

ONDERZOEKSPLAN

OPVANG EN ZORG VOOR DAKLOZEN IN UTRECHT

Rekenkamer Utrecht, 24 april 2017

1. AANLEIDING

Transformatie sociaal domein

In Nederland vindt een transformatie plaats van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. De focus is verlegd naar meer eigen verantwoordelijkheid, een groter beroep op zelfredzaamheid en het (meer) inschakelen van mensen uit het eigen netwerk en van vrijwilligers. Op het gebied van zorg en welzijn gaat dit gepaard met versoeringen en verschuivingen in het aanbod van voorzieningen, aangeduid met termen als vermaatschappelijking van de zorg, extramuralisering en ambulantisering.

Sinds begin 2015 zijn gemeenten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) naast Opvang ook verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (beschermd wonen was voorheen een AWBZ voorziening). Eén van de doelgroepen waarop deze verantwoordelijkheid betrekking heeft, zijn dak- en thuislozen. Naast het bieden van voorzieningen in de sfeer van (eerste) opvang wordt – samen met betrokken actoren en organisaties – ingezet op een samenhangende aanpak van problemen en het vinden van passende en structurele oplossingen voor huisvesting, hulpverlening en begeleiding.

Dak- en thuisloosheid

Dak- en thuisloosheid van kwetsbare mensen is vanouds een probleem dat zich vooral in grote(re) steden manifesteert. De G4 hebben in de periode 2006-2014 (dus vóór de decentralisaties in het sociaal domein) samen met het Rijk, gewerkt aan het terugdringen van dakloosheid. Dit was behoorlijk succesvol¹. Echter, het probleem van dak- en thuisloosheid in aard en omvang veranderd. Het aantal dak- en thuislozen is – na een periode van daling – de afgelopen jaren weer toegenomen, waarbij bovendien – naast veelal mannelijke daklozen met een psychiatrisch en/of verslavingsprobleem in combinatie met schulden – ook andere groepen mensen prominenter in beeld zijn gekomen. Bijvoorbeeld ‘nieuwe of economische daklozen’ (een- en meerpersoonshuishoudens met schulden die geconfronteerd zijn met huisuitzetting) en ongedocumenteerden (mensen zonder papieren of een geldige verblijfstatus).

Het aantal meldingen van overlast (geluidsoverlast, wildplassen, vervuiling en geweld) door zwervers is de laatste jaren sterk gestegen, vooral in de grote steden en met name in 2016. In Utrecht steeg het aantal meldingen met 60 procent, van 641 tot 1.026.²

¹ Tuynman, M. en M. Planije, *Het kán dus - Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*. Trimbos-instituut, 2014

² AD, *Zwervers zorgen voor meer overlast*, 31 maart 2017. Gegevens over meldingen van overlast zijn afkomstig van de politie.

Trends, landelijk en G4

Uit cijfers van het CBS blijkt dat Nederland op 1 januari 2016 circa 31.000 daklozen van 18 tot 65 jaar telde. Dit is een forse toename ten opzichte van 2009 toen naar schatting sprake was van 17.500 daklozen. De samenstelling van de huidige populatie daklozen is veranderd: er zijn aanmerkelijk meer jongere daklozen (18-30 jaar; 2016: ruim 40 procent) en daklozen met een niet-westerse achtergrond (2016: bijna de helft). Veel daklozen verblijven in een van de vier grote steden (2016: 13.000 ofwel 37 procent), waarbij jongere daklozen met een niet-westerse achtergrond zijn oververtegenwoordigd.

De vermelde CBS-cijfers gaan over feitelijk daklozen: mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto. Ze slapen binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats. Voor afzonderlijke steden is het niet eenvoudig om goede en vergelijkbare tijdreeksen op te bouwen voor de omvang en samenstelling van deze populatie. Organisaties in de maatschappelijke opvang hanteren vaak verschillende definities van het begrip ‘dakloos’ en welke opvangvoorzieningen hierbij aan de orde zijn.

