

Mathijs Tuynman en Michel Planije

 Trimbos
instituut

Netherlands Institute of Mental Health and Addiction

Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Rapportage 2011:
Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

20
11

M. Tuynman
M. Planije

Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Rapportage 2011:
Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Trimbos-instituut,
Utrecht, 2012



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

 **Trimbos
instituut**
Netherlands Institute of
Mental Health and Addiction

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectleiding

Mathijs Tuynman

Projectuitvoering

Mathijs Tuynman en Michel Planije

Met dank aan de Werkgroep Monitoring:

M. Pollmann, A. van Briemen (Ministerie van VWS), N. Boesveldt (Gemeente Amsterdam), R. Bosker, C. Nanninga (Gemeente Rotterdam), A. Schoorl (Gemeente Den Haag), D. Reinking, L. Plantinga-Muis, R. Vleems (Gemeente Utrecht), H. Kroon (Trimbos-instituut).

Productiebegeleiding

Kathy Oskam

Omslagontwerp en productie

Ladenius Communicatie

Beeld

www.istockphoto.com

Personen afgebeeld op de omslag van deze uitgave zijn modellen en hebben geen relatie tot het onderwerp van deze uitgave of ieder onderwerp binnen het onderzoeksdomein van het Trimbos-instituut.

ISBN: 978-90-5253-730-6

Deze uitgave is te bestellen via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer **AF1168**

Trimbos-instituut

Da Costakade 45

Postbus 725

3500 AS Utrecht

T: 030-297 11 00

F: 030-297 11 11

© 2012, Trimbos-instituut, Utrecht.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van het Trimbos-instituut.

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	5
2	Samenvatting	7
2.1	Voorkomen van dakloosheid	7
2.2	Verblijf op straat tegengaan	9
2.3	Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen	9
2.4	Verminderen van overlast	11
2.5	Verminderen van terugval en uitval	12
2.6	Verbeteren van uitstroom	12
2.7	Innovaties	13
2.8	Conclusies	13
3	Inleiding	15
3.1	Tweede fase van het Plan van Aanpak	15
3.2	Doelgroep	16
3.3	Indicatoren en leeswijzer	18
4	Nieuwe instrumenten	21
4.1	Zelfredzaamheid-Matrix	21
4.2	Den Haag: sociaal casemanagement	21
4.3	Uitstroom naar zelfstandig wonen bevorderen	22
4.4	Terugval voorkomen met inzet van ervaringsdeskundigen	23
4.5	Gebruik maken van ervaringsdeskundigheid	23
4.6	Pilot integrale financiële dienstverlening: budget de baas	24
5	Voorkomen dakloosheid	25
5.1	Voorkomen huisuitzettingen (indicatoren 1A en 1B)	25
5.2	Voorkomen dakloosheid na ontslag uit detentie (indicator 2)	29
5.3	Terugdringen dakloosheid door ontslag uit zorginstelling (indicator 3)	30
5.4	Voorkomen nieuwe dakloze mensen (indicator 7)	31
5.5	Schuldhelpverlening (indicator 8)	34
5.6	Lokale zorg- en signaleringsnetwerken	35
5.7	Oordelen actoren voorkomen dakloosheid (indicator 15B)	40
6	Verblijf op straat tegengaan	41
6.1	Verblijf op straat	41
6.2	Aantal rechthebbende buitenslapers (indicator 6B)	43

7	Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen	45
7.1	Trajecten (indicator 4A)	45
7.2	Centraal meldpunt en trajecten	47
7.3	Stabiele mixen (indicatoren 4B en 4C)	53
7.4	Oordelen van actoren over ketensamenwerking (indicator 15A)	57
7.5	Stand van zaken zwerfjongerenbeleid	61
7.6	Oordelen van actoren over ketensamenwerking jeugd (indicator 15C)	64
8	Overlast verminderen	69
8.1	Vermindering overlast (indicator 5)	69
8.2	Samenwerking met veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen	71
9	Verminderen terugval en uitval	75
9.1	Terugval verminderen (indicator 10)	75
9.2	Oordeel van actoren: blijvend herstel (indicator 15D)	76
9.3	Uitval verminderen (indicator 11)	78
10	Verbeteren uitstroom	81
10.1	Uitstroom naar zelfstandig wonen (indicator 12)	81
10.2	Doorlooptijd tot bereiken stabiele mix (indicator 13)	83
10.3	Realiseren woningen (indicator 14)	85
11	Cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak	87
11.1	Cliëntenvertegenwoordigers over het Plan van Aanpak	87
11.2	Oordelen cliëntvertegenwoordigers over beleid in actorenonderzoek	94
11.3	Cliënttevredenheid	94
11.4	Cliëntparticipatie	95
	Bijlage 1: Indicatoren cijfermatig weergegeven	97
	Bijlage 2: Actorenonderzoek	117
	Literatuur	121

1 Voorwoord

Voor u ligt het zesde jaarbericht van de Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. In voorgaande jaarberichten rapporteerden de vier steden over de effecten van en geleverde prestaties voor hun beleid aan de hand van zeven indicatoren en diverse procesbeschrijvingen. In dit jaarbericht is dat uitgebreid naar twintig indicatoren en procesbeschrijvingen. Een aantal van de nieuwe indicatoren betreffen geen geregistreerde kwantitatieve data, maar oordelen van betrokken uitvoerende organisaties en cliënten(-vertegenwoordigers).

Het aantal indicatoren is uitgebreid omdat de vier steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de reikwijdte van het beleid ten aanzien van dakloosheid vergrootten. In 2011 startte de tweede fase van het Plan van Aanpak. In de eerste fase brachten zij dakloze mensen in zorg en onder dak, in de tweede fase breidden zij hun aanpak uit naar preventie en blijvend herstel van dakloosheid en richtten zij zich op doelgroepen waar aanvullende maatregelen voor nodig waren, zoals zwerfjongeren en mensen die moeilijk te handhaven zijn binnen het bestaande aanbod.

De vier steden en het ministerie van VWS willen de effecten van dit beleid volgen en vergelijken om daaruit lessen te trekken. Voor veel van de nieuwe indicatoren waren nog niet van alle steden gegevens beschikbaar en ze zijn ook niet altijd goed vergelijkbaar tussen de steden. Over een langere periode gemeten zullen deze nieuwe indicatoren niet alleen in kwaliteit verbeteren, maar ook een beter inzicht geven in de voortgang van het beleid. In die zin betreft dit jaarbericht een nulmeting van de tweede fase van het Plan van Aanpak.

De auteurs danken de medewerkers van organisaties die deelnamen aan het actorenonderzoek en de cliëntvertegenwoordigers voor hun medewerking en inbreng. Onze dank gaat vooral uit naar de werkgroep monitoring voor hun constructieve samenwerking en kritische commentaar.

2 Samenvatting

Voor de tweede fase van het Plan van Aanpak hebben de vier grote steden en het Ministerie van VWS geen streefcijfers met elkaar afgesproken. Wel besloten ze om de effecten van het beleid te monitoren en onderling te vergelijken. In de tweede fase van het Plan van Aanpak is het aantal indicatoren uitgebreid omdat de reikwijdte van het beleid is vergroot. De steden en het ministerie formuleerden nieuwe ambities, bijvoorbeeld op het gebied van het voorkomen van dakloosheid en het bevorderen van blijvend herstel na dakloosheid. De indicatoren zijn gegroepeerd rondom de door de stuurgroep van het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang geformuleerde kernopgaven van de Tweede fase van het Plan van Aanpak.

2.1 Voorkomen van dakloosheid

In totaal meldden zich in 2011 3.600 volwassenen aan bij de maatschappelijke opvang. Een beperkt percentage van de volwassen ex-gedetineerden (2%) meldt zich bij de maatschappelijke opvang. In Rotterdam zijn er relatief veel jongere ex-gedetineerden die in de maatschappelijke opvang terecht komen. De meesten die zich bij de maatschappelijke opvang aanmelden doen dat om andere redenen dan recente huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg. Vaak waren relatieproblemen met de partner of met de ouders/ verzorgers de aanleiding tot dakloosheid. Er meldden zich bijna 1.900 jongeren aan bij de maatschappelijke opvang, waarvan veel, bijna 1.400 jongeren met onder meer een huisvestingsprobleem die zich meldden bij het Rotterdamse jongerenloket.

In 2011 vonden er 1.993 huisuitzettingen plaats, 28% minder dan in 2005. Toch lijkt er een trendbreuk op te treden: het totaal aantal huisuitzettingen nam in 2011 toe, voor het eerst sinds 2006. Alleen in Amsterdam bleef het aantal huisuitzettingen dalen. In 2011 meldden zich 613 mensen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting, waarvan veel, 392, in Rotterdam¹.

¹ Rotterdam telde het aantal mensen dat bij aanmelding zelf aangaf 3 maanden of korter geleden uit huis gezet te zijn door een woningcorporatie.

Tabel 2.1: Kengetallen 2011 bij opgave voorkomen dakloosheid^{a,b}

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4
Aantal ontruimde woningen per 1.000 corporatiewoningen (indicator 1A)	3	5	6	1	4
% van aanmeldingen bij MO <3 mnd na huisuitzetting (indicator 1B)					
-volwassenen	6	38	17	2	17
-jongeren	.	.	31	0	.
% ex-gedetineerden dat zich aanmeldt bij MO (indicator 2)					
-volwassenen	2	2	2	1	2
-jongeren	0	6	1	1	3
% van aanmeldingen bij MO <3 mnd na ontslag uit zorginstelling (indicator 3)					
-volwassenen	0	5	3	1	4
-jongeren	.	.	8	4	.
Totaal aantal aanmeldingen bij MO (indicator 1B+2+3+7)					
-volwassenen	1.465	1.029	792	297	3.601
-jongeren	213	1.395	163	125	1.896

a Kengetallen zijn berekend op basis van indicatoren 1A, 1B, 2, 3 en 7. Zie bijlage 1 voor de absolute aantallen. Indicator 8 betreft het aantal aanvragen en geleverde trajecten voor schuldhulpverlening. De gegevens waren niet vergelijkbaar tussen de steden en worden niet in deze tabel gepresenteerd. Indicator 9 betreft het aantal ex-gedetineerden dat in 2011 voorzien werd van basisvoorwaarden voor reïntegratie. Gegevens hierover kwamen niet tijdig beschikbaar.

b in tabellen betekent een punt (.) : geen gegevens

In alle vier de steden zijn er gebiedsgerichte zorg- en signaleringsnetwerken actief die niet-zelfredzame huishoudens met meervoudige problematiek signaleren, hen toeleiden naar zorg en ondersteuning. Ook vindt in dit soort netwerken afstemming plaats van het aanbod van de verschillende organisaties.

Ongeveer 80 organisaties die actief zijn in de wijkgerichte zorg- en signaleringsnetwerken in de drie steden gaven hun oordeel over het functioneren van deze netwerken (zie §5.7). Ongeveer de helft van hen is van mening dat ondersteuningsnetwerken voor kwetsbare mensen in de wijk effectief zijn. Wel meent ook de helft dat afspraken en samenwerking in de netwerken verbeterd kunnen worden.

2.2 Verblijf op straat tegengaan

Het Plan van Aanpak richt zich in eerste instantie op rechthebbende dakloze mensen, dat wil zeggen dakloze mensen die op grond van de Wmo niet zijn uitgesloten van sociale voorzieningen. Twee indicatoren beschrijven in hoeverre de vier steden er in slagen om rechthebbende dakloze mensen te voorzien van onderdak en passende zorg: het aantal rechthebbende mensen in de nachtopvang en het aantal dat nog buiten slaapt.

In de vier steden maken gedurende een maand tussen de 800 en 1200 rechthebbenden gebruik van de nachtopvang. Dit valt af te leiden uit gegevens over het aantal unieke rechthebbende gebruikers in de nachtopvang gedurende een maand in de winter. De nachtopvang is bedoeld als tijdelijk onderkomen: het aantal rechthebbenden dat hier gebruik van maakt is een indicatie van de omvang van de groep mensen dat nog niet de zorg en huisvesting heeft die bij hen past. Voor hen moet wellicht nog een trajectplan opgesteld worden, of ze hebben al een traject en zijn in afwachting van stabiele huisvesting, of moeten doorverwezen worden naar andere vormen van huisvesting en ondersteuning.

De vier steden pogen het aantal buitenslapers in kaart te brengen en terug te brengen. Volgens schattingen zijn er in Utrecht, Den Haag en Rotterdam op een gemiddelde nacht een beperkt aantal rechthebbenden die buiten slapen en in Amsterdam enkele tientallen. Het totale aantal mensen – inclusief niet-rechthebbenden – dat volgens deze schattingen in de vier steden op een gemiddelde nacht buiten slaapt loopt op tot bijna driehonderd in 2011.

2.3 Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen

In 2011 kregen ruim 1.800 volwassenen in de vier grote steden een individueel trajectplan, een toename van 15% ten opzichte van 2010. Sinds de start van het Plan van Aanpak kregen in de vier grote steden in totaal ruim 14.300 volwassenen een individueel trajectplan. Het aantal gerealiseerde trajecten neemt in ongeveer hetzelfde tempo toe als voorgaande jaren. Voor Amsterdam betekent dit een toename ten opzichte van vorig jaar, toen er veel minder nieuwe trajecten gerealiseerd werden. Zie tabel 2.3.

Niet alle mensen die zich aanmelden bij de maatschappelijke opvang hebben te maken met OGGz-problematiek: soms hebben aanmelders al voldoende baat bij tijdelijke huisvesting, schuldhulpverlening en een kort begeleidingstraject. De vier steden zijn in 2011 scherpere keuzes gaan maken wie van de aanmelders een individueel trajectplan krijgt en wie op een andere manier geholpen kan worden. Gemiddeld krijgt iets meer dan de helft van de aanmelders in de vier grote steden een individueel trajectplan.

Van de volwassenen met een traject hebben sinds 2006 ruim 9.100 mensen de 'stabiele mix' van huisvesting, inkomen en hulpverlening bereikt, ofwel 64% van de volwassenen met een traject. Het percentage mensen met een stabiele mix is het hoogst in Amsterdam en het laagst in Den Haag. In Den Haag bereiken al jaren min of meer hetzelfde aantal cliënten per jaar de stabiele mix. De vorig jaar geconstateerde minder

snelle realisatie van het aantal stabiele mixen per jaar zet zich voort in Rotterdam en Utrecht. In Amsterdam nam het aantal gerealiseerde stabiele mixen aanzienlijk toe ten opzichte van 2010.

Amsterdam zet fors in op dagbesteding als onderdeel van het Plan van Aanpak. Er zijn inmiddels ruim 2.100 Amsterdamse volwassenen met een stabiele mix en stabiele dagbesteding, dat is 61% van de volwassenen met een stabiele mix. De andere drie steden hebben minder ingezet op dagbesteding: daar hebben in totaal bijna 840 volwassenen met stabiele mix ook stabiele dagbesteding, 15% van het totaal aantal volwassenen met een stabiele mix in deze drie steden.

Voor het eerst zijn dit jaar gegevens beschikbaar over zwerfjongeren. In 2011 kregen bijna 1.100 zwerfjongeren een traject, het merendeel daarvan (765) betrof jongeren uit Rotterdam. In Rotterdam, Den Haag en Utrecht bereikten 345 zwerfjongeren de stabiele mix. Dat is 36% van het aantal zwerfjongeren dat in deze steden in 2011 een persoonlijk trajectplan kreeg. In Den Haag bereikten relatief de meeste jongeren met een traject de stabiele mix. Alle jongeren die de stabiele mix bereiken, krijgen ook stabiele dagbesteding. De ervaring leert dat het enige tijd duurt voordat nieuwe gegevens tussen de steden vergelijkbaar zijn. Verschillen tussen definities en registratiewerkwijzen zullen daarom mede debet zijn aan verschillen tussen de steden.

