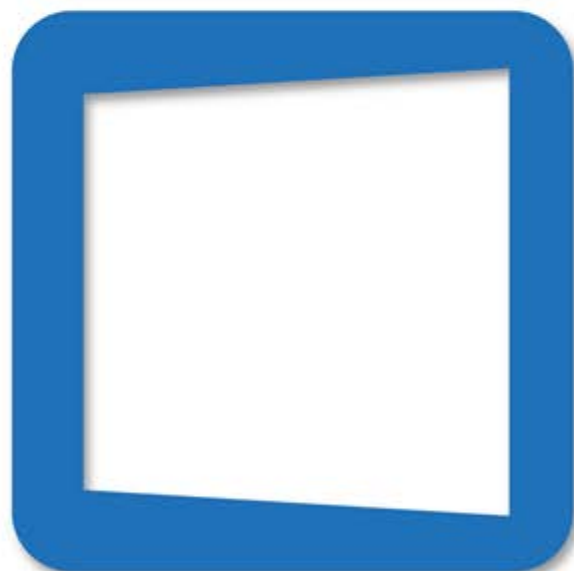


onderzoeksopzet

opvolgingsonderzoek daklozenopvang

april 2023



1 Inleiding

1-1 achtergrond

De Rekenkamer Rotterdam publiceerde in mei 2018 het rapport 'Niet thuis geven'.¹ Dit onderzoek liet zien dat de hulpverlening aan daklozen in de gemeente Rotterdam meerdere tekortkomingen had. Het rapport schetste dat de gemeente te weinig gehoor gaf aan haar wettelijke taak om eerste opvang te bieden aan alle Nederlandse daklozen en dat het te lang duurde voordat daklozen konden doorstromen uit de opvang.² Door de lange wachttijd haakte bovendien een deel van de daklozen voor de doorstroom al af. In het rapport deed de rekenkamer zeven aanbevelingen aan het gemeentebestuur voor de ondersteuning van dakloze volwassenen en jongeren.

Na het verschijnen van het onderzoek nam de Rotterdamse gemeenteraad verschillende moties met betrekking tot daklozenbeleid aan. Deze gingen onder meer over preventie van dakloosheid, 'Housing First' (direct zelfstandige huisvesting in combinatie met intensieve ondersteuning) en de opvang van dakloze migranten.³ In juli 2019 publiceerde het college het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', waarmee een deel van de aanbevelingen van de rekenkamer en de verschillende moties vorm kregen in beleid.⁴ Dit plan liep tot januari 2022.

De problematiek rondom de opvang van daklozen blijft actueel. Het Leger des Heils luidde eind 2022 de noodklok vanwege de toename van het aantal daklozen dat in de loop van het jaar bij de organisatie aanklopte.⁵ Problematiek die geassocieerd wordt met daklozen is een veelbesproken thema in de Rotterdamse en landelijke media. Het gaat dan onder meer over overlast, arbeidsmigranten die op straat belanden en de toename van het aantal buitenslapers.⁶ Landelijke cijfers van het CBS zijn niet actueel genoeg (tot 2020) om dit beeld te kunnen bevestigen. Bovendien omvatten de CBS-cijfers niet alle groepen.⁷

¹ Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen', 9 mei 2018.

² Als een dakloze in een centrumgemeente vraagt om opvang, is deze gemeente verantwoordelijk voor de zogenaamde eerste opvang bestaande uit nachtopvang en basisbegeleiding. De gemeente gaat daarna pas na tot welke doelgroep de cliënt behoort en waar de cliënt in het vervolg het best kan worden opgevangen.

³ Gemeenteraad Rotterdam, 'Versterking inzet preventie dakloosheid', 27 september 2018; gemeenteraad Rotterdam, 'Housing First ook in Rotterdam', 27 september 2018; gemeenteraad, 'Menswaardige opvang EU-migranten', 11 november 2021.

⁴ College van B en W Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers, 2019 - 2022', juli 2019.

⁵ NOS, 'Meer mensen op straat door overvolle maatschappelijke opvang', 28 november 2022. Verkregen op 6 maart 2023 van: <https://nos.nl/artikel/2454239-meer-mensen-op-straat-door-overvolle-maatschappelijke-opvang>.

