

Onderzoeksplan Daklozen

Inleiding

Op 1 januari 2020 telde Nederland naar schatting ruim 36.000 daklozen.¹ Jarenlang was er sprake van een stijging van het aantal daklozen: sinds de eerste schatting in 2009, is het aantal dakloze 18- tot 65-jarigen in Nederland toegenomen van 17.000 naar 39.300 in 2018.² Deze stijging lijkt in 2019 tot stilstand te zijn gekomen. Cijfers over 2020/2021 zijn echter nog niet beschikbaar. Onduidelijk is ook of en in hoeverre de corona pandemie gevolgen heeft voor het aantal dakloze mensen.

Dé dakloze bestaat niet. In deze groep kom je individuen, maar ook stellen en gezinnen tegen. Mensen die dak-of thuisloos vallen in verschillende leeftijdscategorieën. Een groot deel van de mensen die dakloos is, heeft te kampen met meerdere problemen (psychische problemen, schulden, verslaving, verstandelijke beperking etc.). Hierdoor kan het lastig zijn om voor deze mensen om zich (tijdelijk) niet zelfstandig te redden. Een deel van de mensen die dakloos zijn hebben met name financiële problemen en/of relationele problemen en een huisvestingsvraag.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van dak- en thuislozen. Sinds 2015 bestaat die verantwoordelijkheid vanuit het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In de kern houdt de Wmo in dat de gemeente inwoners die niet op eigen kracht zelfredzaamheid zijn moet ondersteunen. Sinds 2015 zijn gemeenten daarnaast ook verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (BW), dit was voorheen een AWBZ-voorziening.³

Een belangrijke (landelijke) ontwikkeling van de laatste jaren in het denken over de aanpak van dakloosheid is het principe van 'herstel begint met een huis'.⁴ Hiermee wordt bedoeld: een plek om te wonen als basis om persoonlijke ondersteuning op andere leefgebieden te starten. Naast de omslag van opvang naar wonen, zetten het Rijk en gemeenten zetten zich gezamenlijk in voor preventie en vernieuwing van de opvang.⁵

Ook de gemeente Arnhem zet onder andere in op de omslag van opvang naar wonen.⁶ De gemeente heeft hiervoor in 2020 extra middelen voor beschikbaar gesteld.⁷ Daarnaast is Arnhem 1

1 CBS 1 april 2021 'Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen.' Het CBS hanteert de volgende definitie van daklozen: de populatie feitelijk daklozen. Dit zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto, of binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats.

2 CBS 23 augustus 2019 'Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld'.

3 Beschermd wonen is bedoeld voor diegene die door psychische stoornissen of psychosociale problematiek zich niet zelfstandig kan redden. De AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) bestaat niet meer. Deze wet is vervangen door de Wmo.

4 'Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen' is ook de titel van een rapport van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (april 2020).

5 Een (t)huis, een toekomst. De aanpak van dak-en thuisloosheid. Kamerbrief 3 juni 2020.

6 Plan van opvang naar Wonen, gemeente Arnhem, 30 maart 2021

7 Arnhemse herstelagenda (september 2020)

van de 14 pilotgemeenten van het landelijke actieprogramma dak-en thuisloze jongeren 2019-2021.⁸

De GGD (VGGM; Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden) is verantwoordelijk voor de centrale toegang tot maatschappelijke opvang. De GGD registreert individuen, bepaalt of iemand recht heeft op toegang en maakt een inschatting van de kwetsbaarheid en urgentie van de problematiek zodat de betreffende persoon toegeleid kan worden naar de juiste hulpverlening.⁹ Uit het jaarverslag 2019 van de GGD (over de groep volwassenen; vanaf 26 jaar) blijkt dat:¹⁰