Tabel 2.3: Kengetallen 2011 bij opgave dakloze mensen in zorg en onder dak brengen^a

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4
<i>aantal mensen uit doelgroep met traject (indicator 4A)</i>					
-volwassenen	4.588	4.145	3.602	1.949	14.284
-jongeren	129	765	107	92	1.093
<i>percentage cliënten met traject voorzien van stabiele mix van inkomen, huisvesting en hulpverlening (ind 4B)</i>					
-volwassenen	77	60	54	58	64
-jongeren	.	34	47	37	38
<i>aantal mensen met stabiele mix en stabiele dagbesteding (indicator 4C)</i>					
- volwassenen	2.140	194	467	177	2.978
- jongeren	.	261	58	32	351

a Kengetallen berekend op basis van indicatoren 4A, 4B en 4C. zie Bijlage 1 voor de absolute aantallen.

Ongeveer 60 uitvoerende organisaties in de vier grote steden die nauw betrokken zijn bij het realiseren van trajecten gaven hun oordeel over de kwaliteit van de ketensamenwerking (zie §7.4). Ze waarden elkaar over het algemeen en zijn gematigd positief over de gemeentelijke regie. Twee derde van de ketenpartners is van mening dat dakloze mensen betere en snellere ondersteuning krijgen dankzij ketensamenwerking, hoewel een meerderheid stelt dat er onvoldoende voorzieningen zijn en de helft meent dat bij ketenpartners het instellingsbelang prevaleert boven het ketenbelang.

Circa 45 organisaties in de vier grote steden die hulp en ondersteuning bieden aan zwerfjongeren gaven hun oordeel over de kwaliteit van ketensamenwerking ten behoeve van kwetsbare jongeren en zwerfjongeren (zie §7.6). Volgens ruim de helft van de organisaties zijn de ketens nog onvoldoende in staat om te signaleren of te voorkomen dat kwetsbare jongeren of gezinnen met kinderen dakloos worden. Ongeveer de helft van de organisaties vindt dat de ondersteuning aan zwerfjongeren bij het opbouwen van een zelfstandig bestaan beter kan, vooral op het gebied van scholing, financiën en werk.

Clïëntvertegenwoordigers verenigd in COMO-G4 gaven hun oordeel over (de uitvoering van) het Plan van Aanpak (zie §11.1). COMO-G4 maakt zich onder meer zorgen over de afbouw van de laagdrempelige opvang, de ondersteuning van dakloze mensen zonder OGGz-problematiek, en over de ondersteuning en overdracht van dakloze mensen zonder regiobinding. Ze pleiten voor betere kwaliteit van de trajecten en uitbreiding van het aanbod aan Housing-First-voorzieningen, begeleiding, schuldhulpverlening en meer gebruik van ervaringsdeskundigheid.

2.4 Verminderen van overlast

Na zeven metingen (vier steden leverden vergelijkbare gegevens aan in 2010 en drie in 2011), blijkt dat het bereiken van de 'stabiele mix' resulteert in een halvering van de door de doelgroep veroorzaakte overlast en criminaliteit. Mensen met een traject maar zonder stabiele mix begaan gemiddeld 1,22 overtredingen en misdrijven per persoon per jaar, tegen 0,59 per persoon door mensen die de stabiele mix bereiken.

Tabel 2.4: Kengetallen 2011 bij opgave overlast verminderen^a

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
<i>gemiddeld aantal misdrijven en overtredingen per persoon (steekproeven van 100 cliënten)</i>				
-cliënten met stabiele mix	.	0,56	0,42	0,40
-cliënten met traject, geen stabiele mix	.	1,29	0,37	1,10
verschil stabiele mix t.o.v. geen stabiele mix	. ^b	-57%	+14%	-64%

a Kengetallen berekend op basis van indicator 5, zie Bijlage 1 voor absolute aantallen.

b Het aandeel zeer actieve veelplegers onder mensen met stabiele mix was 64% lager dan onder de groep mensen met traject en zonder stabiele mix, zie Bijlage 1.

2.5 Verminderen van terugval en uitval

In de tweede fase van het Plan van Aanpak zetten de vier steden in op het bieden van nazorg en ondersteuning in de wijk aan voormalig dakloze mensen die weer zelfstandig wonen. In Den Haag meldden zich 43 volwassenen en 3 jongere ex-daklozen opnieuw bij de maatschappelijke opvang. Er waren echter veel meer Haagse dakloze personen die uitstroonden naar (begeleid) zelfstandig wonen. In de andere steden zijn aanpassingen aan de registraties nodig om dit aantal te kunnen bepalen.

Amsterdam startte met een pilot nazorg door ervaringsdeskundigen. Den Haag startte met het invoeren van extramuraal begeleidingstrajecten voor thuiswonende cliënten via de Haagse centrale toegang tot de maatschappelijke opvang. In Utrecht startte een inloopvoorziening voor en door mensen met ervaring met dakloosheid.

Ongeveer 70 relevante uitvoerende organisaties in de vier grote steden gaven hun oordeel over ondersteuning van (ex-)daklozen naar blijvend herstel (zie §9.2). Twee derde van hen vindt dat de ketens nog onvoldoende zijn toegerust om de huidige dakloze mensen aan een opleiding of werk te helpen. De meningen zijn verdeeld over de vragen in hoeverre de ketens in staat zijn om dakloze mensen te helpen bij het leiden van een zelfstandig bestaan in de samenleving. Ook zijn de meningen verdeeld over de mate waarin voormalig dakloze mensen voldoende ondersteund worden om te voorkomen dat zij terugvallen naar dakloosheid.

Een andere belangrijke doelstelling van de tweede fase van het Plan van Aanpak betreft het verminderen van uitval uit zorg, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van beter op maat toegesneden zorg voor complexe doelgroepen. Om die reden monitoren de steden het aantal cliënten met een traject dat langer dan drie maanden uit beeld verdwenen is (tabel 2.5). In Rotterdam en Den Haag raakten in 2011 ruim vijfhonderd volwassenen met een traject uit beeld. Ter vergelijking: deze twee steden realiseerden in 2011 samen ruim achthonderd nieuwe stabiele mixen voor volwassenen. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vielen in totaal ongeveer honderd jongeren met een traject uit.

Tabel 2.5: Aantal cliënten met traject dat meer dan 3 maanden uit beeld is (indicator 11)^a

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
volwassenen	.	157	348	.
jongeren	22	23	56	.

a 1/3 van de volwassenen in Rotterdam en 1/10 in Den Haag was buiten beeld vanwege opname, detentie of overdracht aan een andere keten.

2.6 Verbeteren van uitstroom

Amsterdam startte met een pilot om uitstroom te bevorderen, onder meer door het

vergroten van het volume aan beschikbare woningen, maatregelen om cliënten eerder te laten uitstromen naar begeleid wonen, en verbreding van de verscheidenheid in het aanbod aan begeleid wonen. In Rotterdam krijgt het verbeteren van uitstroom onder meer vorm door het concept 'Thuishavens', waarbij mensen (ex-daklozen) in de buurt van een steunpunt ambulante woonbegeleiding krijgen in een zelfstandige woning.

In 2011 maakten in de vier grote steden minstens 750 volwassen cliënten een stap opwaarts naar maatschappelijk herstel, van dakloosheid of intramuraal wonen naar (begeleid) zelfstandig wonen. Dat is een behoorlijk aantal, maar op ruim 1.800 nieuwe trajecten betekent dit dat de druk op de maatschappelijke opvang en intramurale woonvoorzieningen voorlopig niet afneemt.

Alleen Rotterdam en Den Haag konden gegevens leveren over de doorlooptijd tot het bereiken van de stabiele mix. Het kost in deze twee steden tussen een half jaar en een jaar voordat een dakloze of zwerfjongere de stabiele mix bereikt.

2.7 Innovaties

De G4 pasten verschillende vernieuwende instrumenten en beleidsmaatregelen toe om hun ambities te bereiken. Zo ontwikkelden ze de Zelfredzaamheid-Matrix om de mate van zelfredzaamheid van cliënten integraal te kunnen beoordelen (§4.1), krijgen Haagse huishoudens met meervoudige problemen een sociaal casemanager (§4.2), zet Amsterdam een pakket aan maatregelen in om de uitstroom te bevorderen (§4.3.1), krijgen zelfstandig wonende Rotterdamse ex-daklozen ondersteuning in de wijk (§4.3.2), worden Amsterdamse mensen met complexe problematiek bij hun terugkeer naar huis ondersteuning van ervaringsdeskundigen (§9.1.1) en is er integrale financiële dienstverlening voor Utrechters met zware problematiek die gebruik maken van de maatschappelijke opvang (§4.6).

2.8 Conclusies

Hoewel de nodige kanttekeningen zijn te maken bij de gepresenteerde cijfers, bevestigen deze aantallen wel de probleemanalyse die ten grondslag lag aan de tweede fase van het plan van aanpak.

Een stevige inzet op het voorkomen van dakloosheid is nodig, gezien het feit dat de vier grote steden geconfronteerd worden met 3.600 nieuwe aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang. De twee pijlers van de eerste fase van het Plan van Aanpak, te weten de ketensamenwerking en de individuele trajectmatige aanpak, zijn doelmatig bij dakloze mensen met complexe ernstige problematiek. Voor een groot deel van de aanmelders zijn echter waarschijnlijk andere aanpakken doelmatiger, gericht op voorkoming van dakloosheid, het snel vinden van onderdak en het op orde krijgen van de financiële situatie. Opmerkelijk is dat een groot deel van de nieuwe instroom bij de maatschappelijke opvang veroorzaakt wordt door relatieproblemen met de partner of met de ouders/ verzorgers.

Ook de aandacht voor moeilijk bereikbare doelgroepen wordt gerechtvaardigd door de gegevens. In twee steden raakten in totaal ruim 500 mensen met een traject buiten beeld. Een deel daarvan betreft overdracht aan andere ketens of opname in een kliniek, maar een deel van deze uitval is mogelijk te voorkomen door een beter op individuele maat toegesneden zorgaanbod, zoals bij uitval door schorsingen, bij zorgmijders, en uitval van mensen voor wie geen passend aanbod beschikbaar was.

Wat de gegevens over zwerfjongeren betreft, valt op dat er in Amsterdam nog weinig kwantitatieve beleidsinformatie beschikbaar is en dat er in Rotterdam hele hoge aantallen gerealiseerd worden. Hier lijkt een definitiekwestie een rol te spelen, maar wel moet geconstateerd worden dat de Rotterdamse uitvoerende organisaties betrokken bij de ondersteuning aan kwetsbare jongeren en zwerfjongeren over het algemeen positiever in hun oordeel zijn over deze ondersteuning dan gemiddeld.

De gegevens bevestigen de noodzaak om in te zetten op het bevorderen van uitstroom uit de maatschappelijke opvang. In 2011 verbleven er in een maand ongeveer duizend rechthebbende mensen in de nachtopvang, en er waren meer dan twee maal zo veel volwassenen die een traject kregen als er mensen waren die uitstroomden naar (begeleid) zelfstandig wonen. Met betrekking tot de ambitie om de participatie en reïntegratie van dakloze mensen in de maatschappij te bevorderen maakt vooral de inzet van Amsterdam indruk, waar meer dan 2.100 dakloze mensen een stabiele mix en stabiele dagbesteding kregen. De stap van dagbesteding en vrijwilligerswerk naar betaald werk lijkt een extra inspanning te vereisen. De meerderheid van de uitvoerende organisaties in de vier grote steden vindt dat de ketens onvoldoende zijn toegerust om dakloze mensen aan een opleiding of werk te helpen.

Een zijsprong buiten het kader van het Plan van Aanpak betreft de niet-rechthebbende mensen in de G4 die buiten slapen. Hoewel zij niet onder Wmo-regime vallen, worden de steden wel met deze realiteit geconfronteerd. Voortdurende aandacht van Rijk en gemeenten voor dit probleem blijkt nodig.

Een aandachtspunt is dat het aantal huisuitzettingen in 2011 steeg. Mogelijk zien we hier de weerslag van de economische recessie. De toekomst zal moeten uitwijzen of het aantal huisuitzettingen blijft stijgen en wat de invloed zal zijn op het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang. Niet allen die hun woning verliezen –bijvoorbeeld als gevolg van economische malaise– hebben complexe OGGz-problematiek en zullen een individueel trajectplan krijgen. De tweede fase van het Plan van Aanpak is echter minder scherp af te bakenen van het bredere Wmo-beleid. Door de nadruk op preventie en herstel zullen aanpalende beleidsvelden, zoals welzijns-, armoede-, werkgelegenheids- en woningbeleid cruciaal blijken voor het slagen van de tweede fase.

In een tijd dat gemeenten geconfronteerd worden met ombuigingen, heroverwegingen en een economische crisis lijkt voortdurende inzet op de tweede fase van het plan van aanpak des te meer van belang. Uit de procesbeschrijvingen en innovaties blijkt dat de vier steden ernst maken met de opgaven van de tweede fase van het plan van aanpak. Uit de cijfers blijkt ook dat het belangrijk is dat deze inspanningen hun vruchten gaan afwerpen.

3 Inleiding

3.1 Tweede fase van het Plan van Aanpak

Het Rijk en de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht startten in 2006 met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang om dakloosheid aan te pakken en de doorstroom in de maatschappelijke opvang te verbeteren. Het doel van dit plan was om alle (potentiële) dakloze mensen in de vier steden in beeld krijgen door middel van een integrale, persoonsgerichte aanpak en het realiseren van een sluitende keten van basisvoorzieningen.

Deze aanpak is een succes gebleken. Sinds 2006 kregen 12.400 dakloze mensen een integraal hulpaanbod en hadden bijna 7.500 van hen stabiele huisvesting, inkomen en hulpverlening. Ook nam de overlast op straat af (Tuynman, Planije en Place, 2010). Om de geboekte winst vast te houden, willen het Rijk en de vier grote steden de aanpak voortzetten en verbreden. In het Plan van aanpak dak- en thuislozen (maatschappelijke opvang) 2e fase legden zij voornemens, randvoorwaarden en acties vast voor de periode 2011 tot en met februari 2014, de zogenoemde tweede fase van het Plan van Aanpak.

In de eerste fase (2006-2010) lag de nadruk op het in zorg en onder dak brengen van dakloze mensen. In de tweede fase willen het Rijk en de vier grote steden voorkomen dat mensen (weer) dakloos raken en dat zij zoveel als mogelijk (blijven) participeren in de samenleving. De hoofddoelen voor de tweede fase zijn:

- Het voorkomen van nieuwe dak- en thuislozen door te investeren op preventie van uitval en op het voorkómen van terugval;
- In zorg en opvang brengen van mensen die nu nog dakloos zijn en verbeteren van de doorstroom;
- Bevorderen dat mensen die in zorg en opvang zitten uitstromen en reïntegreren en participeren in de samenleving (Rijk en vier grote steden, 2011).

Om deze ambities te verwezenlijken gaan de vier grote steden de samenwerking versterken met welzijnsorganisaties in de wijken. Ze richten zich in de tweede fase in eerste instantie op:

Preventie:

- Vroegtijdige signalering en ondersteuning vanuit de wijk;
- Identificeren en onderbreken van routes naar dakloosheid;
- Voorkomen van schuldenproblematiek en huisuitzettingen;
- Beperken van risico's voor jongeren, voorkomen dat ze dakloos worden.

Kwaliteit van zorg en opvang:

- Naar binnen halen van mensen die nu nog op straat leven;
- Betere diagnose en realisatie van geïntegreerd zorgaanbod voor moeilijk plaatsbaren;

- Realiseren van adequate opvang en zorg voor zwerfjongeren;
- Versnellen van de door/uitstroom binnen de instellingen door financiële prikkels en prestatieafspraken.