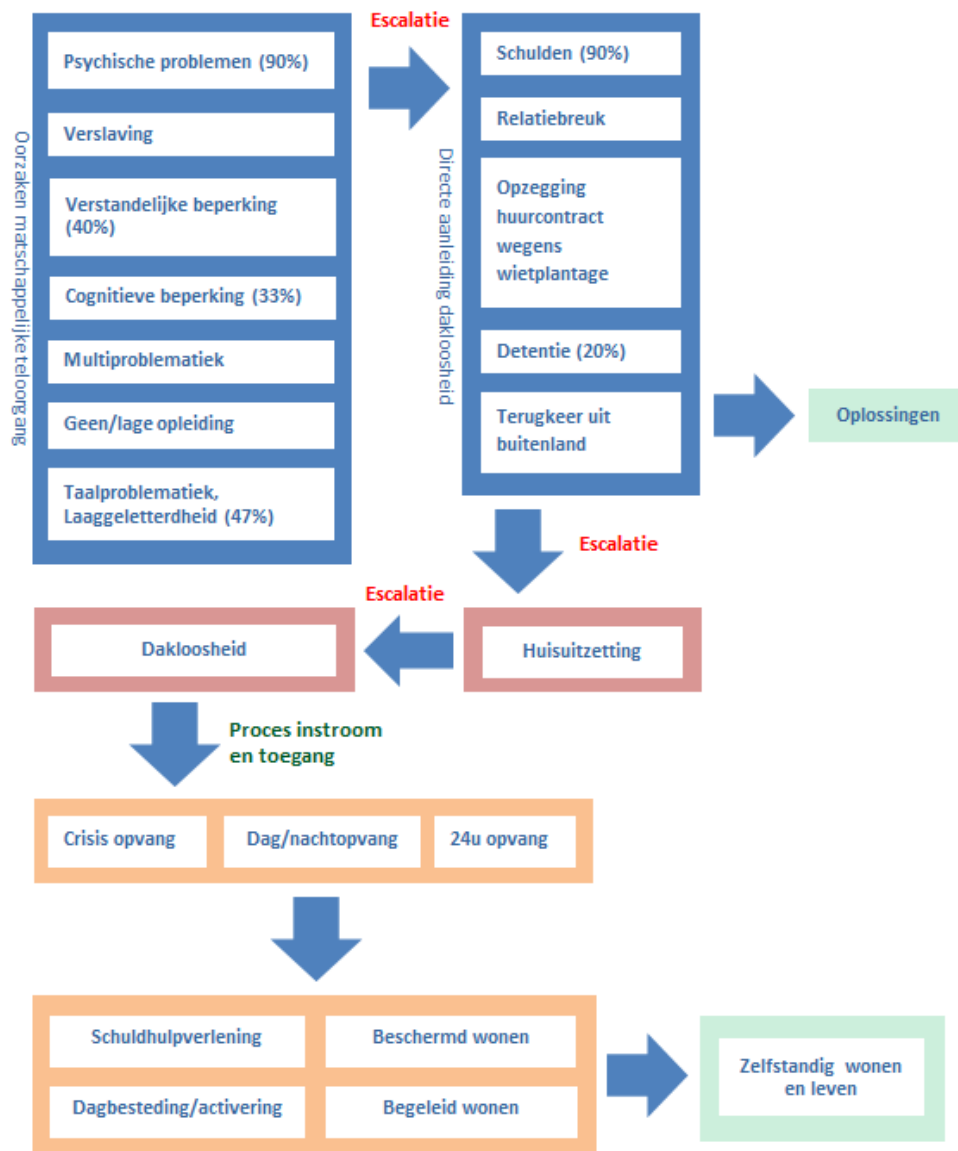
Situatie in Utrecht

Voor Utrecht kan uit de Utrechtse Monitor Opvang & Beschermd Wonen (juni 2016) worden afgeleid dat 740 mensen in 2015 gebruik maakten van de nachtopvang en 201 mensen van de crisisopvang voor dak- en thuislozen. Uit beeldvormend onderzoek³ in 2016 onder deze groep mensen in nacht- en crisisopvang komt naar voren dat mensen in de opvang vaak meervoudige problemen hebben op meerdere levensdomeinen. Schulden of een relatiebreuk zijn meestal de directe aanleiding voor dakloosheid. Bij ruim 90 procent van de mensen zijn psychische problemen, verslaving, verstandelijke beperkingen of een combinatie hiervan een achterliggende oorzaak. Meer dan de helft van hen is al eerder feitelijk dakloos geweest. Deze bevindingen onderstrepen de complexiteit van de problematiek en het complexe karakter van de behoefte aan hulp en zorg.