⁶ AD, 'Het aantal mensen op straat blijft groeien in Rotterdam: 'En dit is pas het begin'', 25 februari 2023. Verkregen op 2 maart 2023 van: <https://www.ad.nl/rotterdam/het-aantal-mensen-op-straat-blijft-groeien-in-rotterdam-en-dit-is-pas-het-begin-br-aa9be8fc/>; NRC, 'Gemeenten: snelle aanpak arbeidsmigranten nodig', 7 februari 2022. Verkregen op 27 februari 2023 van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/07/gemeenten-snelle-aanpak-arbeidsmigranten-nodig-a4084718>; Rijnmond, 'Rotterdam raakt niet van buitenslapers af', 21 december 2020. Verkregen op 27 februari 2023 van: <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1593252/rotterdam-raakt-niet-van-buitenslapers-af>; Rijnmond, 'Overlastgevers' of 'hulpbehoevenden': over de opvang van daklozen zijn de meningen verdeeld', 25 februari 2023. Verkregen op 2 februari 2023 van: <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1619616/overlastgevers-of-hulpbehoevenden-over-de-opvang-van-daklozen-zijn-de-meningen-verdeeld>.

⁷ Daklozen ouder dan 65, minderjarige daklozen en ongedocumenteerde daklozen zijn niet meegenomen in deze cijfers. CBS, 'Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen', 1 april 2021, verkregen op 27 februari 2023 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/13/stijging-van-het-aantal-daklozen-tot-stilstand-gekomen>.

De actuele signalen over de daklozenproblematiek in combinatie met het aflopen van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' zijn voor de rekenkamer aanleiding te onderzoeken op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven'. Met een opvolgingsonderzoek geeft de rekenkamer hier gestructureerd aandacht aan.

opvolgingsonderzoek rekenkamer

De Verordening Rekenkamer Rotterdam regelt dat ieder rapport van de rekenkamer wordt behandeld in de gemeenteraad. De raad besluit of de aanbevelingen in een rapport al dan niet worden overgenomen. Ook stelt de raad vervolgens de termijn vast waarbinnen het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) met een plan van aanpak moet komen voor de uitvoering van deze aanbevelingen. Standaard wordt hiervoor in een raadsbesluit een termijn van een half jaar gehanteerd. In de verordening is niet vastgelegd wie toetst of de aanbevelingen daadwerkelijk worden opgepakt en uitgevoerd.

De rekenkamer kan zelf de opvolging van aanbevelingen toetsen door middel van specifiek opvolgingsonderzoek. Het primaire doel van dergelijk onderzoek is inzicht bieden in de mate waarin het college opvolging heeft gegeven aan het raadsbesluit. Hiermee ondersteunt de rekenkamer de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende rol. Onderzoek naar de opvolging van rapporten is echter ook voor de rekenkamer zelf van belang. Inzicht in de manier waarop aanbevelingen doorwerking vinden in beleid en uitvoering, kan lessen opleveren voor de effectiviteit van het werk van de rekenkamer en is essentieel voor de interne leercyclus. Dit belang van opvolgingsonderzoek is vastgelegd in het Kwaliteitshandvest G4+ waaraan de rekenkamer zich heeft gecommitteerd.⁸

In het verleden is er incidenteel een opvolgingsonderzoek uitgevoerd. In de onderzoeksprogrammering 2023 is aangekondigd dat de rekenkamer voortaan structureel aandacht aan de opvolging van aanbevelingen gaat besteden door hier jaarlijks een onderzoek naar te programmeren. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamer op 1 januari 2023 is er ook voor het college een verplichting ontstaan om jaarlijks te rapporteren aan de raad wat er met de aanbevelingen van de rekenkamer aan het college is gedaan.

1-2 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de context van het opvolgingsonderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de doel- en vraagstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt het plan van aanpak van de rekenkamer beschreven. Ten slotte bestaat hoofdstuk 5 aandacht aan de organisatie, planning en privacyrichtlijnen.

⁸ In het Kwaliteitshandvest G4+ hebben de rekenkamers van de G4 en de Randstedelijke Rekenkamer de uitgangspunten van hun functioneren en een bijbehorend toetsingskader vastgelegd. Zie: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/11/20200428-kwaliteitshandvest-3e-versie.pdf>.