Blijvend herstel:

- Bevorderen van continuïteit van zorg en indien nodig langdurige begeleiding met meerjarige afspraken en cliëntvolgende budgetten;
- Aansluiten bij lokale zorgnetwerken;
- Ontwikkelen van innovatieve woonvormen en methodieken;
- Investeren in verbetering van de kwaliteit van methodisch handelen gericht op herstel van cliënten (o.a. via opleiding); daarbij het inzetten van ervaringsdeskundigen;
- Grotere inzet op financiële hulpverlening, dagbesteding en participatie;
- Benutten van eigen kracht van cliënten, zingeving onderdeel maken van trajectaanpak en bij opbouw van een sociaal netwerk (Rijk en vier grote steden, 2011).

3.2 Doelgroep

In de eerste fase van het Plan van aanpak lag de nadruk op de doelgroepen feitelijk en residentieel daklozen. In de tweede fase van het Plan van Aanpak versterken de vier grote steden hun ondersteuning aan de potentieel daklozen en aan zwerfjongeren. De steden moeten keuzen maken aan wie ze welke soort ondersteuning verstrekken, en daarbij spelen de begrippen OGGz-problematiek en rechthebbendheid een belangrijke rol.

Feitelijk daklozen

Personen die niet beschikken over een eigen woonruimte en die voor een slaapplek gedurende de nacht ten minste één nacht (in de maand) waren aangewezen op buiten slapen ofwel overnachten in de openlucht en in overdekte openbare ruimten (portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto) en binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang, of binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie, zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daarop volgende nacht (Wolf et al., 2002; Rijk en vier grote steden, 2006; VNG, 2007).

Residentieel daklozen

Personen die als bewoner staan ingeschreven bij instellingen voor maatschappelijke opvang (internaten en sociale pensions, woonvoorzieningen op basis van particulier initiatief dat zich richt op semipermanente bewoning door dakloze mensen en particuliere commerciële pensions waar voornamelijk dakloze mensen wonen) (Wolf et al., 2002; Rijk en vier grote steden, 2006; VNG, 2007).

Zwerfjongeren

Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen (Tweede Kamer 2009/2010).

Potentieel daklozen

De doelgroep potentieel daklozen wordt niet formeel omschreven in beleidsdocumenten. In de praktijk maken de potentieel daklozen deel uit van de bredere OGGz-doelgroep (zie hierna). De OGGz-doelgroep wordt niet alleen ondersteund vanuit het Plan van Aanpak, maar vanuit meerdere beleidskaders, zoals de aanpak voor multiprobleemgezinnen, welzijnsbeleid, maatregelen ter voorkoming van eenzaamheid of suïcide, de vrouwenopvang, het armoedebeleid, de veelplegersaanpak, etcetera. In Den Haag bijvoorbeeld werkt het Centraal Coördinatiepunt (de centrale toegang tot de maatschappelijke opvang) nauw samen met het beleid gericht op armoedebestrijding en multiprobleemgezinnen (§4.2.1).

Zo bezien kunnen tot de potentieel daklozen mensen gerekend worden met OGGz-problematiek voor wie ondersteuning vanuit de keten rond maatschappelijke opvang een aanvulling biedt op ondersteuning vanuit andere ketens. Binnen het kader van het Plan van Aanpak worden in ieder geval die mensen met OGGz-problematiek ondersteund die voorafgaand aan ontslag uit detentie of de klinische zorg niet beschikken over zelfstandige woonruimte en diegenen die weer zelfstandig wonen na een periode dakloos te zijn geweest. Ook multiprobleemgezinnen die hun woning dreigen te verliezen worden in het Plan van Aanpak met name genoemd.

OGGz-doelgroep

In de Memorie van Toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt het beleidsterrein van openbare geestelijke gezondheid toegelicht. In de Handreiking OGGz in de Wmo werkt Wolf (2006) de OGGz-doelgroep verder uit als "sociaal kwetsbare mensen die:

- Niet of onvoldoende in staat zijn om in de eigen bestaansvoorwaarden te voorzien (dak boven het hoofd, voedsel, inkomen, sociale contacten, zelfverzorging);
- Meerdere problemen tegelijkertijd hebben, waaronder bijvoorbeeld sociaal isolement, verwaarlozing van eigen lichamelijk functioneren en dat van eventuele kinderen, problemen met (huiselijk) geweld, vervuiling van de woonruimte en of van woonomgeving, overlastgevend gedrag, gebrek aan vaste of stabiele woonruimte, schulden, psychische en verslavingsproblemen;
- Vanuit het perspectief van professionele hulpverleners niet de zorg krijgen die zij nodig hebben om zich in de samenleving te handhaven en;
- Geen hulpvraag stellen waar de reguliere hulpverlening een antwoord op heeft. Familie, burens en omstanders vragen meestal om hulp, waardoor vaak sprake is van ongevraagde bemoeienis of hulpverlening."

Rechthebbenden

Onder 'rechthebbende' daklozen worden Nederlandse dakloze mensen verstaan en daklozen zoals omschreven in artikel 8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning en artikel 1a van het Besluit maatschappelijke ondersteuning. Daarbij handelen de vier grote steden in de geest van de door de VNG opgestelde Handreiking landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang (VNG, 2011). Volgens deze

handreiking wordt een cliënt in principe opgevangen in de gemeente waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is. Deze kans wordt vastgesteld op basis van een aantal criteria, in de wandelgangen ook wel 'regiobinding' genoemd.

Daarbij nemen de vier steden het beginsel van landelijke toegankelijkheid in acht. De handreiking borgt de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang doordat 1) cliënten zich in iedere gemeente mogen aanmelden; 2) ze in deze gemeente tijdelijk opvang en zorg krijgen totdat deze gemeente de cliënt goed heeft kunnen overdragen aan de gemeente waar het traject en de opvang uiteindelijk plaats gaan vinden; en 3) ze toegang krijgen tot de maatschappelijke opvang van de centrumgemeente van aanmelding indien de cliënt geen regiobinding heeft met een centrumgemeente.

3.3 Indicatoren en leeswijzer

Het Rijk en de vier steden monitoren al jaren de voortgang van het Plan van Aanpak aan de hand van vijf kernindicatoren (Rensen, 2007; Rensen en Planije, 2008; Maas en Planije, 2009; 2010; Tuynman, Planije en Place, 2011). Zoals in §3.1 is toegelicht, verbreedde in de tweede fase van het Plan van Aanpak de reikwijdte van het beleid. Om de voortgang op de nieuwe ambities te kunnen volgen gaf de stuurgroep de opdracht om indicatoren te formuleren die inzicht kunnen geven in de mate waarin de vier steden er in slagen om de kernopgaven te verwezenlijken. In de woorden van de stuurgroep moet "het Plan van Aanpak II (...) in alle steden, hoe dan ook, tot gevolg hebben dat:

- de ambities op de bestaande 5 hoofdindicatoren ambitieuzer kunnen worden, vooral dat meer mensen een duurzamere stabiele mix bereiken, uitgebreid met regelmatige deelname aan dagbesteding;
- (on-)vrijwillig verblijf op straat vrijwel niet meer voorkomt;
- het aantal aanmeldingen van onbekende cliënten bij de centrale toegangen sterk vermindert;
- het aantal bekende cliënten dat terugvalt en zich opnieuw aanmeldt bij de centrale toegangen (sterk) vermindert;
- de uitstroom vanuit de MO-instellingen naar zelfstandige woonvormen, toeneemt;
- de ondersteuning van voormalige MO/OGGz cliënten, vanuit andere beleidsvelden, verbetert."

3.3.1 Indicatoren

De indicatoren die op basis van deze opdracht geformuleerd werden, staan genoemd in kader 3.1, gegroepeerd naar opdracht. Enkele oude indicatoren bleven ongewijzigd (1A, 4A, 4B, 5), andere werden aangepast (1B, 2, 3), en er werden nieuwe geformuleerd (4C en 6 t/m 16). Indicatoren 15 en 16 beschrijven meningen en oordelen van betrokken uitvoerende organisaties en cliënten(-vertegenwoordigers). De meningen van uitvoerende organisaties zijn gepeild in een internetenquête, het actorenonderzoek (zie Bijlage 2). Dit onderzoek zal gedurende de looptijd van de tweede fase van het Plan van Aanpak nog eenmaal herhaald worden.

In deze jaarrapportage zijn nog niet alle indicatoren beschreven en vergelijkbaar: dat zal –net als bij de kernindicatoren voor de eerste fase– nog minstens een jaar kosten. Voor een groot deel van de nieuwe indicatoren konden nog niet alle vier de steden informatie aanleveren, omdat daartoe aanpassingen aan registratiesystemen gemaakt moeten worden. Ook de beleidsinformatie met betrekking tot zwerfjongeren is nog niet overal op orde. Tot slot bleken de gemaakte afspraken over definities en dataverzameling gaandeweg op veel punten nog niet helder genoeg of aan herziening toe.

Tabel 3.1: beschrijving indicatoren, naar opdracht en bijbehorende sectie in het rapport

nummer	Indicator	Zie §
opdracht 1		
...de ambities op de bestaande 5 hoofdindicatoren ambitieuzer kunnen worden, vooral dat meer mensen een duurzamere stabiele mix bereiken, uitgebreid met regelmatige deelname aan dagbesteding		
1A	Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties in verhouding tot het aantal corporatiewoningen in de centrumgemeente	5.1.1
1B	Het aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij de centrale toegang van de MO binnen drie maanden na huisuitzetting en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	5.1.2
2	Aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetineerde mensen dat zich binnen drie maanden na ontslag uit justitiële (jeugd)inrichting meldt bij de MO en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	5.2
3	Aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich binnen drie maanden na ontslag of uitval uit intramurale jeugdzorg/ GGz/ MO/VG meldt bij de centrale toegang van de MO en in die periode dakloos was (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	5.3
4A	Het aantal daklozen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan, (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	7.1
4B	Aantal daklozen (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23)) dat gedurende drie maanden voorzien is van een stabiele mix op de drie leefgebieden uit PvA I: -inkomen; -huisvesting; - contact met hulpverlening	7.3.1
4C	aantal daklozen dat gedurende drie maanden voorzien is van een stabiele mix op de volgende vier leefgebieden: -inkomen; -huisvesting; - contact met hulpverlening; - dagbesteding (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	7.3.2
5	Overlast. Overlast wordt gemeten aan de hand van het aantal incidenten dat een groep personen (met intake en opgesteld individueel trajectplan versus mensen met een stabiele mix) op naam heeft staan. Zowel overtredingen als misdrijven tellen mee.	8.1
opdracht 2		
...(on-)vrijwillig verblijf op straat vrijwel niet meer voorkomt		
6A	Het aantal cliënten van de passantenverblijven	6.1.1
6B	Het aantal mensen dat nog op straat verblijft	6.2
opdracht 3		
Het aantal aanmeldingen van onbekende cliënten bij de centrale toegangen sterk vermindert		
1B	aanmeldingen bij MO na huisuitzetting	5.1.2
2	aanmeldingen bij MO na ontslag uit detentie	5.2
3	aanmeldingen bij MO na ontslag uit zorginstelling	5.3

7	Het aantal daklozen dat zich meldt bij de centrale toegang niet zijnde 1B/2/3 (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	5.4
8	Het totaal aantal cliënten bij de Gemeentelijke Kredietbank in fase A of B exclusief eenmalige adviezen; in relatie tot het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening	5.5
9	Het aantal en aandeel gedetineerden waar bij ontslag uit detentie is voorzien in basisvoorwaarden conform Sluitende Aanpak Nazorg	geen gegevens
opdracht 4 ... het aantal bekende cliënten dat terugvalt en zich opnieuw aanmeldt bij de centrale toegangen (sterk vermindert)		
10	Het aantal cliënten met succesvol afgerond traject dat zich binnen twee jaar na afsluiting van het traject opnieuw aanmeldt bij de centrale toegang (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	9.1
11	Het aantal cliënten met een traject dat langer dan 3 maanden uit beeld is, naar reden van uitval (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	9.3
opdracht 5 ... de uitstroom vanuit de MO-instellingen naar zelfstandige woonvormen, toeneemt		
12	Percentage van de cliënten met een trajectplan dat uitstroomt naar minimaal trede 2 op de trap van herstel (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	10.1
13	Doorlooptijd vanaf intake/ toewijzing zorgtraject/ tot het bereiken van stabiele mix (stabiel mix exclusief stabiele dagbesteding) (uitgesplitst naar zwerfjongeren (≤ 22) en volwassenen (≥ 23))	10.2
14	Gemaakte afspraken met woningcorporaties m.b.t. woonaanbod voor kwetsbare groepen/ kwetsbare groepen jongeren	10.3
opdracht 6 ... de ondersteuning van voormalige MO/OGz cliënten, vanuit andere beleidsvelden, verbetert		
15A	kwaliteit, effectiviteit en sturing van samenwerking in de ondersteuning aan daklozen	7.4
15B	kwaliteit en effectiviteit van lokale ondersteuningsnetwerken aan kwetsbare burgers	5.7
15C	kwaliteit, effectiviteit en sturing van samenwerking ten behoeve van kwetsbare jongeren en zwerfjongeren	7.6
15D	kwaliteit en effectiviteit van samenwerking bij het bevorderen van blijvend herstel	9.2
16	Oordeel van cliënten	hst 11

3.3.2 Leeswijzer

In het rapport staan de indicatoren en procesbeschrijvingen gegroepeerd in de (theoretische) volgorde van uitval en herstel en de bijbehorende beleidsopgaven: - voorkomen van dakloosheid (hoofdstuk 5); -verblijf op straat tegengaan (hoofdstuk 6); -daklozen in zorg en onder dak brengen (hoofdstuk 7); -overlast verminderen (hoofdstuk 8); -verminderen van terugval en uitval (hoofdstuk 9); -verbeteren van uitstroom (hoofdstuk 10). In hoofdstuk 11 geven cliënten en hun vertegenwoordigers hun mening. Het rapport begint met een bespreking van een aantal beleidsinnovaties die de vier steden doorvoerden (hoofdstuk 4).

4 Nieuwe instrumenten

4.1 Zelfredzaamheid-Matrix

Alle vier de steden voerden de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) in als instrument om aanvragers te screenen, problemen van cliënten te inventariseren of de ontwikkeling van cliënten te volgen. Met dit instrument kunnen behandelaars, beleidsmakers en onderzoekers in de (openbare) gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en gerelateerde werkvelden de mate van zelfredzaamheid van hun cliënten beoordelen. Het instrument wordt toegelicht op (en is te downloaden van) www.zelfredzaamheidmatrix.nl.²

De Zelfredzaamheid-Matrix heeft elf domeinen waarop de mate van zelfredzaamheid wordt beoordeeld. De domeinen van de ZRM zijn: Inkomen, Dagbesteding, Huisvesting, Gezinsrelaties, Geestelijke gezondheid, Fysieke gezondheid, Verslaving, ADL-vaardigheden, Sociaal netwerk, Maatschappelijke participatie, en Justitie. Dit zijn de noodzakelijke en niet-overbodige gebieden die in iedere volwassen persoon (in de Nederlandse samenleving) bepalend zijn voor de effectiviteit, productiviteit en kwaliteit van leven.

De ZRM helpt om integraal naar de cliënt te kijken en geeft hulpverleners uit verschillende disciplines en werkvelden een gemeenschappelijk kader. Hierdoor spreken zij dezelfde 'taal' en kunnen ze beter afstemmen en prioriteren. Ook is het mogelijk om op basis van de ZRM vergelijkingen te maken tussen groepen van cliënten. Dit is van belang bij het evalueren van programma's en de beleidsvorming.