Gebaseerd op het genoemde onderzoek van Van Everdingen hebben we figuur 1 samengesteld, waarin is weergegeven welke oorzaken aan dakloosheid ten grondslag kunnen liggen en – globaal – hoe de mensen vervolgens worden opgevangen en begeleid. In de figuur is zichtbaar dat mensen die dakloos zijn of dreigen te worden instromen via opvang. In het vervolgtraject stromen mensen vaak door naar voorzieningen voor beschermd wonen en begeleid wonen. Daarnaast zijn voorzieningen als dagbesteding en schuldhulpverlening beschikbaar, welke ook een bredere doelgroep bedienen.

³ Everdingen, C. van, *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld*. Van Everdingen ZorgConsult (15 september 2016).

Figuur 1- Oorzaken en aanleiding voor (dreigende) dakloosheid en keten van opvang en begeleiding



Heroriëntatie Eerste Opvang en Beschermd Wonen

In Utrecht leveren verschillende organisaties (waaronder De Tussenvoorziening, Leger des Heils e.d.) en organisatieonderdelen van de gemeente opvang, begeleiding en ondersteuning aan dak- en thuislozen. Deze worden in samenhang aangeduid als Eerste Opvang. Hieronder is een overzicht opgenomen. Het zogenoemde Stadsteam Herstel is eind 2016 opgericht, een stedelijk samenwerkingsverband⁴ bedoeld voor de begeleiding en praktische ondersteuning van daklozen en toeleiding naar de eerste opvang.

⁴ Deelnemers zijn De Tussenvoorziening, Jellinek, Altrecht, Leger des Heils, Het Catharijnehuis, MEE en Gemeente Utrecht. Samenwerkt met Back-up, Stichting GOUD en de buurtteams.

| Opvang | Begeleiding en ondersteuning |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nachtopvang in de Sleep Inn (Voorstraat) • Nachtopvang in de NoiZ (Keulse Kade) • Nachtopvang Leger des Heils • Crisisopvang • Dagopvang in ‘Het Catharijnehuis’ • De Stek: dag- en nachtopvang voor verslaafden alcohol en drugs • Crisis-/Noodopvang voor jongeren • Laagdrempelige opvang (24-uursopvang voor zes maanden) • Corporatiehotel • Ziekenboeg • Smulhuis • Opvang ongedocumenteerden (Weerdsingel) | <ul style="list-style-type: none"> • Stadsteam Herstel: opsporing, hulp en advies en toeleiding • Back-Up: opsporing, hulp en advies en toeleiding voor jongeren • Schuldhelpverlening • Juridische dienstverlening • Medische post Volksgezondheid • Dagstructurering- en activeringsaanbod • Ondersteuning MOE-landers (midden- en oost Europeanen) door Barka (Poolse organisatie) • Housing First |

De gemeente is gestart met een heroriëntatie op de Eerste Opvang en – in regionaal verband (gemeenten verenigd in het verband U16) – met de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en plan voor de toekomst van opvang en beschermd wonen, waarvan de Eerste Opvang onderdeel is. Dit maakt deel uit van de transformatie in het sociaal domein waarbij participatie, eigen kracht en zelfredzaamheid centraal staan en zorg en ondersteuning voor kwetsbare mensen in de samenleving tot stand komen.

Half maart 2017 hebben de U16⁵ een regionaal convenant ondertekend over samenwerking bij de herhuisvesting van mensen die uit de (maatschappelijke) opvang of beschermd wonen komen. Utrecht is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van maatschappelijke opvang en beschermd wonen in de regio Utrecht. Veel cliënten met regiobinding worden nu opgevangen en begeleid in Utrecht. De bedoeling is dat zij uiteindelijk weer teruggaan naar een zelfstandige woning in de regiogemeente. Om dit mogelijk te maken hebben de U16-gemeenten afspraken gemaakt over samenwerking bij de herhuisvesting. Daarbij gaat het ook om goede overdracht naar de (sociale) wijkteams in de gemeente van herkomst: van hulp bij de verhuizing tot en met een uitkering of schuldhelpverlening, al naar gelang wat nodig is. Beoogd wordt een beweging van ‘beschermd wonen’ naar een beschermd ‘thuis in de wijk’. Daarbij kan een andere verdeling van de financiële middelen voor maatschappelijke opvang binnen de regio Utrecht aan de orde zijn. Het is de bedoeling om medio 2017 een plan gereed te hebben, waarna besluitvorming hierover kan plaatsvinden.