2 context

2-1 aanbevelingen 'Niet thuis geven'

In 2018 publiceerde de Rekenkamer Rotterdam een onderzoek naar de opvang van daklozen in Rotterdam. Op basis van dit onderzoek constateerde de rekenkamer in het rapport 'Niet thuis geven' diverse tekortkomingen in de opvangketen, onder meer op het gebied van preventie, toegang, doorstroom en uitstroom (zie onderstaand kader).⁹

samenvatting hoofdconclusies 'Niet thuis geven' (2018)¹⁰

Het college slaagt er onvoldoende in daklozen in Rotterdam te begeleiden naar duurzaam maatschappelijk herstel en huisvesting. Er zijn te weinig woningen beschikbaar voor mensen die uitstromen uit een opvang- of zorginstelling. Ook het aanbod tussentijdse passende huisvesting is nog onvoldoende. De gemeente houdt te veel vast aan traditionele opvang, waarbij daklozen na de crisis- en nachtopvang eerst in een doorstroomvoorziening moeten verblijven voordat zij kunnen uitstromen naar zelfstandige woonruimte. Met alternatieven als 'Housing First' is een voorzichtig begin gemaakt.

Veel daklozen vallen na de intake voor de hulpverlening uit. Ze verblijven te lang in de nachtopvang, waardoor hun problematiek vaak verergert. Daarnaast zijn er voor verschillende groepen daklozen belemmeringen om toegelaten te worden tot de opvang. Zo weigerde de gemeente eerste tijdelijke nachtopvang aan daklozen zonder regiobinding. Voor dakloze jongeren tot 23 jaar schiet de capaciteit van de crisisnachtopvang tekort en er is geen toegang tot opvang geregeld voor jongeren met te zware problematiek voor de crisisnachtopvang. Daklozen zonder OGGZ-problemen (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg) worden niet transparant geïnformeerd over opvangmogelijkheden.¹¹

Preventiebeleid van de gemeente leidt tot onvoldoende resultaat. Onder meer ontbreekt afstemming bij uitstroom uit penitentiaire inrichtingen, bereikt financieel beheer door de kredietbank de doelgroep beperkt en bieden wijkteams onvoldoende passende en tijdige hulp aan bankslapers.

Gemeentelijk beleid in andere domeinen dan de maatschappelijke opvang, werkt belemmerend bij het realiseren van passende zorg en huisvesting. Bijvoorbeeld de Rotterdamwet en het Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen, die het aanbod van zelfstandige woonruimte en de realisatie van begeleide woonvormen beperken.

Tot slot voert de gemeente onvoldoende regie op de keten maatschappelijke opvang en er wordt onvoldoende gestuurd op de uitvoering en resultaten van de (individuele) ondersteuningstrajecten.

Op basis van de conclusies kwam de rekenkamer tot zeven aanbevelingen aan het College B en W van Rotterdam (zie tabel 2-1).

⁹ Zie voor het volledige onderzoek en een toelichting op de negen hoofdconclusies: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2018/05/R.O.17.01-rapport-niet-thuis-geven-1.pdf>.

¹⁰ Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen', 9 mei 2018, p. 13-14.

¹¹ De openbare geestelijke gezondheid zorg (OGGZ) is er voor mensen die uit zichzelf geen hulp vragen of accepteren, maar wel hulp nodig hebben. De OGGZ probeert mensen over te halen gebruik te maken van de aangeboden zorg.

tabel 2-1: aanbevelingen uit rapport 'Niet thuis geven'

zeven aanbevelingen van de rekenkamer

- 1 Stuur in het proces van ondersteuning van daklozen op het terugdringen van uitval.
 - a. Zet in op vaste begeleiding vanuit een professional gedurende het hele traject;
 - b. Houd zicht op de ondersteuning door actief te monitoren op casusniveau;
 - c. Heb oog voor de ervaringen en behoeften van daklozen.

- 2 Stimuleer actief de totstandkoming van alternatieve vormen van opvang, met name 'Housing First'.

- 3 Herformuleer de huidige criteria voor het verlenen van toegang.
 - a. Zorg dat de opvang van daklozen zonder regiobinding in overeenstemming is met de Wmo en landelijke afspraken;
 - b. Zorg dat daklozen zonder OGGZ-problematiek transparant worden geïnformeerd over de mogelijkheden van begeleiding en onderdak.

- 4 Zorg voor een ketenbrede aanpak van het tekort aan plaatsen in crisishoeltoepvang, doorstroomvoorzieningen en zelfstandige woonruimte voor jongeren. Creëer inzicht in tekorten en maak op basis daarvan afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders. Specifieke aandacht dient daarbij uit te gaan naar extra kwetsbare groepen.