4.2 Den Haag: sociaal casemanagement

In de tweede fase van het Plan van Aanpak zet de Haagse dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid flankerend beleid in om te voorkomen dat de zogenoemde hoogrisico groep dakloos wordt. De doelgroep betreft naar schatting 5.000 tot 10.000 huishoudens met meervoudige problemen, die niet meer in staat zijn om deze zelfstandig op te lossen. In crisissituaties (bijvoorbeeld bij vonnis tot huisuitzetting of bij afsluiting van gas, water en licht) en indien er sprake is van multiproblematiek worden ze gemeld bij Den Haag OpMaat.³

De sociaal casemanagers zorgen dat ze in gesprek komen met de aldus gemelde huishoudens. Ze brengen de problemen in kaart en inventariseren de aanwezige ondersteuning. Waar de benodigde ondersteuning ontbreekt, wordt die door de sociaal casemanagers opgestart. Zo krijgen burgers of gezinnen met ernstige knelpunten op meerdere hulpterreinen één samenhangend (herstel)zorgplan vanuit één aanspreek-

² Zie voor een toelichting ook (Lauriks et al, 2010a) en (Lauriks et al, 2010b).

³ Den Haag OpMaat is een uitvoerende organisatie waarin verschillende voorzieningen zijn samengebracht, namelijk armoedeverzoeken, individuele (Wmo-)voorzieningen, financiële dienstverlening, sociaaljuridische dienstverlening en inburgering en participatie.

punt. In 2011 zijn 3102 meldingen via de meldcode binnengekomen. Daarvan konden er 805 na een enkele doorverwijzing of overleg worden afgehandeld. Van de overige 2297 waren er 428 crisismeldingen (Gemeente Den Haag, 2012).

De toegevoegde waarde van het sociaal casemanagement is in 2011 onderzocht door een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (Lubbe en Larsen, 2011). Hieruit blijkt dat elke geïnvesteerde euro bijna 1,50 euro aan maatschappelijke baten oplevert. De belangrijkste baat is het voorkomen van huisuitzettingen en daarmee het voorkomen van een beroep op maatschappelijke opvang en noodopvang. Verder wordt escalatie van de problemen voorkomen en daarmee een beroep op de duurdere tweedelijnszorg met ongeveer 3% verminderd. De inzet van sociaal casemanagement draagt bij aan een aantal gezinnen ook bij aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van de volwassenen en het verbeteren van de schoolprestaties van de kinderen.

4.3 Uitstroom naar zelfstandig wonen bevorderen

4.3.1 Amsterdam: pilot uitstroom bevorderen

Amsterdam zet vijf instrumenten en maatregelen in om uitstroom uit de maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen te bevorderen. In 2012 zijn de eerste twee daarvan ingevoerd, de overige zijn nog in ontwikkeling:

1. Meerjarige afspraken met woningcorporaties. In de periode 2011-2014 stellen woningcorporaties jaarlijks 300 woningen beschikbaar voor extramuralisering en uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Daarmee wordt het volume met 75 woningen per jaar vergroot ten opzichte van de periode voor 2011.
2. Screening van cliënten in de maatschappelijke opvangvoorzieningen. Met behulp van de Zelfredzaamheid-Matrix bepalen de veldregisseur, de instellingen en het gemeentelijke team Financiële dienstverlening en budgetbeheer (FIBU) of cliënten klaar zijn om uit te stromen.
3. Gemeente monitort vervolgens of de cliënten worden aangemeld bij de veldtafel uitstroom.
4. Begeleid wonen eerst: mensen kunnen eerder in begeleid instromen dan voorheen. Er hoeft nog geen sprake te zijn van een volledig stabiele schuldenpositie.
5. Diversificatie van soorten begeleid wonen (variërend in intensiteit en duur van begeleid wonen).

Zie verder §10.1.1 voor de resultaten en knelpunten van deze pilot.

4.3.2 Rotterdam: Thuishavens

Eén van de ambities van de tweede fase van het Rotterdamse programmaplan maatschappelijke opvang is dat ex-daklozen zoveel mogelijk zelfstandig gaan wonen, ingebed in de wijk. Dit om de doorstroom en uitstroom van (ex-)daklozen te bevorderen en om terugval te voorkomen. De Thuishavens zijn de Rotterdamse uitwerking van deze ambitie. Eind 2011 (op 12 december) is er een contract getekend door een groot aantal zorginstellingen en de gemeente om het concept Thuishavens over de gehele stad in

te voeren. Het concept Thuishavens draait vooral om een manier van werken van de betrokken zorginstellingen, niet zozeer om concrete voorzieningen, en kent derhalve verschillende verschijningsvormen.

Een Thuishaven is een plek in de buurt waar ondersteuning wordt gegeven aan kwetsbare mensen. Het is een steunpunt in de wijk van waaruit mensen begeleid worden in hun zorg –en woonproblematiek maar ook een steunpunt om op terug te vallen voor die mensen, die al of weer zelfstandig wonen in de wijk. Het is een plek waar mensen veilig kunnen wonen. Het concept wordt in 2012 op meerdere manieren in de praktijk gebracht. Belangrijk voor de Thuishavens is de verbinding met de wijk. Dat wil zeggen dat ook partijen die al in de wijk actief zijn, vooral op het gebied van welzijn, betrokken worden bij de diensten die Thuishavens verlenen aan cliënten in de buurt. In de toekomst is het de bedoeling dat bewoners en het steunpunt van betekenis worden voor de wijk, bijvoorbeeld door (vrijwilligers-)werk in de buurt te verrichten of door faciliteiten ter beschikking te stellen voor buurtbewoners of bedrijven in de wijk.

4.4 Terugval voorkomen met inzet van ervaringsdeskundigen

Amsterdam startte een pilot om met inzet van ervaringsdeskundigen te voorkomen dat mensen met complexe problematiek weer terugvallen en opnieuw opgenomen worden of dakloos worden. Zie §9.1.1.

4.5 Gebruik maken van ervaringsdeskundigheid

De GG&GD Utrecht heeft in samenwerking met het Trimbos-instituut, de Stadsbrug en de Achterkant het panelproject 'Meetellen in Utrecht' ontwikkeld. Beoogd is de ontwikkeling en het in stand houden van een panel van 200 (ex)-daklozen. Panelleden worden via internet, schriftelijk of door een peer gevraagd naar vorderingen in zelfredzaamheid, participatie en eigen regie en de benodigde ondersteuning daarbij, maar ook naar de behoefte en effecten van wijkgerichte ondersteuning bij herstel. In navolging van vergelijkbare projecten onder zwerfjongeren en mensen in de bijstand in Amsterdam wordt gekozen voor een peer aanpak: (ex)-daklozen die bijdragen aan de werving en het consulteren van panelleden. Met het panel wil de gemeente Utrecht zorgen voor structurele feedback op beleid en praktijk voor en door de betrokkenen zelf. Met een plan van aanpak is gestart in februari 2012, resultaten van de eerste peiling worden voorzien eind 2012.

4.6 Pilot integrale financiële dienstverlening: budget de baas

De pilot Budget de Baas is gericht op het verbeteren van de zelfredzaamheid van OGGz-cliënten op zoveel mogelijk leefgebieden. Een effectieve financiële hulpverlening en waar mogelijk ook schuldenafbouw zou hieraan moeten bijdragen. In het verlengde hiervan moet de verbetering van de zelfredzaamheid de bijkomende maatschappelijke kosten van de OGGz-doelgroep verlagen. Tevens richt de pilot zich op een efficiënte inzet van middelen uit AWBZ en gemeentelijke middelen, zodat financiële hulpverlening aan OGGz-cliënten betaalbaar en mogelijk blijft. Doelgroep van de pilot zijn 150 cliënten afkomstig uit het klantenbestand van Stadsgeldbeheer. Het gaat om klanten met zware problematiek die gebruik maken van de maatschappelijke opvang en begeleiding uit de AWBZ, die zijn aangemeld bij de Brede Centrale Toegang en waarbij structureel meer dan 1 uur per week financiële hulpverlening nodig is. Klanten met (ook) lichte verstandelijke beperkingen worden geëxcludeerd omdat er voor hen via de (L)VG sector passende arrangementen zijn. Begin december 2011 was de stand van zaken als volgt:

- Het beoogde aantal van 150 cliënten is ingestroomd.
- De spreiding van de klanten is nog te beperkt, want slechts afkomstig van twee veldpartijen: de Tussenvoorziening en de SBWU. Andere instellingen hebben geen cliënten aangeleverd.
- Door instroom in de pilot konden ongeveer 105 nieuwe (extra) cliënten instromen bij Stadsgeldbeheer dankzij vrijkomende capaciteit door de pilot. Dit verschil moet verklaard worden door instroom van klanten die al in de schuldhulpverlening zaten en dus niet op de wachtlijst van Stadsgeldbeheer stonden, respectievelijk door instroom van klanten in de pilot bij wie de schuldregeling niet via de AWBZ te financieren is. Voor deze groep moest de gemeente vrijvallende middelen vanwege de pilot inzetten voor schuldregeling bij sommige deelnemers aan de pilot.
- De pilot heeft geen effect gehad op de wachtlijst bij Stadsgeldbeheer (die is noch gegroeid, noch afgenomen).

Een (tussentijdse) evaluatie op inhoudelijke resultaten is nog niet beschikbaar. Daarover zijn de gemeente en Achmea in gesprek met de Hogeschool Utrecht.

5 Voorkomen dakloosheid

5.1 Voorkomen huisuitzettingen (indicatoren 1A en 1B)

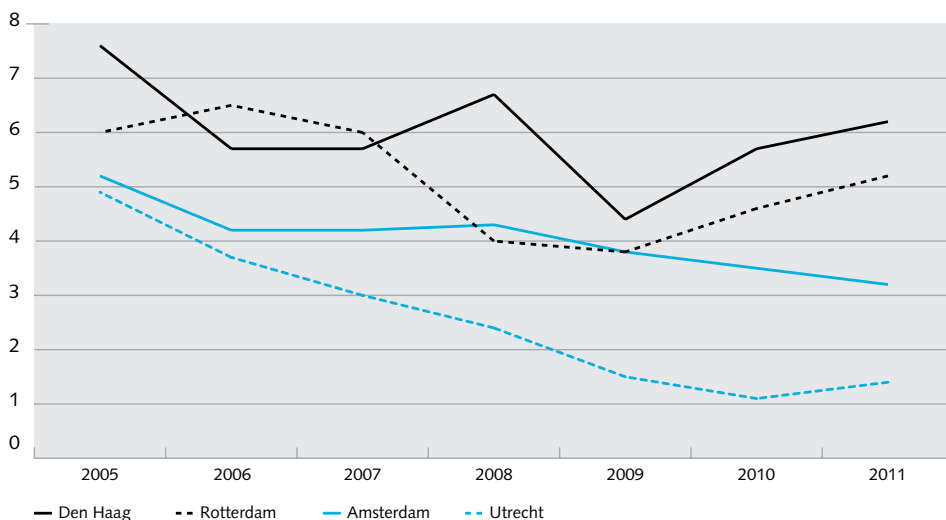
5.1.1 Terugdringen huisuitzettingen (indicator 1A)

Bij aanvang van het Plan van Aanpak eerste fase waren huisuitzettingen een belangrijke 'uitvalroute' naar dakloosheid (Van Laere & De Wit, 2005). Vandaar dat het Plan van Aanpak inzet op het terugdringen van huisuitzettingen. Om te volgen in hoeverre de afspraken op dit terrein succesvol zijn, monitoren de vier steden het aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties op het totaal aantal woningen van corporaties. Zie grafiek 5.1.

In 2011 vonden er 1.993 huisuitzettingen plaats, 28% minder dan in 2005, toen de metingen begonnen. Er lijkt echter wel een trendbreuk op te treden in het aantal huisuitzettingen. In 2011 nam in de vier grote steden het totaal aantal huisuitzettingen toe, voor het eerst sinds 2006. Ten opzichte van de 1.807 huisuitzettingen in 2010 nam het aantal huisuitzettingen toe met 10%. In Utrecht, Rotterdam en Den Haag steeg het absolute aantal huisuitzettingen met respectievelijk 29, 23 en 16% ten opzichte van 2010. Ook relatief, per 1.000 corporatiewoningen, steeg het aantal huisuitzettingen in deze drie steden. Anders dan in de andere drie steden bleef de dalende trend in Amsterdam doorzetten (-7% ten opzichte van 2010). Rotterdam meldt dat de totaal uitstaande huurschuld bij woningcorporaties steeg, wat de stijging mogelijk kan verklaren. In Rotterdam is de in absolute zin geboekte winst ten opzichte van 2009 weer verloren gegaan⁴. In Utrecht lijkt de gestaag dalende trend te keren, wat niet wegneemt dat het aantal huisuitzettingen in deze stad met 63 nog steeds heel laag te noemen is (grafiek 5.1).

⁴ De indicator meet het aantal huisuitzettingen per 1.000 corporatiewoningen. Tot 2009 moest Rotterdam het totaal aantal corporatiewoningen schatten. Dat bleek in 2009 te hoog ingeschat. Daardoor steeg in 2010 de indicator, terwijl het aantal huisuitzettingen toen juist afnam.

Grafiek 5.1: Aantal huisuitzettingen bij woningcorporaties per 1.000 corporatiewoningen, 2005-2011, per stad.^a



Bron Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2010, 2011)

a Rotterdam: in 2010 geteld aantal corporatiewoningen, 2005-2009 geschat.

5.1.2 Voorkomen dakloosheid door huisuitzetting (indicator 1B)

Om het succes te bepalen van de beleidsmaatregelen om dakloosheid als gevolg van huisuitzetting te voorkomen, tellen de vier steden het aantal mensen dat zich binnen drie maanden na huisuitzetting meldt bij de centrale meldpunten van de maatschappelijke opvang. Dit is een verandering in de meetwijze ten opzichte van voorgaande jaren: vroeger werd het aantal aanmeldingen binnen één maand na huisuitzetting geteld. Om die reden kan er geen tijdreeks gemaakt worden: het aantal aanmeldingen na huisuitzetting is hoger dan voorgaande jaren, maar dit is een logisch gevolg van de definitiewijziging.

De reden voor deze aanpassing van de indicator is dat de beperking tot uitsluitend die mensen die zich binnen 30 dagen na huisuitzetting meldden een onderschatting gaf van het werkelijke aantal mensen dat dakloos werd als gevolg van huisuitzetting. De ervaring leert namelijk dat mensen de eerste dertig dagen meestal wel elders onderdak kunnen vinden, zoals bij familie, vrienden of kennissen, en zich pas na een langere periode melden bij de maatschappelijke opvang.

Huisuitzetting is in Rotterdam een belangrijke oorzaak van dakloosheid. In deze stad meldden zich in 2011 ruim 390 mensen bij de maatschappelijke opvang die aangaven dat huisuitzetting de aanleiding was voor hun dakloosheid. Dat is bijna vier op de tien volwassenen die zich aanmelden bij de maatschappelijke opvang (tabel 5.1). Hierbij moet aangetekend worden dat het gaat om de door Rotterdamse aanmelders zelf gemelde aanleiding voor dakloosheid: een aantal van hen zal niet door een woningcorporatie uit huis gezet zijn, maar bijvoorbeeld door huisgenoten.

Het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang na huisuitzetting is in andere steden aanzienlijk lager dan in Rotterdam. In Amsterdam en Utrecht wordt maar een relatief klein deel van de aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang veroorzaakt door recente huisuitzetting. In Utrecht meldden zich slechts vijf mensen aan bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na huisuitzetting.

Den Haag en Utrecht leverden gegevens aan over aanmeldingen van zwerfjongeren na huisuitzetting. Huisuitzetting blijkt in Den Haag een belangrijke aanleiding te zijn voor dakloosheid onder jongeren, in tegenstelling tot in Utrecht (tabel 5.1). De GGD Amsterdam meldt dat in Amsterdam maar weinig mensen onder de 23 jaar zelfstandig een woning huren en vermoedt daarom dat huisuitzetting onder deze groep niet veel zal voorkomen.

Tabel 5.1: Aantal aanmeldingen bij maatschappelijke opvang binnen 3 maanden na huisuitzetting, absoluut en als percentage van het totaal aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang, naar leeftijdscategorie en per stad, 2011.

