nachtopvanggebruikers. Wanneer dit mogelijk is, zullen wij ook dossiers bestuderen van nachtopvanggebruikers. Het zal dan gaan om dossiers van gebruikers die reeds zijn doorgestroomd naar wonen, zorg en begeleiding, of die hier nog op wachten.

- 4 Worden de aanbevelingen uit het rapport 'Doorontwikkeling van de Rotterdamse keten voor dak- en thuislozen' adequaat opgevolgd?

normen

- De gemeente heeft zich een oordeel over de aanbevelingen gevormd en heeft bijpassende maatregelen genomen.
- De concrete doelstellingen die de gemeente bij deze maatregelen heeft overgenomen uit het AEF rapport, worden gehaald.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer documenten bestuderen die inzicht geven in de resultaten van de herijking (waaronder voortgangsrapportages en uitstroomgegevens) en hierover ook interviews houden met betrokken professionals.

7 organisatie en planning

7-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Eva Bosch;
- Sabine van der Grefit;
- Rolf Willemse (projectleider);
- Jaap Wils.

7-2 planning

De uitvoering van het onderzoek zal in mei 2017 starten. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Het rapport zal in het eerste kwartaal van 2018 aan de raad worden aangeboden. Daarmee is het mogelijk een oordeel te geven over de afronding van de doorontwikkeling.