2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Doel

Rekenkamer Utrecht wil onderzoeken hoe de gemeente binnen het actuele wettelijke en financiële kader invulling heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid en welke keuzes daarbij zijn gemaakt om dak- en thuislozen te ondersteunen. De rekenkamer kijkt ook naar de uitwerking van het beleid in de praktijk: wat loopt er goed en wat

⁵ U16 zijn de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vianen, Woerden, Wijk bij Duurstede en Zeist.

niet? De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht verschaffen in de actuele problematiek van dak- en thuisloosheid in Utrecht, de aanpak hiervan en in de mogelijkheden die professionals en maatschappelijke organisaties zien om deze verder te verbeteren. Daarmee wil zij de gemeenteraad ondersteunen in de beoordeling van het beleid en de richting waarin dit zich ontwikkelt.

Samenwerking rekenkamers G4

Rekenkamer Utrecht voert dit onderzoek naar de stedelijke aanpak van dak- en thuisloosheid en hulpverlening aan betrokken doelgroepen uit in samenwerking met de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Een belangrijke meerwaarde van rekenkameronderzoek in G4 verband naar dit onderwerp ligt in de gedeelde problematiek in de grote steden. Met de uitkomsten kunnen de gemeenten zicht krijgen op overeenkomsten en verschillen in de kennis over en het bereik van de doelgroep, en leren van elkaars aanpak en daarbij gehanteerde instrumenten.

Probleemstelling

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

In hoeverre realiseert het gemeentebestuur (1) een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen en (2) neemt zij in voldoende mate de belemmeringen weg om door- en uit te stromen?

Uitgaande van de centrale vraag zijn de volgende onderzoeks(deel)vragen geformuleerd:

1. *In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequaat aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?*
 - 1a. Is de doelgroep naar omvang en samenstelling goed in beeld bij de gemeente?
 - 1b. Welke toegangscriteria hanteert het college, zijn deze criteria in lijn met de Wmo 2015 en het gemeentelijk beleid en worden deze criteria ook toegepast?
 - 1c. Is het aanbod van voorzieningen kwantitatief en kwalitatief afdoende gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?
 - 1d. Bestaan er wachtlijsten en wat zijn hier de oorzaken van (verdeeld naar capacitaire en bureaucratische belemmeringen)?
 - 1e. Hoe wordt de opvang gefinancierd?
 - 1f. Bewerkstelligen de gehanteerde criteria een adequate toegang tot voorzieningen in de nacht- en crisisopvang?
 - 1g. Welk aandeel van de dak- en thuislozen dat een beroep doet op opvangvoorzieningen in de gemeente, heeft geen regiobinding?
 - 1h. Hoe wordt deze groep verder bediend?
 - 1i. Welke oplossingen zijn voor genoemde belemmeringen in beeld bij de gemeente en stakeholders?

2. *In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod?*
 - 2a. Is de registratie van de vraag adequaat georganiseerd?
 - 2b. Is het aanbod van woonvormen en woningen kwantitatief toereikend?
 - 2c. Bestaan er wachtlijsten en wat zijn de oorzaken?
 - 2d. In hoeverre is de financiering van deze voorzieningen toereikend?
 - 2e. In hoeverre is sprake van belemmeringen voor doorstroom naar woonvormen en woningen vanwege knelpunten in de afstemming tussen de betrokken opvang-, woon-, zorg- en begeleidingsorganisaties?
 - 2f. In hoeverre is sprake van belemmeringen die ontstaan door regionale bindingscriteria?
 - 2g. Welke andere belemmeringen zijn in beeld bij de gemeente en stakeholders?
 - 2h. Welke oplossingen zijn voor genoemde belemmeringen in beeld bij de gemeente en stakeholders?

3. BEOORDELINGSKADER

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in termen van bevindingen hanteren wij een beoordelingskader. Tijdens het onderzoek zal het beoordelingskader verder uitgewerkt worden. Vooral nog hanteren wij de volgende normen:

Ten aanzien van het aanbod van en toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen

- ◆ De gemeente heeft inzicht in de ontwikkeling en samenstelling van de groep dak- en thuislozen.
- ◆ De gemeente heeft gewaarborgd dat de behoefte aan en vraag naar (eerste) opvang, zorg en ondersteuning in het kader van maatschappelijke opvang integraal in kaart wordt gebracht.
- ◆ Het beleid van de gemeente en medeverantwoordelijke publieke partijen voor de opvang van dak- en thuislozen is onderling voldoende afgestemd.