	Volwassenen (≥ 23 jr)			Jongeren (≤ 22 jr)		
	Aantal < 3 mnd na huisuitzetting	Totaal aantal nieuwe aanmeldingen	In % van nieuwe aanmeldingen	Aantal < 3 mnd na huisuitzetting	Totaal aantal nieuwe aanmeldingen	In % van nieuwe aanmeldingen
Amsterdam	84	1465	6	.	.	.
Rotterdam	392	1029	38	.	.	.
Den Haag	132	792	17	33	107	31
Utrecht	5	297	2	0	125	0
Totaal	613	3583	17	.	.	.

Bronnen: gemeentelijke registraties centrale meldpunten maatschappelijke opvang.

. : geen gegevens

5.1.3 Voorkomen huisuitzettingen: geleverde prestaties

Bij het voorkomen van huisuitzetting wordt veelal samengewerkt met woningbouwcoöperaties. Uit een onderzoek van G4-USER⁵ onder feitelijk daklozen bleek dat van de geënquêteerde daklozen –die overigens niet allen tot de doelgroep van het Plan van Aanpak behoorden – slechts een beperkt deel in een corporatiewoning verbleef (Buster, De Wit, Mandos, Gilissen, Vleems en Van Bergen, 2012). Uitzettingen of anderszins beëindiging van de huur in de particuliere verhuur vormen een zeker zo grote bron (in Den Haag en Rotterdam geldt dit voor bijna de helft van de huisuitzettingen). In Amsterdam zijn grote particuliere verhuurders om deze reden ook aangesloten bij het convenant ter voorkoming van huisuitzettingen.

In 2011 werden 4.106 huurders met betalingsachterstand aangemeld bij het project Vroeg Eropaf, waarvan 1.785 door de Amsterdamse woningcorporaties. Met ca. 60% van deze huurders heeft binnen 4 weken een uitgebreid gesprek plaatsgevonden over de oorzaak en over een plan van aanpak voor de oplossing.

Hoewel het aantal verzoeken om bemiddelingen door het Rotterdamse Meldpunt Preventie Huisuitzettingen vrijwel gelijk is gebleven, is het aantal feitelijke ontruimingen gestegen tot 808. Een mogelijke reden voor de stijging is dat door aanpassingen in het Rotterdamse registratiesysteem de mogelijkheid 'overige/ anders' als aanleiding voor dakloosheid minder makkelijk aangekruist kan worden. Waarschijnlijker is dat meer Rotterdamse huishoudens als gevolg van de crisis huurschulden opbouwden en dat corporaties zich als gevolg van een toename van de totaal uitstaande schuld harder opstelden. Niet elke ontruiming leidt overigens tot dakloosheid en niet iedereen behoort daarmee tot de doelgroep voor het Plan van Aanpak.

In 2011 werden in Den Haag 456 huurders aangemeld bij het sociaal casemanagement (zie §4.2), de meesten (89%) door de woningcorporaties. Daarvan werd het traject bij 191 meldingen succesvol afgerond (42%), dat wil zeggen dat een huisuitzetting werd voorkomen. Een relatief groot deel van de meldingen, 164 meldingen (36%), is nog in behandeling. Dit komt doordat een traject van een sociaal casemanager gemiddeld 3 tot 6 maanden duurt.

In Utrecht stroomden in 2011 126 cliënten uit bij het project 'Voorkom Huisuitzetting!'. Daarvan werden er 102 (81%) positief afgerond, dat wil zeggen dat huisuitzetting voorkomen kon worden. Woningcorporaties melden bij het Utrechtse project Voorkom Huisuitzetting! alleen die huurders waarbij ze verwachtten dat hulp en schuldhulpverlening kunnen bijdragen aan het voorkomen van huisuitzetting. Dit verklaart mogelijk het hoge percentage dat positief werd afgerond.

⁵ Urban Social Exclusion Research, de academische werkplaats maatschappelijke opvang van de G4, een samenwerkingsverband van GGD-en en universiteiten.

5.2 Voorkomen dakloosheid na ontslag uit detentie (indicator 2)

Bij aanvang van het Plan van Aanpak stelden de vier gemeenten zich ten doel om dakloosheid na ontslag uit detentie te voorkomen. Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen wordt het aantal meldingen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na ontslag uit detentie als percentage van het totaal aantal ex-gedetineerden in de gemeente gemeten. Ook deze indicator is aangepast ten opzichte van voorgaande jaren: in plaats van meldingen bij de maatschappelijke opvang binnen 30 dagen na ontslag uit detentie worden nu de meldingen binnen 3 maanden na ontslag geteld.

Het voornaamste instrument om deze doelstelling te behalen is het in 2009 tussen gemeenten en het Rijk afgesloten 'Samenwerkingsmodel nazorg aan volwassen ex-gedetineerden' (VNG, 2009a, b en c). In dit model spreken het Ministerie van Justitie en gemeenten gezamenlijk ambities en wederzijdse verantwoordelijkheden af over nazorg aan ex-gedetineerden. Het model 'richt zich primair op het op orde brengen van een vijftal basisvoorwaarden voor reïntegratie in de samenleving: een identiteitsbewijs, inkomen, onderdak, schuldhulpverlening en de benodigde (geestelijke) gezondheidszorg.' (VNG 2009). In 2011 is dit model op diverse punten geactualiseerd.⁶ Zie verder ook §8.2.

De waarde van de indicator is moeilijk te interpreteren. Het doel van het beleid is dat mensen niet op straat komen te staan wanneer ze vrij gelaten worden. Wanneer de ex-gedetineerde zelf geen woning meer heeft, kan een plek in de maatschappelijke opvang opgevat worden als een succes van goed nazorgbeleid voor deze persoon, omdat hij of zij anders feitelijk dakloos geworden zou zijn. Om die reden spraken de vier steden af ook beleidsprestaties van het nazorgbeleid te meten: hoeveel ex-gedetineerden zijn voorzien van de genoemde basisvoorwaarden voor reïntegratie (indicator 9). Op het moment van schrijven waren de gegevens over 2011 echter nog niet bekend bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Slechts een klein percentage van de volwassen gedetineerden meldt zich na ontslag uit detentie bij de maatschappelijke opvang (tabel 5.2). De definitiewijziging van de indicator is nauwelijks van invloed geweest op de percentages, die al jaren rond de twee procent schommelen.⁷ Gemiddeld maakt het aantal meldingen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na ontslag uit detentie 5% uit van het totaal aantal nieuwe meldingen bij de maatschappelijke opvang. In Den Haag is dat 6%, in Utrecht 3%.

Ook van de jongeren die uit detentie ontslagen worden meldt zich maar een klein percentage bij de maatschappelijke opvang. Dit percentage is in Rotterdam hoger (6%) dan in de andere twee steden die hierover gegevens aanleverden (1%) (tabel 5.2).

⁶ Mede naar aanleiding van kortingen op het participatiebudget, wijzigingen in de Wet werk en bijstand en de op handen zijnde wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

⁷ Alleen in Utrecht treedt er meer dan een verdubbeling op van het percentage als gevolg van de definitiewijziging.

Tabel 5.2: Aantal aanmeldingen bij maatschappelijke opvang binnen 3 maanden na ontslag uit detentie, absoluut en als percentage van totaal aantal ex-gedetineerden, naar leeftijdscategorie en per stad, 2011.

	Volwassenen (≥ 23 jr)		Jongeren (≤ 22 jr)	
	Aantal ^a	In % van totaal aantal volwassen ex-gedetineerden ^b	Aantal ^a	In % van totaal aantal jeugdige ex-gedetineerden ^c
Amsterdam	42	1,5	0 ^d	0,0
Rotterdam	46	2,1	36	5,7
Den Haag	48	2,3	6	1,2
Utrecht	9	1,2	3	1,2
Totaal	145	1,8	45 ^e	3,4 ^e

a Bron: gemeentelijke registraties centrale meldpunten maatschappelijke opvang.

b Bron: Min V&J, DJI, rapportage uitstroom 2011 totaal en per gemeente. Uitstroom per gemeente exclusief onttrekkers aan detentie en aan buitenland uitgeleverden en strafrechtelijk gedetineerden zonder geldige verblijfsvergunning of onbekende woonplaats. Het aantal 23-jarige ex-gedetineerden is geschat als 1/6 van het aantal 18 t/m 23 jarige ex-gedetineerden en opgeteld bij het aantal van 24 jaar en ouder. Rotterdam rapporteerde een lager aantal volwassen ex-gedetineerden, waardoor het percentage hoger zou uitkomen. Omwille van de vergelijkbaarheid is in alle vier de steden dezelfde bron gebruikt.

c Bron: Min V&J, DJI, rapportage uitstroom uit gevangeniswezen en justitiële jeugdinstituten 2011, leeftijd tot en met 22 jaar, exclusief vreemdelingenbewaring en woonplaats onbekend.

d Bron: GGD Amsterdam

e Totaal berekend over Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

5.3 Terugdringen dakloosheid door ontslag uit zorginstelling (indicator 3)

In het Plan van Aanpak namen gemeenten zich voor dat dakloosheid ten gevolge van uitval uit zorginstellingen (vrijwel) niet meer voor moest komen. De sluitende ketensamenwerking onder veldregie van de gemeente zou hieraan bijdragen. Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen wordt het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang binnen drie maanden na ontslag of uitval uit een zorginstelling als percentage van het totaal aantal nieuwe aanmeldingen in de gemeente gemeten.⁸ Ook deze indicator is aangepast ten opzichte van voorgaande jaren: in plaats van aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang binnen 30 dagen na ontslag uit een zorginstelling worden nu de aanmeldingen binnen 3 maanden na ontslag geteld.

⁸ Als noemer van de indicator werd in het verleden het aantal nieuw gerealiseerde trajecten in het jaar genomen. Dit jaar wordt voor het eerst (in drie steden) het aantal aanmeldingen genomen.

In totaal meldden zich in 2011 84 volwassenen binnen drie maanden na ontslag uit een zorginstelling bij de maatschappelijke opvang, dat is gemiddeld 4% van het totaal aantal nieuwe aanmeldingen. In Den Haag en Rotterdam is dat aantal hoger dan in Amsterdam en Utrecht (tabel 5.3). De verruiming van de indicator heeft niet tot een grote trendbreuk geleid: vorig jaar waren er 61 mensen die zich meldden bij de maatschappelijke opvang binnen 30 dagen na ontslag of uitval uit een zorginstelling.

In Den Haag meldden zich 13 zwerfjongeren bij de maatschappelijke opvang binnen 3 maanden na ontslag of uitval bij een zorginstelling. In Utrecht bedroeg dat aantal 5, vergelijkbaar met vorig jaar, toen zich er 3 meldden. In Amsterdam hadden 127 van de 213 bij de maatschappelijke opvang aangemelde zwerfjongeren een verleden bij de jeugdzorg (60%). Onbekend is of zij zich aanmeldden binnen 3 maanden na ontslag uit een zorginstelling.

Tabel 5.3: Aantal aanmeldingen bij maatschappelijke opvang binnen 3 maanden na ontslag of uitval uit een zorginstelling, absoluut en als percentage van totaal aantal nieuwe aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang, naar leeftijdscategorie en per stad, 2011.

	Volwassenen (≥ 23 jr)		Jongeren (≤ 22 jr)	
	Aantal	In % van totaal aantal nieuwe aanmeldingen	Aantal	In % van totaal aantal nieuwe aanmeldingen
Amsterdam	7	0	.	.
Rotterdam	36	5	.	.
Den Haag	37	3	13	8
Utrecht	4	1	5	4
Totaal	84	4	.	.

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011, op basis van gemeentelijke registraties centrale meldpunten maatschappelijke opvang)

. : geen gegevens

5.4 Voorkomen nieuwe dakloze mensen (indicator 7)

Eén van de kernopgaven in de tweede fase van het Plan van Aanpak is het voorkomen van nieuwe dak- en thuislozen door te investeren in preventie van uitval en op het voorkómen van terugval (Rijk en vier grote steden, 2011). Werden in de eerste fase de inspanningen geconcentreerd op het voorkomen van dakloosheid als gevolg van huisuitzetting, ontslag uit detentie of zorg, in de tweede fase verbreden de G4 hun ambities dus om de totale instroom van nieuwe dakloze mensen te beperken. Om die reden volgen de steden met ingang van dit jaar ook het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg. Daarmee kan voor het eerst de totale instroom aan nieuwe dakloze mensen in de G4 bepaald worden.

In totaal meldden zich in 2011 in de vier grote steden 3.600 mensen aan bij de maatschappelijke opvang, waarvan bijna 2.800 om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg. Dat betekent dat iets minder dan een kwart van de aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang in de vier steden nog wordt veroorzaakt door huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg. In Amsterdam en Utrecht maakt het aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg een relatief hoog percentage uit van het totaal aantal nieuwe aanmeldingen (tabel 5.4). Dit houdt in dat in deze twee steden relatief minder mensen dakloos worden kort na huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg.

Ook bij jongeren maakt het aantal aanmeldingen als gevolg van andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg een groot deel uit van de nieuwe aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang. Er zijn redenen om aan te nemen dat jongeren zich om andere redenen bij de maatschappelijke opvang melden dan volwassenen. Uit registraties van de gemeente Utrecht en Amsterdam blijkt namelijk dat een groot deel van hen het ouderlijk huis verlaten heeft of door hun ouders uit huis gezet zijn, terwijl volwassenen meestal zelf een woning huurden of bij een partner inwoonden.

In Rotterdam melden zich veel meer jongeren bij de maatschappelijke opvang dan in de andere steden: in totaal 1.395 jongeren, tegen 213 in Amsterdam, 163 in Den Haag en 125 in Utrecht (tabel 5.4). Rotterdam telt het aantal jongeren dat zich meldt bij het jongerenloket met een ernstig huisvestingsprobleem en een ernstige zorgvraag.⁹ 'Ernstig' betekent in dit geval dat de jongere acute problematiek heeft of niet zelfredzaam is op het gebied van huisvesting plus een ander primair leefgebied: gezondheid, inkomen, dagbesteding of gezinsrelaties.¹⁰ Daarbij leidt niet elke melding tot een plaatsing in de Bijzondere Jongerenhuisvesting: in Rotterdam wordt het aantal zwerfjongeren geschat op circa 1000 zwerfjongeren in een jaar. Op enig moment zijn er naar schatting 750 jongeren waarvan er 650 in een begeleidingstraject zitten. Op de jongeren die niet in traject zijn worden vormen van bemoeizorg ingezet (bijvoorbeeld door het Veldwerk of ACT).

⁹ Centraal Onthaal Jongeren, het centrale meldpunt voor zwerfjongeren, is een onderdeel van het jongerenloket. Het jongerenloket begeleidt jongeren bij het vinden van opleiding, werk en dagbesteding. De door Rotterdam gehanteerde definitie wijkt af van de landelijk vastgestelde definitie zwerfjongeren, zoals beschreven op www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/definitie-zwerfjongeren.

¹⁰ Hiervoor gebruikt het Jongerenloket de Zelfredzaamheid-Matrix, zie §4.1.

Tabel 5.4: Aantal aanmeldingen bij maatschappelijke opvang om andere redenen dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorginstelling, absoluut en als percentage van totaal aantal nieuwe aanmeldingen, naar leeftijdscategorie en per stad, 2011^a.