- In 2019 zijn er in Arnhem 355 aanmeldingen geweest Arnhem voor de maatschappelijke opvang. Het gaat hierbij om 319 unieke individuen. Het komt voor dat mensen zich vaker melden bij de opvang gedurende een jaar.
- Van de 355 aanmeldingen voor maatschappelijke opvang heeft er bij 131 een intake plaatsgevonden door de GGD. De overige 224 aanmeldingen hebben geen intake gekregen. Dit kan verschillende redenen hebben. Cliënten melden zich vaker bij de Maatschappelijke Opvang en hebben al een intake gehad (78), of cliënten raken uit beeld (103) of vertrekken voordat de intake heeft plaatsgevonden. Redenen hiervan kunnen zijn dat cliënten enkel een postadres willen en geen opvang, alsnog in het eigen netwerk terecht kunnen of een plek krijgen bij het Stoelenproject.
- Aan het begin van de intake (onderzoek) wordt de gemeente van herkomst geregistreerd. De herkomst gemeente is de gemeente waar de cliënt op dat moment ingeschreven staat. Van de 131 aanmeldingen, is de gemeente Arnhem in 57 gevallen de gemeente herkomst, in 15 gevallen is één van de regiogemeenten de gemeente van herkomst, 40 individuen komen van buiten de regio centraal Gelderland en 20 individuen waren niet ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens.

Arnhem kent een aantal locaties voor dag- en nachtopvang voor daklozen, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen:

1. Professionele opvang (hier zijn betaalde krachten werkzaam en de organisaties worden gefinancierd door de gemeente: **Iriszorg** (leeftijd 26+), **Jonahuis** (leeftijd 18-25 jaar; Pactum), **Leger des Heils** (gezinnen). Voor het gebruik van deze voorzieningen wordt een eigen bijdrage gevraagd door de gemeente.
2. Particuliere laagdrempelige opvangprojecten: **dagopvang Kruispunt** en **nachtopvang stoelenproject de Duif**. Beide organisaties ontvangen een subsidie van de gemeente Arnhem voor personele kosten. Voor het gebruik van deze voorzieningen wordt geen eigen bijdrage gevraagd.

⁸ Het actieprogramma is een verbijzondering van de landelijke meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Eén van de ambities van het actieprogramma is om in de pilotgemeenten te komen tot 100 % terugdringen van het aantal dak-en thuisloze jongeren (16-27 jaar). Deze ambitie is inmiddels bijgesteld naar 'zo min mogelijk dak- en thuisloze jongeren'.

⁹ Door registratie kan de GGD daarnaast ook zicht op de doelgroep ontwikkelen.

¹⁰ Factsheet Centrale Toegang Arnhem Q4 2019 VGGM. N.B. deze cijfers hebben alleen betrekking op volwassenen (vanaf 26 jaar) en niet op jongeren en gezinnen. Bovendien betreft de cijfers het aantal aanmeldingen en geven de cijfers geen inzicht in het totaal aantal dak- en thuislozen in Arnhem. Tenslotte gaan deze cijfers voor aanmeldingen voor de reguliere (professionele) maatschappelijke opvang en niet over aanmeldingen voor Het Kruispunt, Stoelenproject de Duif en het Droombankje.

Tenslotte is er het Droombankje, ontstaan uit een burgerinitiatief. Het droombankje biedt woonplekken en een lichte vorm van begeleiding voor daklozen en/of mensen die dakloos dreigen te raken (geen aanbod voor mensen met actieve verslavingsproblematiek of acute psychische problematiek).

De gemeente Arnhem is de centrumgemeente voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen.¹¹ Centrumgemeenten hebben een regierol en ontvangen ook de financiële middelen van het Rijk voor het uitvoeren van de taken (regionale samenwerking in regio Centraal Gelderland). Er staat een doordecentralisatie op stapel voor Beschermd Wonen en Maatschappelijk Opvang waarmee de systematiek van centrumgemeente- en regiogemeenten zal worden losgelaten inclusief een herverdeling van middelen.

Aanleiding

In de afgelopen jaren is gebleken dat het niet overal goed gaat met de maatschappelijke opvang. Staatssecretarissen Blokhuis, Van Ark en Minister Ollongren constateren: *"De maatschappelijke opvang is de afgelopen jaren uitgebreid, maar is nog steeds overvol en er is een structureel tekort aan woonplekken in de onderste en goedkopere trede van de woningmarkt. De door- en uitstroom van dak- en thuisloze mensen uit de maatschappelijke opvang stukt."*¹²

'De keten knelt' was al eerder de conclusie van de Rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij voerden een gezamenlijk onderzoek uit naar de opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen (2018). Twee van de gezamenlijke conclusies zijn: " (1) Gemeenten leveren nog onvoldoende passende ondersteuning bij de meestal zeer complexe problematiek van cliënten. Nog te vaak staat niet de cliënt, maar het systeem met allerlei regels en criteria centraal. (2) Er zijn tekorten wat betreft opvangbedden en passende en betaalbare woonruimte binnen en buiten de opvangketen."