- 5 Verken de mate en wijze waarop binnen de Rotterdamwet uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte en handel hiernaar.

- 6 Versterk de inzet op preventie van dakloosheid bij risicogroepen.
 - a. Verken met reclassering de mogelijkheden om dreigende dakloosheid van ex-gedetineerden te voorkomen;
 - b. Zet bij Meldpunt Preventie Huisuitzettingen in op vergroting van de groep die begeleiding door de Kredietbank Rotterdam ontvangt;
 - c. Zorg voor coördinatie tussen wijkteams, vraagwijzers en stedelijke loketten bij ondersteuning van bankslapers en verhoog het kennisniveau bij de wijkteams over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden.

- 7 Verbeter de monitoring van maatschappelijke opvang zodat meer inzicht wordt verkregen in onafhankelijk vastgestelde resultaten. Breng bovendien de tevredenheid van de tot de keten toegelaten daklozen systematisch in beeld.

bron: Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen', 9 mei 2018, p. 20-21.

Het college van B en W onderschreef in haar reactie een groot deel van de hoofdconclusies en omarmde het merendeel van de aanbevelingen. Er zijn echter ook aanbevelingen die het college niet overnam:

- Aanbeveling 1a, ten aanzien van vaste ondersteuning van daklozen, werd niet overgenomen. De reden hiervoor werd niet toegelicht in de collegereactie.
- Aanbeveling 2, ten aanzien van 'Housing First', werd door het college omarmd. Uit de toelichting bleek echter niet dat het college ook daadwerkelijk met de aanbeveling aan de slag wilde gaan. Ze gaf zelfs redenen om dit niet te doen.
- Aanbeveling 5, ten aanzien van de Rotterdamwet, werd niet overgenomen. Het college stelde in de toelichting achter de Rotterdamwet te staan en kwetsbare wijken niet verder onder druk te willen zetten. Daarnaast zei het college dat kwetsbare mensen "zo volwaardig mogelijk mee moeten kunnen doen" en niet "alleen aangewezen moeten zijn op huisvesting in de meest kwetsbare wijken".¹²

2-2 behandeling gemeenteraad

Na het verschijnen van 'Niet thuis geven' werd het rapport op 12 september 2018 behandeld in de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport (ZOCS). De commissieleden besloten de raad te adviseren alle aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.¹³ De gemeenteraad behandelde het rapport vervolgens op 27 september 2018. Er werden vier moties en twee amendementen aangenomen:

¹² College van B en W Rotterdam, Collegebrief over 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 16 juli 2019.

¹³ Commissievergadering Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport, 12 september 2018.

- motie 'Housing First ook in Rotterdam';
- motie 'Doorontwikkeling nachtopvang';
- motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg';
- motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid';
- amendement 'Hef beperkingen Rotterdamwet op';
- amendement 'Wijziging aanbeveling 1a Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven, onderzoek daklozen'.¹⁴

Met de motie 'Housing First ook in Rotterdam' droeg de raad het college op om afspraken te maken met corporaties om voor 2019 minimaal 25 woningen beschikbaar te stellen voor 'Housing First'. Ook riep de motie op een samenwerking op te zetten tussen corporaties, zorgaanbieders en de gemeente om de opstart goed te begeleiden en te evalueren. Hiermee gaf de raad invulling aan aanbeveling 2 van het rekenkamerrapport en droeg ze het college op alsnog met de aanbeveling aan de slag te gaan.

De motie 'Doorontwikkeling nachtopvang' droeg het college op een plan op te stellen voor de doorontwikkeling van de nachtopvang als onderdeel van de doorontwikkeling van de (O)GGZ. De motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg' verzocht het college om samen met (O)GGZ en zorgorganisaties in Rotterdam een actieplan op te stellen tegen agressie en geweld in de zorg. De motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid' droeg het college op om in het preventieplan dakloosheid een nieuwe set aan preventiemaatregelen te presenteren.