	Volwassenen (≥ 23 jr)			Jongeren (≤ 22 jr)		
	Aantal aanmeldingen om andere redenen	in % van totaal	Totaal aantal aanmeldingen	Aantal aanmeldingen om andere redenen	in % van totaal	Totaal aantal aanmeldingen
Amsterdam	1.332	91	1.465	.	.	213 ^b
Rotterdam	555	54	1.029	1.359	97 ^c	1.395 ^c
Den Haag	575	73	792	111	68	163
Utrecht	279	94	297	117	94	125
Totaal	2.759	77	3.601	1.587 ^d	94 ^d	1.896

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van aanpak MO 2011, op basis van gemeentelijke registraties centrale meldpunten maatschappelijke opvang)

a Totaal aantal aanmeldingen betreft het aantal aanmeldingen na huisuitzetting (indicator 1B), ontslag uit detentie (indicator 2) of een zorginstelling (indicator 3) of om andere redenen (indicator 7)

b Van de 213 in Amsterdam aangemelde jongeren hadden er 127 een verleden bij de Jeugdzorg en 86 niet.

c Het aantal aanmeldingen van jongeren na huisuitzetting of ontslag uit een zorginstelling in Rotterdam is onbekend.

d Totaal berekend voor Rotterdam, Den Haag en Utrecht en exclusief aanmeldingen na huisuitzetting in Rotterdam.

. : geen gegevens

Een onderzoek naar feitelijk daklozen verricht door G4-USER (2011) geeft enig inzicht in de aanleidingen tot dakloosheid, anders dan huisuitzetting of ontslag uit detentie of zorg. Daaruit bleek dat een niet onaanzienlijk deel van de geënquêteerde dakloze mensen dakloos werd na conflicten met medebewoners (relatieproblemen) of na (terug) komst uit het buitenland.

Deze bevindingen worden bevestigd door registraties van de gemeente Utrecht. De belangrijkste reden voor dakloosheid (anders dan huisuitzetting of ontslag uit zorg of detentie) is dat deze mensen de woning verlaten, hetzij uit eigen keuze, of weggestuurd door hun voormalige huisgenoten. Bij volwassenen was de aanleiding hiervoor vaak echtscheiding of relatieproblemen, bij jongeren meestal conflicten met ouders of verzorgers. Ook huiselijk geweld was in enkele gevallen aanleiding tot het verlaten van de woning. Ongeveer een kwart van de aanmeldingen betrof huisuitzetting of ontslag uit zorg of detentie langer dan drie maanden geleden. Iets minder dan twee op de tien volwassenen was uit een niet-corporatiewoning gezet. Een beperkt aantal aanmeldingen betrof beëindiging van een marginale of tijdelijke woning. Voor de rest van deze aanmeldingen is de optie 'anders' geregistreerd.

5.5 Schuldhulpverlening (indicator 8)

Zoals recent opnieuw is aangetoond heeft een aanzienlijk deel van de feitelijk daklozen te maken met schulden en een gebrek aan (legale) middelen van bestaan (G4-USER, 2011). De schuldenproblematiek kan zowel ten grondslag liggen aan de dakloosheid (uitzetting wegens huurschuld) en vormt tegelijkertijd een belemmering voor terugkeer naar een zelfstandige vorm van huisvesting. Het voorkomen van schuldenproblematiek is een van de manieren om dakloosheid te voorkomen (Rijk en vier grote steden, 2011: 3).

Financiële hulpverlening door budgetbeheer of schuldhulpverlening is een instrument om schulden beheersbaar te maken, en om dakloze mensen uitzicht te geven op herstel (ibidem: 18-19). Om een beeld te krijgen van de inspanningen die gemeenten zich getroosten op het gebied van schuldhulpverlening, monitoren de vier steden het aantal ingezette trajecten in relatie tot het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening. De geleverde cijfers voor het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening en de geleverde inspanningen op dit terrein bleken echter niet vergelijkbaar tussen de steden. We volstaan daarom met een (kwantitatieve) beschrijving per stad.

5.5.1 Amsterdam

In Amsterdam meldden 17.000 mensen zich aan voor schuldhulpverlening. Niet al deze mensen krijgen een schuldsaneringstraject: ze kunnen ook bijvoorbeeld budgetbeheer krijgen, informatie en advies, of ze zien na aanmelding alsnog af van dienstverlening. In 2011 stroomden 2.542 mensen in bij de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam en op 1 januari 2012 hadden in totaal 8.950 mensen een traject via de stadsdelen of bureaus voor schuldhulpverlening.

In Amsterdam wordt een belangrijk deel van de schuldhulpverlening geleverd door 'Vroeg-erop-af': (schuld-)hulpverlening aan huishoudens waarbij huisuitzetting of afsluiting van energie dreigt. In mei tot en met december 2011 werden er 4.106 huurders aangemeld bij Vroeg Eropaf. Deze trajecten zitten niet inbegrepen in de instroomcijfers bij de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (zie ook zie §5.1.3)¹¹.

5.5.2 Rotterdam

In Rotterdam meldden zich bij de Kredietbank Rotterdam 7.200 mensen aan voor schuldhulpverlening. Daarvan dienden er 4.000 een aanvraagformulier in. In 640 gevallen gaf de Kredietbank Rotterdam geen aanmeldformulier mee, bijvoorbeeld omdat er geen inkomen was, de aanmelder geen inwoner van Rotterdam was, etc. De overige 2.560 aanmelders zagen om onbekende redenen af van dienstverlening. In 2011 zijn er bij de Gemeentelijke Kredietbank Rotterdam 4.092 schuldhulpverleningstrajecten ingezet, en er werden 2.921 trajecten afgerond of zijn nog lopend.

¹¹ Vroeg-Eropaf is een samenwerkingsverband van woningcorporaties, de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen en organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, bedoeld om tijdig te kunnen interveniëren bij dreigende huisuitzetting. Zie onder meer Maas en Planije, 2009.

Binnen de Kredietbank Rotterdam is er een speciaal team voor de doelgroep van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Deze hebben ruim 800 klanten in beheer voor dienstverlening als budgetbeheer en schuldbemiddeling. Ook krijgen 150 mensen met een traject in het kader van het Plan van Aanpak beschermingsbewind. Dat houdt in dat een bewindvoerder over hun geld beschikt en daarover verantwoording aflegt aan de rechtbank.

5.5.3 Den Haag

In Den Haag is de werkwijze in de loop van 2011 aangepast. Volgens de nieuwe werkwijze (sinds najaar 2011) vindt eerst een inventariserend gesprek plaats. In dit gesprek worden onder meer met de cliënt afspraken gemaakt over de aanpak van niet saneerbare schulden. Eerder kregen alle aanmelders de workshop administratie sorteren aangeboden. Dit is de eerste stap van een traject schuldhulp. De workshop neemt een dagdeel in beslag. In totaal zijn 4200 personen aangemeld voor schuldhulpverlening. Op basis van de oude systematiek ging naar schatting 3200 na een dagdeel workshop door naar de volgende fase.

5.5.4 Utrecht

In Utrecht levert Stadsgeldbeheer schuldhulpverlening aan cliënten met OGGz-problematiek en de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen voor andere mensen met problematische schulden. We beschrijven de gegevens voor beide diensten apart.

- In 2011 kreeg de gemeentelijke Dienst Werk en Inkomen 1.945 aanvragen voor schuldhulpverlening. Gedurende 2011 leverde de Dienst 754 trajecten voor budgetbeheer en 1.280 (minnelijke en wettelijke) schuldhulpverleningstrajecten. Omdat cliënten zowel budgetbeheer als schuldhulpverlening kunnen krijgen, kan hieruit niet het aantal unieke personen worden afgeleid dat in 2011 schuldhulpverlening kreeg via de Utrechtse Dienst Werk en Inkomen.
- Stadsgeldbeheer voerde 520 aanmeldgesprekken in 2011. In totaal waren er 1.184 trajecten in uitvoering in 2011.

De door Utrecht aangeleverde cijfers zijn voorlopig en nog niet vastgesteld door de gemeenteraad.

5.6 Lokale zorg- en signaleringsnetwerken

5.6.1 Amsterdam

In Amsterdam zijn er op stadsdeelniveau 21 zorg- en signaleringsnetwerken voor huishoudens met OGGz-problematiek, georganiseerd vanuit de Meldpunten Zorg en Overlast. Voor huishoudens met een verhoogd risico op dakloosheid over wie een zorg- of overlastmelding is gedaan, maar waarbij er nog geen sprake is van een crisissituatie zijn er de frontlijnteams. Dit zijn teams van generalistische professionals die zich richten op het voorkomen van verergering van de problematiek en het vroegtijdig inzetten

van maatschappelijke steunsystemen (Giltay Veth, 2011; zie ook Tuynman, Planije en Place, 2011). Voor mensen met meervoudige en/of complexe problemen, die ertoe leiden dat zij overlast veroorzaken of zich in een sociaal isolement bevinden, zijn er de Meldpunten Zorg en Overlast. Deze moeten ervoor zorgen dat de juiste hulp door de juiste instantie geboden wordt. Voor multiprobleemgezinnen, met al langer spelende complexe problematiek, is er de Aanpak voor multiprobleemgezinnen. In deze aanpak werkt een gezinsmanager samen met het gezin en professionals om het gezin te helpen.

De partijen die participeren in de Meldpunten Zorg en Overlast verschillen per stadsdeel, maar dat zijn in ieder geval het stadsdeel zelf, de politie, GGD en maatschappelijk werk. Verder nemen vaak GGz-instellingen deel, het meldpunt ouderen mishandeling, en de Ouder-Kind-Centra¹². De Meldpunten Zorg en Overlast hebben tweewekelijks overleg met GGD en politie ('klein overleg') en bespreken zeswekelijks in het 'groot overleg' casuïstiek waarbij extra kennisinhoudelijke inbreng nodig is of waar geëscaleerd moet worden met externe partners. De Jeugd- en gezinstafel coördineert hulp voor multiprobleemgezinnen en het stedelijk netwerk voor veiligheid en regie voor de zwaardere gevallen. De regie voor dit stedelijke netwerk is belegd bij de teams Vangnet en advies en Vangnet en Jeugd van de GGD.

5.6.2 Rotterdam

In Rotterdam zijn er voor huishoudens met OGGz-problematiek 28 Lokale Zorgnetwerken (LZN), 1 tot 6 per deelgemeente, die samen de hele stad dekken. Het doel van deze netwerken is om te voorkomen dat mensen verder afglijden, richting bijvoorbeeld dakloosheid. De doelgroep bestaat uit mensen met een meervoudige problematiek, de zogenaamde zorgwekkende zorgmijders, die outreachend en met behulp van zorgcoördinatie door de reguliere hulpverlening geholpen kunnen worden. De LZN doen dat door het afleggen van een of meer huisbezoeken, het gezamenlijk maken van een plan van aanpak en het uiteindelijk toeleiden van deze mensen naar reguliere zorg.

Woningcorporaties, de politie, en Algemeen Maatschappelijk Werk signaleren deze huishoudens. Na aanmelding bij het netwerk brengt het kernteam van het Lokaal Zorgnetwerk de multiproblematiek in kaart stelt een gezamenlijk plan van aanpak op. De coördinator van het netwerk initieert de onderlinge samenwerking en monitort de voortgang. De GGD heeft de regie op deze netwerken en heeft één coördinator aangesteld per netwerk. In het netwerk zijn partijen betrokken die samen alle levensdomeinen kunnen bedienen met hun aanbod. Het gaat dan om: woningcorporaties, politie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, GGz-instellingen, Algemeen Maatschappelijk werk, en soms MEE en een thuiszorginstelling.

In het jaar 2011 zijn er 2.355 personen/meldingen geholpen bij alle LZN-en in Rotterdam. Een goed, efficiënt en effectief samenwerkingsverband van de kernteamleden is essentieel, er is taakverbondenheid nodig waarbij professionals regelmatig de grenzen en 'rek' opzoeken van hetgeen volgens de organisatiestructuur eigenlijk mogelijk is.

¹² In andere gemeenten vaak Centra voor Jeugd en Gezin genoemd.

5.6.3 Den Haag

In Den Haag bestaan, verspreid over de stad, 10 signaleringsoverleggen. In elk stadsdeel is een maandelijks signaleringsoverleg actief onder voorzitterschap van veldregie van het CCP. In deze signaleringsoverleggen wordt de 'hoogrisicogroep achter de voordeur' aangemeld en van een dossierhouder voorzien. Partijen zoals de politie, ParnassiaBavo Groep (GGz en VZ), welzijnsorganisaties, woningcorporaties, de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten en het Meld- en Steunpunt Woonoverlast stemmen gezamenlijk cases af waarbij sprake is van zorgbehoefte.

In 2011 is het voorzitterschap van deze overleggen gecentraliseerd onder het CCP. Daarmee is de regie op aanmelding en screening vanuit deze overleggen versterkt. Er is gestart met een nieuwe werkwijze om de samenwerking en hulpverlening verder te verbeteren. Bij enkele signaleringsoverleggen wordt al 'nieuwe stijl' gewerkt met de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM). De ZRM dient om de mate van zelfredzaamheid van de cliënt te bepalen aan de hand van diverse leefgebieden (zie §4.1). De ZRM kan voor het Meld- en Steunpunt Woonoverlast en andere partners als hulpmiddel dienen voor de beoordeling van passende vervolgstappen voor een casus. Het is de bedoeling dat hierdoor de communicatie met de veldregisseur efficiënter wordt.

Tijdens het signaleringsoverleg wordt op basis van de ZRM bepaald wie dossierhouder wordt van de cliënt. De dossierhouder zorgt ervoor dat de ZRM verder wordt ingevuld om de resultaten in het volgende signaleringsoverleg te bespreken en in het registratiesysteem Trace op te nemen. Door registratie in Trace hebben alle betrokken partijen inzicht in de casuïstiek, dit kan benut worden voor verdere analyse en evaluatie. De cliënt wordt gedurende één jaar gevolgd via Trace. De dossierhouder meldt periodiek de voortgang op de vastgestelde doelen. Een casus wordt afgesloten in het signaleringsoverleg als er zicht is op een stabiele mix op het gebied van huisvesting, financiën en zorg.

5.6.4 Utrecht

In 2011 is specifiek voor het Plan van Aanpak MO gewerkt aan de voorbereiding van de pilot gebiedsgebonden herstel. Deze pilot is gestart per 1 april 2012 en richt zich in eerste instantie op 250 bewoners van de wijk Kanaleniland die bekend zijn bij de ambulante woonbegeleiding. Een consortium van zeven aanbieders heeft zich voor de pilot verenigd in een kernteam dat een herstelpraktijk gaat ontwikkelen. Naast partijen vanuit de MO en OGGz zijn dit organisaties op het gebied van wijkwelzijn en de cliëntorganisatie De Achterkant. Het doel is driedig: 1) het vergroten van de participatie en zelfredzaamheid van deelnemers in de wijk; 2) het ontwikkelen en implementeren van een goed aanbod aan herstelondersteuning dat past bij de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep; en 3) goede samenwerking en laagdrempelige toegankelijkheid van het kernteam. In de aanloop naar deze tweejarige pilot zijn drie korte studies verricht (zie kader).

Drie studies naar herstel en wijkgerichte interventies voor de OGGz doelgroep

Literatuurstudie naar herstel en veerkracht bij (ex-) dakloze mensen (UMC Radboud).

In de internationale literatuur worden als bevorderend voor herstel genoemd: werk, spiritualiteit, sociale steun, deelnemen aan/ lid zijn van een zelfhulpgroep, controle over verslaving, het vermijden van negatieve sociale banden en het verkrijgen van onafhankelijke woonruimte. Voor het al of niet succesvol verlopen van transities zijn veerkracht en vertrouwen in eigen kracht doorslaggevend. De literatuur over 1985 – 2010 bevat slechts één interventie gericht op het herstellen van veerkracht na een overgang (van dakloosheid naar vormen van (semi)-zelfstandig wonen) (Van Lijptelaar en Wolf, 2010).

Praktijkverkenning verwachtingen en initiatieven mbt herstel (Trimbos-instituut).