Bovenstaande constatering en de beschreven (landelijke en Arnhemse) ontwikkelingen in maatschappelijke opvang zijn de aanleiding voor de Rekenkamer Arnhem om een onderzoek te doen naar de opvang van dakloze mensen in Arnhem. De focus in het onderzoek ligt op de uitstroom. Kwalitatief goede en passende opvang is van belang en de mate waarin dit lukt in Arnhem zou een op zichzelfstaand onderzoek kunnen behelsen. De keuze voor de focus op de uitstroom is ingegeven door de gedachte dat maatschappelijke opvang in principe tijdelijk is en dat het uiteindelijke doel is dat mensen (soms met structurele ondersteuning zoals bij begeleid- en beschermd wonen), zich weer zelfstandig weten te redden. De vraag in hoeverre dat lukt in Arnhem staat centraal in het onderzoek. Daarnaast wil de Rekenkamer de geldstromen die

¹¹ Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten. Elk centrumgemeentebied bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten. De regiogemeenten behorend bij centrumgemeente Arnhem zijn: Duiven, Overbetuwe, Rheden, Westervoort, Doesburg, Lingewaard, Renkum, Rozendaal en Zevenaar.

¹² Een (t)huis, een toekomst. De aanpak van dak- en thuisloosheid (Kamerbrief 3 juni 2020)

gemoeid zijn met de realisatie van maatschappelijke opvang en de uitstroom uit de maatschappelijke opvang in beeld brengen.

De Rekenkamer is zich bewust van het feit dat de maatschappelijke opvang (ook in Arnhem) in beweging is. Het onderzoek van de Rekenkamer is een momentopname in die ontwikkeling.

Doel- en vraagstelling

We willen met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht bieden in (*doelstelling*):

- De ambities van de gemeente Arnhem voor opvang voor dak- en thuislozen en de wijze waarop de opvang in Arnhem is georganiseerd;
- De maatregelen die de gemeente Arnhem treft om de uitstroom uit de maatschappelijke opvang te realiseren en de resultaten daarvan;
- De ontwikkelingen in de gerealiseerde uitstroom uit de maatschappelijke opvang;
- De geldstromen die gemoeid zijn bij de uitvoering van maatschappelijke opvang en het realiseren van uitstroom uit de maatschappelijke opvang.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre lukt het de gemeente om mensen uit te laten stromen uit de maatschappelijke opvang?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de ambities en doelen van de gemeente Arnhem voor de opvang van dak- en thuislozen?
2. Op welke wijze is de opvang georganiseerd?
3. Welke maatregelen treft de gemeente om uitstroom uit de opvang te realiseren?
4. Wat zijn de resultaten van de uitstrommaatregelen?
5. Wat is de omvang van de instroom en uitstroom?¹³
6. Wat zijn de inkomsten (Wmo-middelen gemeentefonds, extra tijdelijke rijksmiddelen etc.) en wat zijn de uitgaven voor maatschappelijke opvang voor de (centrum)gemeente Arnhem?

Afbakening en definities

Het Rekenkameronderzoek is een klein onderzoek dat door de onderzoekers van de Rekenkamer (met ondersteuning van externe onderzoekers) wordt uitgevoerd. Een scherpe afbakening en helder gebruik van definities is dan ook van belang, zeker bij een complex onderwerp als dakloosheid.

We sluiten in eerste instantie voor dit onderzoek zoveel mogelijk aan bij de definities die worden gehanteerd in de landelijke monitor- dak- en thuisloosheid.¹⁴

¹³ We denken bij gerealiseerde uitstroom aan indicatoren als: aantallen, type vervolgplek, reden van uitstroom en mate van terugval in de maatschappelijke opvang. We sluiten hierbij aan bij de indicatoren die zijn/worden ontwikkeld voor de landelijke monitor dak- en thuisloosheid (ministerie van VWS).

¹⁴ Rapportage Monitor dak-en thuisloosheid. Stand van Zaken over de eerste helft van 2020 (7 december 2020, ministerie van VWS).

Dak-en thuislozen

Dak en thuisloze personen zijn personen (18 jaar en ouder) die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek en zijn aangewezen op:

- *Buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra een bootje of een auto;*
- *Binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang;*
- *Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers).*

Personen die verblijven in beschermd wonen voorzieningen vallen niet onder deze definitie en mensen die verblijven bij de vrouwenopvang nemen we niet mee in dit onderzoek .