Ten aanzien van de door- en uitstroom naar andere voorzieningen, woonvormen en/of zorgaanbod

- ◆ De gemeente heeft continuïteit van opvang, zorg en ondersteuning gewaarborgd.
- ◆ Het beleid van de gemeente en medeverantwoordelijke publieke partijen voor de opvang van dak- en thuislozen is onderling voldoende afgestemd.
- ◆ Het geheel van beschikbare vormen van ondersteuning en voorzieningen maken het voor mensen uit de doelgroep mogelijk om opgevangen te worden en vervolgens geholpen en begeleid te worden naar een passende woonvorm buiten de opvang.

Bij het te hanteren beoordelingskader zullen wij er rekening mee houden dat het beleid momenteel sterk in ontwikkeling is, en dat de transformatie van maatschappelijke opvang en beschermd wonen een lopend proces is.

Het is mogelijk dat de knelpunten en oplossingsrichtingen die uit het onderzoek naar voren komen, zich niet beperken tot de beleidsverantwoordelijkheid van de gemeente

Utrecht. Zo is voorstelbaar dat mogelijke knelpunten ook betrekking kunnen hebben op beleid dat tot de verantwoordelijkheid van andere overheden en/of actoren behoort of op fricties tussen verschillende wettelijke kaders. Gezien de regierol van de gemeente en de nabijheid van de gemeente tot mensen uit de doelgroep, kan de gemeente dit deel van de uitkomsten van het onderzoek gebruiken om met hen in overleg te treden om tot een oplossing te komen.

4. WERKWIJZE

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer de volgende methoden gebruiken om gegevens te verzamelen:

- ◆ analyse van documenten: P&C-documenten, beleidsnota's, raads- en commissiebriefjes, onderzoeken, voortgangsrapporten, regelgeving, werkprotocollen, etc.
- ◆ analyse van beschikbare gegevens: doelgroepen, klanten, wachtlijsten, trajecten, financiën e.d.
- ◆ interviews, al dan niet in groepsverband, met betrokken organisatieonderdelen van de gemeente, maatschappelijke organisaties, professionals, deskundigen e.d.

In de verkenning voor dit onderzoek zijn op het brede terrein van opvang en beschermd wonen veel actoren (overheden, organisaties etc.) in beeld gekomen. Tijdens het onderzoek volgt een nadere afbakening (inperking óf uitbreiding) en bepalen wij welke organisaties wij daadwerkelijk zullen benaderen. Bij het betrekken van landelijk werkende organisaties in het onderzoek zal afstemming plaatsvinden met de andere G4 rekenkamers. De volgende organisaties zijn in beeld:

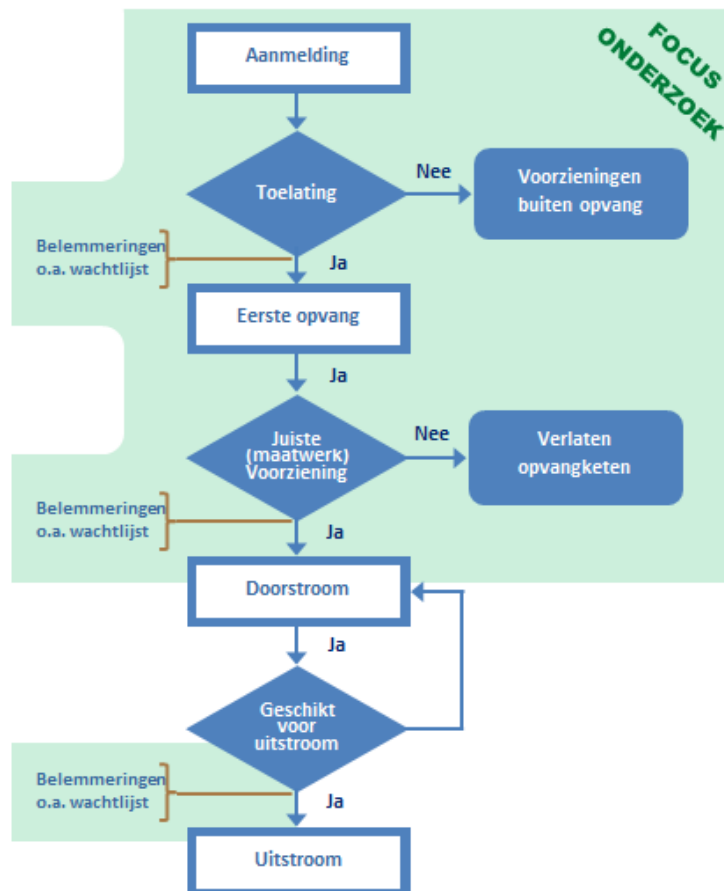
- ◆ Gemeente Utrecht: betrokken wethouder(s) en organisatieonderdelen (Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Werk en Inkomen, Wonen, Jeugd, Veiligheid e.d.)
- ◆ Alle organisaties in kader van de Eerste Opvang in Utrecht, waaronder De Tussenvoorziening, Jellinek⁶, Altrecht, Leger des Heils, Dagopvang Utrecht / Het Catharijnehuis, MEE, Stadsgeldbeheer, Stadsteam Herstel.
- ◆ Andere relevante organisaties in Utrecht op terrein van crisisopvang, activering, hulp en begeleiding bij o.a. sociale, psychiatrische en/of verslavingsproblemen aan verschillende doelgroepen: Buurteams, Back-up, Stichting GOUD, Barka, Steunpunt GGZ Utrecht, De Dijk, Lijn5, Lister, Enik, Moviera, Kwintes, De Rading, WIJ 3.0, Youké, Timon, Singelzicht, Enkeltje Zelfstandig (Leger des Heils), Doen & Laten, Meetellen e.d.
- ◆ Cliëntenplatforms en ervaringsdeskundigen: zoals U-2B Heard! (jongeren), De Achterkant (OGGZ), Platform Volwaardig Burgerschap en Psychiatrie (cliënten en familieorganisaties), Cliëntenraad Wmo.
- ◆ Wonen: woningcorporaties, STUW (Stichting Utrechtse Woningcorporaties), Het Vierde Huis
- ◆ Kennisorganisaties: Trimbos-instituut, Impuls/Radboud umc, G4-USER e.d.
- ◆ Koepelorganisaties: Federatie Opvang, VNG
- ◆ Rijk: Ministerie van VWS (n.t.b.)