De aangenomen amendementen hadden betrekking op de twee aanbevelingen die het college niet overnam, namelijk 1a en 5. De amendementen leverden een aangepaste tekst voor het raadsbesluit over deze aanbevelingen (zie onderstaand kader). Met het raadsbesluit droeg de gemeenteraad het college op uitvoering te geven aan alle aanbevelingen (waarvan dus twee door de raad geamendeerd). Ook droeg ze het college op de raad uiterlijk na een half jaar te rapporteren over de voortgang.¹⁵

aangepaste tekst aanbeveling 1a

"Aan te sturen op continuïteit van kwalitatief goede hulpverlening waarbij, naar gelang van ondersteuningsbehoefte van een cliënt in een bepaalde fase, gekozen wordt voor het daarbij meest passende ondersteuner en met zorgaanbieders te verkennen in hoeverre er verbeteringsmogelijkheden zijn waar het gaat om (warme) overdracht in het ondersteuningstraject."

aangepaste tekst aanbeveling 5

"Verken bij de ontwikkeling van het integraal afwegingskader van de Rotterdamwet specifiek hoe belemmeringen voor jongeren en volwassenen in de maatschappelijke opvang die klaar zijn voor zelfstandige woonruimte, kunnen worden weggenomen."

In juni 2019 presenteerde het college het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers'. In dit plan gaf het college invulling aan de aanbevelingen van de rekenkamer, evenals

¹⁴ Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Housing First ook in Rotterdam', motie 'Doorontwikkeling nachtopvang', motie 'Actieplan tegen agressie/geweld in de zorg', motie 'Versterking inzet preventie dakloosheid', 27 september 2018; gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Hef beperkingen Rotterdamwet op', amendement 'Wijziging aanbeveling 1a Rekenkamerrapport 'Niet thuis geven, onderzoek daklozen'', 27 september 2018.

¹⁵ Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 27 september 2018', 27 september 2018, p. 48.

de moties die naar aanleiding van het rekenkamerrapport werden aangenomen. Het plan bestond uit zes actielijnen:

- 1 problemen voor zijn;
- 2 integrale hulp;
- 3 huisvesting;
- 4 doorontwikkeling nacht-, gezin- en crisisopvang;
- 5 bevorderen van participatie;
- 6 veerkrachtige stad en wijk.

In de begeleidende collegebrief legde het college per aanbeveling uit op welke manier de actielijnen moesten voorzien in het tegemoetkomen van de aanbevelingen.¹⁶ Het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' liep tot januari 2022. Op 26 januari 2022 werd het eindverslag opgeleverd.¹⁷ Op dit moment wordt door het college gewerkt aan een nieuw actieplan.

2-3 Politiek-bestuurlijke context

Daklozenopvang valt binnen de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang ligt op dit moment bij de wethouder Zorg, Ouderen en Jeugdzorg. Deze functie was de afgelopen jaren bij de volgende wethouders belegd:

- collegeperiode 2014 - 2018 (Onderwijs, Jeugd en Zorg):
 - wethouder De Jonge (2014 - 2017)
 - wethouder De Langen (2017 - 2018)
- collegeperiode 2018 - 2022 (Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport):
 - wethouder De Langen (2018 - 2021)
 - wethouder Eskes (2021 - 2022)
- collegeperiode 2022 - 2026 (Zorg, Ouderen en Jeugdzorg):
 - wethouder Buijt (2022 - heden)

Binnen de gemeenteraad was het thema dakloosheid de afgelopen jaren bij de volgende commissies belegd:

- 2014 - 2022: Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport (ZOCS)
- 2022 - heden: Commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport (ZWCS)

Het thema raakt ook aan andere domeinen, zoals wonen, inkomen en schulden.

Dakloosheid komt daarom met enige regelmaat in andere commissies aan de orde.

2-4 financiële context

De uitvoering van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' werd gefinancierd vanuit de reguliere budgetten voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarnaast werden er extra middelen beschikbaar gesteld vanuit het coalitieakkoord 2018 - 2022 en heeft Rotterdam geld ontvangen van het rijk voor de dekking van de maatregelen (zie tabel 2-2). De maatregelen waren niet alleen gericht op de opvang en zorg voor daklozen. Ook beschermd wonen en de extramurale begeleiding van de (O)GGZ- en LVB-doelgroep vallen onder het plan van aanpak. De precieze uitgaven aan maatschappelijke opvang zijn uit deze cijfers niet af te leiden.

¹⁶ College van B en W Rotterdam, 'Collegebrief over Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 16 juli 2019.