Uit de praktijkverkenning blijkt er veel draagvlak voor wijkgericht herstel. Er zijn ook flinke opgaven en knelpunten, in het bijzonder de beschikbaarheid van voldoende woningen en de noodzaak van afstemming van herstelambities op wat reëel haalbaar is. Gepleit wordt voor doorstroom via Housing First en 'omklapwoningen'. Andere aanbevelingen zijn: het inzetten van ervaringsdeskundigheid, buurtgericht werken vormgeven via buurtteams en een aanbod dat ontmoetingsplekken en mogelijkheden tot individuele begeleiding biedt. De Stadsbrug wordt genoemd als goed voorbeeld van een initiatief dat cliënteninbreng stimuleert en in samenspraak tussen herstelwerkers en cliënten activiteiten ontplooit (Kroon e.a., 2011).

Evaluatie wijkinlopen (Gemeente Utrecht).

In aanloop naar de wijkgebonden herstel zijn veertien wijkinlopen verspreid over Utrecht beschreven. De gezamenlijke inlopen worden druk bezocht en bieden plaats voor ongeveer 350 personen uit de (O)GGz-doelgroep. Een sterke kant van deze wijkinlopen is dat ervaringsdeskundigen betrokken zijn bij het beheer en programmering. Verbeteringen zijn mogelijk door het verbeteren van de spreiding, met name in prachtwijken, het ontwikkelen van aanbod voor jeugdige OGGz-ers en het verbeteren van inbedding van de wijkinlopen in andere buurtactiviteiten (Lieferink, 2011). In de pilot buurtgericht herstel Kanaleneiland is voorzien in een wijkinloop, tegemoetkomend aan het eerste knelpunt. Naast deze pilot lopen er ook specifiek op de OGGz-doelgroep gerichte activiteiten in drie andere wijken (Ondiep, Overvecht, Utrecht Zuid).

Naast deze pilot is in 2011 ook gewerkt aan de ontwikkeling van twee gebiedsteams, gericht op kwetsbare mensen op het snijvlak van de Wmo (prestatieveld 1 tot en 6) en het Plan van Aanpak MO (Wmo prestatieveld 7, 8 en 9). De andere wijkgerichte initiatieven die zich ook richten op mensen met een OGGz-profiel zijn in 2011 gecontinueerd. Dat zijn:

- 9 wijknetwerken woonoverlast: samenwerkingsnetwerken van maatschappelijke organisaties in de wijk die woonoverlast oplossen en huishoudens met sociale en psychische problemen signaleren);
- outreachend maatschappelijk werk voor de 'stille problematiek': mensen met OGGz-problematiek die geen overlast veroorzaken. In 2011 hebben de wijkwelzijnsorganisatie de werkzaamheden woonoverlast, Voorkom Huisuitzetting! en stille problematiek gecombineerd. Over 2011 rapporteren de wijkwelzijnsorganisaties 294 meldingen waarop het outreachend maatschappelijk actief is geweest. Enige voorzichtigheid bij de interpretatie van dit resultaat is vereist. Eén dossier kan betrekking hebben op één of meer trajecten. Bovendien is op grond van de jaarrapportages van de wijkwelzijnsorganisatie niet uit te maken wat de overlap tussen deze rapportages en de cliëntregistratie Voorkom Huisuitzetting! uit KRIS-2.
- samenwerkingsprojecten tussen instellingen voor maatschappelijke opvang en welzijnsorganisaties;
- uitstroomhuizen voor ex-bewoners van hostels geïntegreerd in de wijk;
- wijkgericht werken door (F)ACT-teams;
- een inloophuis voor ondersteuning van de OGGz/VG groep.

Inloopvoorziening en activiteiten door mensen met ervaringskennis

Sinds januari 2011 is in Utrecht de stichting Ubuntu actief. Deze stichting wil gelegenheid bieden voor activiteiten voor en door mensen met ervaringskennis met dakloosheid, verslaving of opname in een instelling. Centraal staat een inloopvoorziening en een kernteam van vier ervaringsdeskundigen, ondersteund door een opbouwwerkster. Activiteiten zijn: een wekelijks spreekuur, een open inloop, lunch en eetclub en theateractiviteiten.

Nulmeting Participatieladder

In 2011 is bij 75% van de doelgroep (N=2180) van het Plan van Aanpak MO een activeringsassessment afgenomen met behulp van de participatieladder¹³. Het gaat daarbij zowel om mensen met een OGGz-profiel, al dan niet in combinatie met verstandelijke beperkingen (n=875) als om langdurig (GGz-) zorgafhankelijken. Uit deze toetsen bleek dat ruim de helft van de doelgroep geen dagbesteding heeft in de vorm van dagactiviteiten, vrijwilligerswerk, opleiding of werk. Vier op de tien mensen uit de doelgroep heeft werk, al dan niet betaald. Ongeveer de helft van deze groep heeft een startkwalificatie en de meesten uit deze groep hebben het voor hen hoogst haalbare niveau bereikt, een minderheid kan nog doorgroeien. De meerderheid zonder werk heeft wel sociale contacten buitenshuis.

Op basis van deze gegevens concludeert de Gemeente Utrecht dat er voor een aanzienlijk deel van de doelgroep mogelijkheden zijn om hen te bewegen tot vormen van dagbesteding en (on)betaald werk. Vooralsnog ontbreekt het echter in een aantal

¹³ De participatieladder is een instrument waarmee met enkele korte vragen van iedere cliënt het participatieniveau wordt vastgesteld op een schaal van 1 tot 6: van een teruggetrokken bestaan tot betaald werk.

wijken aan voldoende passend aanbod. Door de economische crisis en de druk op budgetten voor reïntegratie zijn deze problemen niet makkelijk te verhelpen.

5.7 Oordelen actoren voorkomen dakloosheid (indicator 15B)

Voor deze monitor is een zogeheten actorenonderzoek gehouden onder uitvoerende organisaties die deel uitmaken van de zorgketen in de G4. Hen is gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit en effectiviteit van de ketensamenwerking (zie bijlage 2). Hiervoor zijn ook cliëntenvertegenwoordigers benaderd (zie §11.2).

Zoals in §5.6 is beschreven, kunnen wijkgerichte zorg- en signaleringsnetwerken een rol spelen bij het voorkomen van dakloosheid en het (tijdig) signaleren van problemen die kunnen leiden tot dakloosheid. Dit sluit aan op de doelstellingen van de tweede fase van het Plan van Aanpak, waarbij de G4 zich willen richten op vroegtijdige signalering en ondersteuning vanuit de wijk (Rijk en vier grote steden, 2011). Respondenten van de uitvoerende organisaties is een aantal stellingen voorgelegd over de effectiviteit van lokale ondersteuningsnetwerken. Ongeveer de helft van de bevraagde uitvoerende organisaties is van mening dat ondersteuningsnetwerken voor kwetsbare mensen in de wijk effectief zijn, een kleine minderheid vindt van niet, en de rest kon hierover geen oordeel vellen, zie tabel 5.7.

Tabel 5.7: Instemming met stellingen over ondersteuningsnetwerken voor kwetsbare mensen in de wijk, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; n = 83-84)

Dankzij ondersteuningsnetwerken voor kwetsbare mensen in de wijk...	Eens	Oneens
escaleren probleemsituaties in de buurt minder snel	58	3
worden er minder mensen dakloos	55	15
worden minder mensen uit huis gezet	54	15
verminderen overlast en burenc conflicten in de buurt	50	12

Bron: *Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011*

Van de 85 responderende actoren zijn er 45 (53%) van mening dat de bestaande ondersteuningsnetwerken aan kwetsbare burgers in de wijk onvoldoende zijn toegerust om te voorkomen dat mensen dakloos worden. De belangrijkste genoemde redenen daarvoor zijn: onvoldoende samenwerking tussen ketenpartners (67%); onwerkbare afspraken over taken en verantwoordelijkheden (58%); te weinig kennis van de problemen die leiden tot dakloosheid (56%) en te weinig middelen/onzekere financiële situatie (56%). Deze bevindingen lijken te suggereren dat het wijkgerichte werken een impuls dient te krijgen. Dit wordt beaamd door meerdere respondenten die aangeven dat het wijkgerichte en preventieve werken in de komende periode vorm moet gaan krijgen.

6 Verblijf op straat tegengaan

6.1 Verblijf op straat

Het ultieme doel van het Plan van Aanpak is dat niemand meer op straat belandt. Door dit doel te bewerkstelligen, wordt menselijk leed bespaard. Tevens bespaart het de samenleving veel ergernis en kosten voor dure opvang, zorg en optreden door politie en justitie (Rijk en vier grote steden, 2011). Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen zijn twee indicatoren vastgesteld: het aantal mensen dat gebruik maakt van laagdrempelige (nacht)opvang en het aantal buitenslapers.

In de winter van 2010/2011 hebben de vier grote steden gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar feitelijk daklozen in hun stad (G4-USER, 2011). Het onderzoek bestond uit een analyse van registratiegegevens van opvangplekken en een enquête onder een steekproef van dakloze mensen in de opvang. Doel van de studie was om meer inzicht te krijgen in de grootte en de kenmerken van de groep feitelijk daklozen. Daarnaast is op grond van de enquêtegegevens en registraties een schatting gemaakt van het aantal buitenslapers op een gemiddelde nacht.

6.1.1 Cliënten in de laagdrempelige opvang (indicator 6A)

De laagdrempelige opvang is geen structurele oplossing voor verblijf op straat. Het aantal cliënten in de nachtopvang (passantenverblijven) is een indicator voor de mate waarin het Plan van Aanpak er in slaagt om dakloosheid te voorkomen en dakloze mensen passende onderdak en zorg te bieden. Voor illegalen en andere niet-rechthebbenden worden andere beleidsoplossingen gezocht, samen met het Rijk. Het aantal illegale en niet-rechthebbende mensen dat een beroep doet op de opvang is moeilijk te beïnvloeden door lokaal beleid. Vandaar dat in de meeste indicatoren alleen de rechthebbende cliënten worden meegeteld.

Op basis van de registraties van de nachtopvangvoorzieningen worden gedurende de winter (de maand december van het jaar) de unieke rechthebbende bezoekers geteld. In deze periode gold de winterkouderegeling. Tijdens de winterkoudeperiode worden extra bedden geplaatst en wordt de toegang versoepeld: zo is verblijf gratis, er is geen maximum aan het aantal nachten dat men er mag slapen, en vervalt de restrictie van een geldige verblijfsstatus en binding met de regio. De gegevens zijn niet vergelijkbaar tussen de vier steden.

- In Amsterdam maakten in de periode november 2010 tot en met januari 2011 1228 personen gebruik van de winterkoude- of de nachtopvang (Buster en De Wit, 2011). Van deze 1228 personen kwamen 530 mensen voor in de gemeentelijke basisadministratie¹⁴.
- In Rotterdam waren er in de maand december 2010 328 unieke rechthebbenden met regiobinding die gebruik maakten van de nachtopvang, in december 2011 waren dat er 283 (zie §7.2.2 voor de in Rotterdam gehanteerde criteria voor het verkrijgen van de Centraal-Onthaalpas).
- In Den Haag waren er in de maand december 2010 222 unieke bezoekers met de Nederlandse nationaliteit die gebruik maakten van de nachtopvang.
- In Utrecht zijn in december 2011 222 unieke personen gezien in de nachtopvang. Daarvan waren er 98 rechthebbenden met regiobinding, 23 rechthebbenden zonder regiobinding, hadden 32 geen rechtmatige verblijfstitel, hadden 19 personen tijdelijk toegang tot de maatschappelijke opvang gekregen, en was er voor 50 personen nog geen bindingsbesluit genomen.

6.1.2 Inperking gebruik en aanbod nachtopvang in Den Haag

In Den Haag zijn in 2011 voorbereidingen getroffen voor een gedeeltelijke afbouw van de capaciteit van de nachtopvang. Dit is onderdeel van het integreren van de laagdrempelige opvang in de aanpak van Den Haag Onder Dak. In dit kader heeft de gemeente de toegang tot de nachtopvang beperkt tot maximaal 8 weken. Als mensen opnieuw gebruikt willen maken van de nachtopvang, is een nieuwe screening door het CCP noodzakelijk om de geldigheid van de zorgpas te verlengen. Daarmee is de voortgangsbewaking op het door het CCP gestarte trajectplan versterkt.

Tegelijkertijd krijgen rechthebbende gebruikers binnen een week een op hun problematiek toegesneden trajectplan. Daarnaast wordt in de nachtopvang gestart met zorgverlening. Dat omvat medische zorg, het regelen van een uitkering, zorgverzekering en het verder in kaart brengen van problematiek. Door deze aanpak kan eerder dan voorheen gestart worden met een integrale probleemaanpak zodat men niet langer dan nodig gebruik hoeft te maken van deze basisvoorziening.

Daarnaast is geconstateerd dat een deel van de gebruikers van de nachtopvang, niet tot de MO/OGGz-doelgroep behoort. Het gaat om mensen die voldoende zelfredzaam zijn en waarvoor andere vormen van ondersteuning geschikter zijn. Een deel bestaat uit EU-onderdanen die wel tot de MO/OGGz-doelgroep behoren, maar die onder de huidige regelgeving niet-rechthebbend zijn. Voor deze groep is (langdurig) verblijf in de nachtopvang niet wenselijk omdat er voor hen geen perspectief bestaat op verblijf in Nederland met langdurige zorg en opvang. Voor deze groepen is in 2011 gestart met het opzetten van aparte trajecten die in 2012 hun beslag krijgen. Zie ook hoofdstuk 11 voor het cliëntenperspectief op deze ontwikkelingen.

¹⁴ Amsterdam gebruikte registratie in de gemeentelijke basisadministratie als schatter voor rechthebbendheid. Het aantal rechthebbenden kan groter zijn dan het aantal mensen met een vermelding in de GBA, zie §3.2.

6.1.3 Utrecht: registratie gebruikers laagdrempelige opvang

Sinds kort worden gebruikers van de laagdrempelige opvang in Utrecht geregistreerd. Uit deze registraties blijkt onder meer dat in de tweede helft van 2011 van de gebruikers waarover een bindingsbesluit was genomen, een kwart geen binding met de regio had en een derde onrechtmatig in Nederland verbleef. In termen van bedbezetting wordt echter meer dan de helft van de beschikbare bedden beslapen door rechthebbenden met regiobinding.

Sinds 1 januari 2012 is in Utrecht de Poolse organisatie Barka actief, die zich richt op mensen zonder geldige verblijfspapieren en mensen uit Midden- en Oost Europa die een beroep doen op de laagdrempelige opvang. Door Poolse voormalig dakloze mensen en een maatschappelijk werkster worden de niet-rechthebbenden actief opgespoord en wordt toegewerkt naar werk, reguliere zorg bij psychische problemen of begeleide terugkeer naar het land van herkomst, inclusief opvang en begeleiding in het land waar men naar terugkeert.

6.2 Aantal rechthebbende buitenslapers (indicator 6B)

In het winterkoudeonderzoek (G4-USER, 2011) is een schatting gemaakt van het aantal buitenslapers op een gemiddelde nacht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de rapportage over de verblijfloctaties in de 30 nachten voor aanvang van de winterkouderegeling. De verhouding tussen het aantal nachten op straat en het aantal nachten dat er in de opvang geslapen is, is beschouwd als een schatter voor de werkelijke verhouding tussen de grootte van de groep buitenslapers en de groep die gebruik maakt van de nachtopvang. Omdat bekend is hoeveel mensen er dagelijks in de nachtopvang slapen in elke stad, kan met behulp van deze verhouding het aantal buitenslapers worden afgeleid (zie tabel 6.2). De methode waarmee het aantal buitenslapers op een gemiddelde nacht wordt geschat staat overigens ter discussie: binnen de gemeenten circuleren er ook andere schattingen en aantallen.