Instroom

Het aantal unieke mensen dat zich aanmeldt voor maatschappelijke opvang en het aantal unieke mensen dat een intake krijgt bij de GGD (VGGM).

Directe opvang (crisis/nood)

Alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen zijn bedoeld om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Bijvoorbeeld: nachtopvang, crisisopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing.

Langdurige opvang

Alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat een duurzame oplossing is gevonden.

Uitstroom

De uitstroom uit de maatschappelijke opvang (directe opvang en langdurige opvang).

Terugval (herhaalde dak- en thuisloosheid)

Het aantal personen dat na uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie zich na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente.

De Wet maatschappelijke opvang (2015) definieert opvang en beschermd wonen als volgt:

- Opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.

- Beschermd wonen, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving,

De Wmo definitie van opvang omvat zowel de eerste opvang (algemeen toegankelijke voorzieningen dag-nacht en crisisopvang) als de maatwerkvoorzieningen voor maatschappelijke opvang waarbij een Wmo-indicatie nodig is voor toegang.

De toegang tot maatschappelijke opvang en de doorstroom in de keten komen alleen aan bod in de beschrijving van de organisatie van de opvang (deelvraag 2). In hoeverre de toegang en doorstroom adequaat zijn georganiseerd onderzoeken we bijvoorbeeld niet.

Te onderzoeken tijdsperiode

Voor de beschrijving van de Arnhemse ambities en doelen hanteren we 2011 als beginpunt. Vanaf 2011 werkt de gemeente volgens het Masterplan "Minder Opvang, Beter Leven", waarin werd ingezet op vernieuwing en herstructurering. De nadruk van de beschrijving van de ambities en doelen en werkwijze zal liggen op de meest recente ontwikkelingen, sinds de invoering van de Wmo in 2015. Bijvoorbeeld de omslag van opvang naar wonen en aanvullende landelijke middelen voor dak- en thuisloze jongeren en het realiseren van extra woonplekken. Voor het in kaart brengen van (ontwikkelingen in) de geldstromen en de gerealiseerde uitstroom nemen we 2017 als uitgangspunt.

Werkwijze

Omdat het onderzoek beschrijvend van aard is, hanteren we geen beoordelings- of analysekader. Een groot deel van de onderzoeksactiviteiten bestaat uit documentanalyse, analyse van cijfermatig materiaal en het houden van interviews.

We denken in eerste instantie aan interviews met de volgende functionarissen:¹⁵

- Portefeuillehouder maatschappelijke opvang (gemeente Arnhem)
- Beleidsadviseurs maatschappelijke opvang (gemeente Arnhem)
- Projectleiders van opvang naar wonen en actieprogramma terugdringen dak-en thuisloze jongeren (gemeente Arnhem)
- Beleidsadviseur financiën (en of control) (gemeente Arnhem)
- Procesregisseur VGGM (GGD)
- Iriszorg (opvang volwassenen)
- Pactum (opvang jongeren)
- Leger des Heils (opvang gezinnen)

¹⁵ Vanwege de focus van het onderzoek (uitstroom) en de beperkte onderzoeksperiode leggen we in de interviewfase de focus op de reguliere voorzieningen voor maatschappelijke opvang.

Planning

Het onderzoek start in week 38. De publicatie van het onderzoek vindt plaats in (eind) week 50.

Reportage onderzoeksjournalist

In aanvulling op het hierboven beschreven onderzoek, heeft de Rekenkamer een onderzoeksjournalist gevraagd een reportage te maken over het leven in de maatschappelijke opvang in Arnhem. De reportage, weliswaar in opdracht van de Rekenkamer Arnhem, komt geheel onder de verantwoordelijkheid van de onderzoeksjournalist tot stand. De reportage wordt tegelijkertijd met het onderzoek van de Rekenkamer gepubliceerd.

Contactgegevens

Voor meer informatie over het onderzoek kunt u contact opnemen met Arie Teeuw (06-46141252) of Lydia Zwier-Kentie (06-54331922), beide primaathouders van het onderzoek of met de onderzoekers van het stafbureau (Meriam de Lange en Maaïke van Elteren rekenkamer@arnhem.nl).