¹⁷ College van B en W Rotterdam, 'Eindverslag plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 26 januari 2022.

tabel 2-2: begrote financiering Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers (x € 1.000)

	2019	2020	2021	2022
gemeente	221.091	216.245	210.545	206.424
extra middelen rijk ¹⁸	1.906	3.144	3.488	4.197
totaal	222.997	219.389	214.033	210.621

bron: College van B en W Rotterdam, 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers', 7 september 2019, p. 59.

¹⁸ De genoemde bedragen komen van verschillende landelijke posten: extra rijksmiddelen vanuit het hoofdlijnenakkoord GGZ en de Wet verplichte GGZ en extra rijksmiddelen vanuit het jaarlijks aanvullende bedrag vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

3 onderzoeksfragen en afbakening

3-1 doel- en vraagstelling

De rekenkamer heeft in 2018 het rapport 'Niet thuis geven' gepubliceerd. Hierin stonden zeven aanbevelingen voor het verbeteren van de daklozenopvang in Rotterdam. Het college van B en W van Rotterdam heeft van de gemeenteraad de opdracht gekregen alle aanbevelingen uit te voeren. Met dit onderzoek wil de rekenkamer nagaan in hoeverre het college de aanbevelingen en daaraan gerelateerde moties van de gemeenteraad heeft opgepakt en uitgevoerd. Ook wil de rekenkamer met het onderzoek zicht krijgen op factoren die van invloed zijn geweest op de wijze en mate van doorwerking. Zo wil de rekenkamer inzicht geven in de doorwerking van de aanbevelingen en moties en de gemeenteraad ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende taak.

De centrale vraag luidt als volgt:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van de Rekenkamer Rotterdam uit het rapport 'Niet thuis geven' en de moties die naar aanleiding van dat rapport zijn aangenomen doorwerking gekregen in beleid en uitvoering en welke factoren zijn daarop van invloed geweest?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen onderzocht:

- 1 Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld en in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?
- 2 In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?
- 3 In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties uitgevoerd?
- 4 Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?

3-2 afbakening

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van de (geamendeerde) aanbevelingen uit het rapport 'Niet thuis geven' en de daarop aangenomen moties. Dit zijn de moties die tijdens de raadsbehandeling van het rapport op 12 september 2018 zijn aangenomen (zie paragraaf 2-2).

De rekenkamer kiest ervoor om met opvolgingsonderzoek te onderzoeken wat er feitelijk is gebeurd in beleid en uitvoering na het verschijnen van het rekenkamerrapport en welke factoren van invloed zijn geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties. De rekenkamer doet geen onderzoek naar de maatschappelijke effecten van de door het college ondernomen acties. Mocht het opvolgingsonderzoek hiervoor aanleiding geven, dan kan het wel een aanbeveling zijn om die maatschappelijk impact van het gevoerde beleid te onderzoeken, dan wel om de rekenkamer om een vervolgonderzoek te vragen.

onderzoekperiode

Het onderzoek focust zich op de periode vanaf het verschijnen van het rekenkamerrapport 'Niet thuis geven' (8 mei 2018) tot en met het einde van het 'Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers' (januari 2022).

4 onderzoeksaanpak

4-1 overzicht activiteiten

In onderstaande tabel is toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

tabel 4-1: methoden

onderzoeksvraag	methode
1 Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld en in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?	<ul style="list-style-type: none"> • documentstudie • analyse • raadsvergaderingen
2 In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?	<ul style="list-style-type: none"> • documentstudie • interviews
3 In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties daadwerkelijk uitgevoerd?	<ul style="list-style-type: none"> • documentstudie • interviews
4 Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?	<ul style="list-style-type: none"> • documentstudie • interviews • focusgroep

4-2 activiteiten

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruikt de rekenkamer een combinatie van methoden.

analyse raadsvergaderingen

Om een beeld te krijgen van de manier waarop het college de raad heeft geïnformeerd, worden vergaderingen van de gemeenteraad en relevante commissies teruggeluisterd. De rekenkamer luistert specifiek naar vergaderingen waarin het rekenkamerrapport wordt besproken of die gaan over de moties die naar aanleiding van het rapport zijn aangenomen. Ook luistert de rekenkamer naar vergaderingen die gaan over het 'Plan van aanpak voor kwetsbare Rotterdammers' en de gerapporteerde voortgang.