⁶ Per 1 januari 2017 zijn Victas (verslavingszorg) en Jellinek verder gegaan onder de naam Jellinek.

5. AFBAKENING

- ◆ De doelgroep van het onderzoek zijn mensen die dak- en thuisloos zijn geworden of dat op basis van vroegsignalering dreigen te worden.
- ◆ Het onderzoek is vooral gericht op de zogenoemde Eerste Opvang. Het gaat hierbij om de keten voor opvang van de doelgroep, dat wil zeggen de toegankelijkheid van opvangvoorzieningen en vervolgens op de door- en uitstroom vanuit de opvang naar geschikte woonvormen (beschermd, begeleid en/of zelfstandig) waarbij de focus ligt op de instroomfase. Als in de doorstroom naar geschikte woonvormen echter knelpunten en belemmeringen zijn die buiten de Eerste Opvang liggen, kan het nodig zijn de focus te verbreden.⁷
- ◆ Het onderzoek is niet specifiek gericht op bijvoorbeeld de aanpak van huiselijk geweld of de bed-bad-brood-regeling.
- ◆ Het onderzoek richt zich bij de gemeente Utrecht vooral op het organisatieonderdeel Maatschappelijke Ondersteuning (MO). Omdat de Wmo samenwerking met andere beleidsterreinen vereist, strekt het onderzoek zich ook uit naar andere beleidsterreinen en organisatieonderdelen, waaronder Werk & Inkomen, Wonen en Volksgezondheid.
- ◆ Het onderzoek richt zich op de periode van 1 januari 2015 tot heden.

Grafisch laat de afbakening zich als volgt vertalen (groen= onderzoek):



⁷ Een voorbeeld is het signaal dat mensen door een gebrek aan geschikte woonvormen geen vervolgstap kunnen zetten en hierdoor op de nachtopvang aangewezen blijven.

6. ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen van de Rekenkamer Utrecht voeren het onderzoek uit:

- ◆ Mario van den Berg (onderzoeker)
- ◆ Gerth Molenaar (projectleider/onderzoeker)

De indicatieve planning van het onderzoek is als volgt:

| Fase | Planning | Product |
|--|-------------------------------------|------------------------------|
| Vorbereiding | Januari - April | Onderzoeksplan |
| Aankondiging, uitvoering en rapportage onderzoek | April – September | Concept Nota van Bevindingen |
| Feitelijk wederhoor | Oktober | Ambtelijke reactie |
| Conclusies en aanbevelingen Bestuurlijk wederhoor | Oktober – November | Bestuurlijke reactie |
| Afronding / publicatie | December 2017 / 1e kwartaal 2018 | Eindversie rapport Utrecht |

Contactpersoon

- ◆ Gerth Molenaar, secretaris, g.molenaar@utrecht.nl; 030-286 13 91