documentenstudie

Om zicht te krijgen op het beleid rondom daklozenopvang, wordt een documentstudie gedaan. Hiervoor worden relevante (beleids)documenten, voortgangsrapportages, interne monitoren en uitgevoerde onderzoeken verzameld en bestudeerd. De rekenkamer kijkt vooral naar de manier waarop de aanbevelingen van de rekenkamer zijn geland in het beleid en de manier waarop het beleid tot uitvoering is gebracht.

interviews

Om zicht te krijgen op de doorwerking van aanbevelingen en moties in het beleid en de uitvoering, worden interviews afgenomen met ambtenaren en andere betrokkenen. De rekenkamer richt zich in de interviews vooral op de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen en de manier waarop het beleid tot uitvoering is gebracht.

focusgroep

De rekenkamer voert na de individuele interviews een groepsgesprek met alle geïnterviewden, om samen op de bevindingen uit de interviews te reflecteren. Er zal met name worden stilgestaan bij de factoren die de doorwerking van de aanbevelingen en moties hebben beïnvloed.

4-3 normenkader

Hieronder is per deelvraag aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording van de deelvragen. Dankzij de normen kan de rekenkamer een onderbouwd antwoord geven op de onderzoeksvraag. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt.

- 1 *Heeft het college binnen de gestelde termijn een plan van aanpak opgesteld en in hoeverre heeft zij de raad over de voortgang van dit plan geïnformeerd?*
 - Het college heeft een plan van aanpak opgesteld binnen de door de raad vastgestelde termijn (een half jaar).
 - Het college heeft periodiek aan de gemeenteraad gerapporteerd over de voortgang van het plan van aanpak.
 - De aan de gemeenteraad verstrekte informatie is begrijpelijk, juist en volledig.
- 2 *In hoeverre zijn de aanbevelingen en moties geland in beleid?*
 - Het college heeft de aanbevelingen en moties herleidbaar vastgelegd in beleid.
 - Het beleid is in lijn met de bedoeling van de aanbevelingen van de rekenkamer.
 - Het college heeft geconcretiseerd hoe de aanbevelingen en moties worden uitgevoerd.
 - Het college heeft geconcretiseerd wat de beoogde resultaten zijn bij de uitvoering van de aanbevelingen en moties.
- 3 *In hoeverre is het beleid met betrekking tot de aanbevelingen en moties daadwerkelijk uitgevoerd?*
 - Het college heeft concrete afspraken gemaakt met stakeholders om de voorgenomen acties tot uitvoering te brengen.
 - Het college heeft de voorgenomen acties aantoonbaar uitgevoerd of laten uitvoeren.
 - Het college heeft de voortgang op de acties gemonitord.
- 4 *Welke factoren zijn van invloed geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties?*

Voor de beantwoording van deelvraag 4 hanteert de rekenkamer geen normen, omdat het een beschrijvende vraag betreft. De rekenkamer onderzoekt hier wat van invloed is geweest op de doorwerking van de aanbevelingen en moties, zowel binnen de gemeentelijke organisatie, bij stakeholders als in de samenwerking tussen de gemeente en stakeholders. Het gaat dan om mogelijke factoren zoals de mate van afstemming en afspraken tussen de gemeente en stakeholders, de mate van wederzijdse inzet voor het oppakken van aanbevelingen, de mate van beschikbaarheid van middelen, interne sturing en samenwerking tussen betrokken clusters, et cetera.

5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Jaap Wils (projectleider);
- Nikki Catlender (onderzoeker);
- Lina Mulder (onderzoeker).

5-2 planning

De uitvoering van het onderzoek start in april 2023. De onderzoeksbevindingen worden vastgelegd in een concept-nota van bevindingen die voor ambtelijk wederhoor aan de gemeente wordt aangeboden. De planning is deze nota voor de zomer van 2023 aan te bieden voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie wordt een bestuurlijke nota opgesteld met daarin de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota wordt, samen met de nota van bevindingen als bijlage, voorgelegd aan het college van B en W voor wederhoor. De bestuurlijke reactie wordt samen met het nawoord van de rekenkamer opgenomen in het definitieve rapport. Het definitieve rapport wordt naar verwachting kort na de zomer van 2023 aangeboden aan de raad.

5-3 privacy

Voor het onderzoek interviewt de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente Rotterdam en samenwerkingspartners. De persoonsgegevens die in dit kader worden verwerkt worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Deze gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (www.rekenkamer.rotterdam.nl). De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.