Tabel 6.2: Indicator 6B: rechthebbende mensen met regiobinding dat op een gemiddelde nacht buiten slaapt, schatting van het aantal en als percentage van het totaal aantal buitenslapers.

	geschat gemiddeld aantal regiogebonden rechthebbende buitenslapers per nacht	als percentage van geschat totaal aantal buitenslapers (tientallen procenten)
Amsterdam	55	30
Rotterdam	8	40
Den Haag	14	20
Utrecht	2	10

In de maanden december 2010 en januari 2011 waren er op een gemiddelde nacht 290 buitenslapers in de G4. GGD's van de G4 concluderen op basis van het winterkoude-onderzoek dat de meerderheid van degenen die nu nog op straat slapen niet rechthebbend is. Rotterdam meldt dat het aantal buitenslapers in Rotterdam de afgelopen jaren behoorlijk is afgenomen. In Utrecht nam het aantal buitenslapers in 2010-2011 toe ten opzichte van 2009-2010 (Vleems en Van Bergen, 2011), evenals in Amsterdam (Buster en De Wit, 2011). Deze stijging wordt in Amsterdam veroorzaakt door een toename van het aantal dakloze mensen zonder regiobinding.

Alle vier de steden maken gebruik van veldwerkers om contact te leggen met buitenslapers, dak- en thuislozen die (vrijwel) geen gebruik kunnen of willen maken van de nachtopvangvoorzieningen. Deze groep is moeilijk te benaderen omdat men vaak geen zorg wil. Door het winnen van vertrouwen, het verstrekken van eenvoudige basisbehoeften e.d. probeert de veldwerker deze groep toe te leiden naar verdere hulp van MO- en GGz-instellingen. De veldwerkers zijn ook betrokken bij de uitvoering van de winterregeling.

7 Dakloze mensen in zorg en onderdak brengen

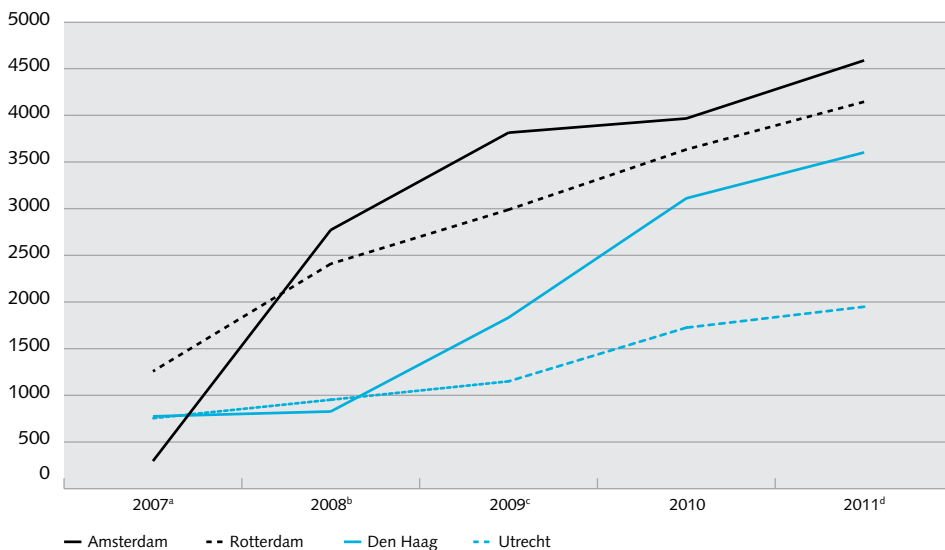
7.1 Trajecten (indicator 4A)

Een belangrijk doel van het Plan van Aanpak is om dakloze mensen te koppelen aan een persoonlijke cliëntmanager en hen te voorzien van een individueel trajectplan. Dit is een niet vrijblijvend plan waarin de cliëntmanager samen met de cliënt persoonlijke doelen opstelt voor de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Eind 2011 hebben in de G4 in totaal, sinds de start van de individuele trajectmatige aanpak, 14.284 volwassenen een individueel trajectplan gekregen. Het totaal aantal volwassenen met een traject nam in 2011 toe met 1.848, dat is een toename van 15% ten opzichte van het totaal in 2010.

Het aantal trajecten nam in alle vier de steden in 2011 met ongeveer hetzelfde tempo toe (grafiek 7.1). Bij het vergelijken van de aantallen trajecten moet er rekening mee gehouden worden dat de steden in omvang verschillen en daarmee elk een andere opgave hebben.¹⁵ Voor Amsterdam betekent dit een toename ten opzichte van vorig jaar, toen er veel minder nieuwe trajecten gerealiseerd werden. Van de 622 nieuwe trajecten in deze stad betreffen er 81 trajecten voor mensen die al bij de gemeente bekend waren: zij woonden in steunende huisvesting of maakten gebruik van begeleid wonen. In Den Haag lijkt het tempo afgenomen ten opzichte van vorig jaar, maar er is eerder sprake van een normale toename in deze stad. De snelle toename in 2010 voor Den Haag werd namelijk voor een groot deel veroorzaakt doordat trajecten van mensen die tot dan toe alleen decentraal bij instellingen bekend waren ook in het centrale registratiesysteem TRACE-3 geregistreerd konden worden.

¹⁵ Bevolkingsaantallen op 1 januari 2011: Amsterdam 779.800; Rotterdam 610.400; Den Haag 495.100; Utrecht 311.400. Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 2 maart 2012.

Grafiek 7.1: totaal aantal tot de doelgroep behorende mensen van 23 jaar en ouder met een intake en trajectplan, cumulatief per stad, 2007-2011^{a, b, c, d}



Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO, 2010, 2011)

a Den Haag en Rotterdam 2007 betreffen gemiddelden van schatting

b Utrecht 2008 onvergelykbare gegevens.

c 2007 en 2008 betreffen gegevens tot 1 okt; vanaf 2009 het gehele jaar

d cumulatief aantal 2011 is berekend door het aantal nieuw gerealiseerde trajecten voor volwassenen op te tellen bij het totaal van 2010. In de voorgaande jaren zijn er ook trajecten gerealiseerd voor jongeren. Voorzover deze indertijd zijn meegeteld, zijn ze ook meegeteld in de cumulatieve aantallen tot en met 2010. In Utrecht is het niet meetellen van trajecten voor jongeren de oorzaak voor de minder snelle aanwas in deze stad in 2010-'11 ten opzichte van 2009-'10.

Dit jaar rapporteren de vier steden voor het eerst het aantal gerealiseerde trajecten voor jongeren tot 23 jaar. In 2011 realiseerden de vier steden in totaal 1.093 trajecten voor zwerfjongeren, waarvan Rotterdam er maar liefst 765 voor zijn rekening nam. De overige werden gerealiseerd in Amsterdam (129), Den Haag (107) en Utrecht (92). Zie tabel 7.1.

Doordat nu het totaal aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang bekend is (indicatoren 1B, 2, 3 en 7), kan berekend worden hoeveel van de mensen die zich in 2011 aanmeldden bij de maatschappelijke opvang voorzien zijn van een traject. Zoals in de volgende paragraaf (§7.2) toegelicht zal worden, maken de vier steden scherpere keuzes wie een traject krijgt en welke aanmelders beter op een andere (minder intensieve) manier geholpen kunnen worden.

In Utrecht en Den Haag krijgt driekwart van de volwassen aanmelders een traject, in Rotterdam de helft en in Amsterdam vier op de tien (tabel 7.1). In Amsterdam krijgen regiogebonden cliënten waarbij geen sprake is van OGGz-problematiek geen individueel traject vanuit het Plan van Aanpak, maar een kort begeleidingstraject van de maatschappelijke dienstverlening (zie §7.2.1 hierna). Rotterdam geeft aan dat het hoge aantal aanmelders in deze stad een aandachtspunt is. Niet iedereen die zich in Rotterdam aanmeldt blijkt ook daadwerkelijk gebruik te maken van de opvang: daardoor zijn zij niet bereikbaar voor de hulpverlening om samen een trajectplan op te stellen. Daarnaast heeft Rotterdam door aanscherping van de werkafspraken het aantal toelatingen tot de maatschappelijke opvang beperkt (zie §7.2.2 hierna). Voor de zwerfjongeren is het beeld vergelijkbaar als voor volwassen aanmelders.

Tabel 7.1: Nieuwe aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang (instroom) en nieuw gerealiseerde trajecten, naar leeftijdscategorie en per stad, absoluut en als percentage van het totaal aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang, 2011^a.

	Volwassenen (≥ 23 jr)			Jongeren (≤ 22 jr)		
	aanmeldingen	nieuwe trajecten	in %	aanmeldingen	nieuwe trajecten	in %
Amsterdam	1.465	622	42	213	129	61
Rotterdam	1.029	511	50	1.395 + ? ^b	765	55
Den Haag	792	491	62	163	107	66
Utrecht	297	224 ^c	74	125	92	74
Totaal	3.601	1.848	52	1.896	1.093	58

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011)

. : geen gegevens

a aanmeldingen: totaal van het aantal nieuwe aanmeldingen bij MO na huisuitzetting (indicator 1B), na ontslag uit detentie (indicator 2), na ontslag uit zorginstelling (indicator 3), of om andere redenen (indicator 7)

b de aantallen voor indicatoren 1B en 3 voor jongeren in Rotterdam onbekend

c inclusief 2 personen met onbekende leeftijd

7.2 Centraal meldpunt en trajecten

Opvallend is dat in de vier steden vergelijkbare ontwikkelingen plaatsvonden met betrekking tot de centrale toegang tot de maatschappelijke opvang en het vaststellen van trajecten. Ten eerste gebruiken alle vier de steden de Zelfredzaamheid-Matrix om de zorgvraag van aanvragers vast te stellen. Daarnaast maken de steden een scherper onderscheid tussen aanvragers die voldoen aan het OGGz-criterium en zij die niet tot de OGGz-doelgroep gerekend kunnen worden. Het OGGz-criterium houdt in de praktijk grofweg in dat aanvragers behalve een huisvestingsvraag ook nog ernstige problemen

hebben op het gebied van psychiatrie en/ of verslaving en andere leefgebieden en niet in staat zijn om deze zelf op te lossen. De gemeenten proberen cliënten die wel dakloos zijn, maar geen OGGz-problematiek kennen, op een andere manier te helpen dan door een trajectmatige aanpak.

7.2.1 Amsterdam

Cliënten melden zich zelf aan bij het centrale meldpunt voor de maatschappelijke opvang. Ook worden cliënten doorverwezen door de Dienst Werk en Inkomen, het Veldwerk Amsterdam¹⁶ of inloophuizen van het maatschappelijk werk. Ook melden GGz-instellingen cliënten op voorhand van ontslag direct aan bij de veldtafel.

Vervolgens bepaalt de GGD met behulp van de Zelfredzaamheid-Matrix de zorgvraag van de cliënt (zie §4.1) en stelt vast of de cliënt behoort tot de OGGz-doelgroep. Dit laatste houdt in dat de cliënt behalve dakloosheid problemen heeft op meerdere leefgebieden en niet in staat is om deze zelf op te lossen¹⁷.

Sinds mei 2011 krijgen Amsterdamse cliënten die niet tot de OGGz-doelgroep behoren een kortdurend begeleidingstraject om te voorkomen dat zij afglijden naar dakloosheid en hun problemen verergeren. Hulpverleners bij de centrale toegang kunnen sindsdien regiogebonden personen een plek in de nachtopvang aanbieden. De cliënten krijgen maatschappelijke dienstverlening in het stadsdeel van herkomst en hebben recht op een bijstandsuitkering met bijbehorend klantmanagement.

Dit beleid is onlangs geëvalueerd (Lauriks, Buster en De Wit, 2012). Uit deze evaluatie blijkt dat veel van de regiogebonden cliënten zonder OGGz-problematiek problemen hebben op het gebied van inkomen, dagbesteding, huisvesting, sociaal netwerk en maatschappelijke participatie. De pilot laat veelbelovende resultaten zien: bij uitstroom zijn de voornaamste probleemdomeneinen weliswaar gelijk aan de probleemdomeneinen bij aanmelding, maar de ernst van de problematiek is op al deze domeinen aanzienlijk verminderd. De onderzoeksgroep kon niet vergeleken worden met een controlegroep van regiogebonden cliënten die geen ondersteuning krijgen vanuit de maatschappelijke opvang en dienstverlening.

Cliënten die tot de OGGz doelgroep behoren kunnen vervolgens 6 tot 8 weken in het Instroomhuis verblijven. In deze periode stelt het Instroomhuis een trajectplan op en schakelt de benodigde hulpverlening in. De Dienst Werk en Inkomen maakt dat deel van het plan dat betrekking heeft op inkomen, schulden en dagbesteding. Na deze periode kan de cliënt verblijven in de nachtopvang tot hij of zij kan door- of uitstromen naar een verblijfsvoorziening of een woning. Het Instroomhuis is feitelijk de grootste producent geworden van trajectplannen voor nieuwe dak- en thuislozen.

Op operationeel niveau overleggen trajecthouders met elkaar onder voorzitterschap van de GGD. De voortgangsrapportages van trajecthouders (die worden ingevoerd in

¹⁶ Veldwerk Amsterdam is een in 2008 genomen initiatief van De Regenboog Groep, JellinekMentrum en Streetcornerwork. Het is een team van outreachend medewerkers die daklozen op straat aanspreken en proberen toe te leiden naar zorg.

¹⁷ Cliënten die worden aangemeld voorafgaand aan ontslag uit een GGz-instelling behoren per definitie tot de OGGz-doelgroep.

een internetapplicatie) vormen de input voor managementrapportages die besproken worden in het proceshoudersoverleg, het overleg op managementniveau tussen ketenpartners, gemeente en een afvaardiging van cliëntvertegenwoordigers. Ten slotte is er ook op strategisch niveau regelmatig overleg met directeuren van de verschillende ketenpartners onder voorzitterschap van de gemeente.

7.2.2 Rotterdam

Rotterdam beperkte medio 2011 de toegang tot de maatschappelijke opvang. Om toegang te krijgen tot de maatschappelijke opvang had Rotterdam al de Centraal-Onthaalpas. Om deze pas te krijgen moesten aanvragers minstens 2 van de 3 voorafgaande jaren in Rotterdam gewoond hebben, een geldige verblijfsstatus hebben, en er moest sprake zijn van noodzakelijkheid: de aanvrager heeft geen huisvesting en is niet in staat om zich op eigen kracht te handhaven. Nieuwe beperkingen zijn dat de Centraal-Onthaalpas in het vervolg nog slechts 6 maanden geldig is en dat aanvragers moeten voldoen aan het OGGz-criterium om toegang tot de maatschappelijke opvang en een traject te kunnen krijgen.

De gemeente heeft een zorginstelling gevraagd om een aanbod te doen voor dakloze mensen die geen OGGz-problematiek hebben. Dat aanbod zal bestaan uit begeleiding of maatschappelijk werk en snelle doorgeleiding naar reguliere huisvesting. Op het moment van schrijven is nog te vroeg om hierover resultaten te kunnen melden, omdat deze pilot pas eind 2011 startte.

Vo/wassen cliënten kunnen zichzelf aanmelden bij Centraal Onthaal; ook zorginstellingen kunnen cliënten aanmelden. Zorginstellingen (vooral nachtopvangvoorzieningen, maar ook de dagopvang en andere zorginstellingen) voeren een zogenaamde zorgvraag-verduidelijking uit, die resulteert in een trajectvoorstel. Tot de cliënt een traject toegewezen heeft gekregen verblijft hij of zij gewoonlijk in de nachtopvang, of in marginale huisvesting. De trajecten worden vastgesteld in de zogenoemde Traject Toewijzingscommissie (TTC). Hierin hebben alle partijen zitting die een bijdrage kunnen leveren aan trajecten van cliënten. In de TTC worden ook de verbindingen op beleidsniveau gelegd met aanpalende loketten en beleidsvelden als het Wmo-loket, de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, lokale zorg- en signaleringsnetwerken en het Veiligheidshuis.

Trajectregisseurs (in dienst van de gemeente) controleren de voortgang. Op dit moment wordt de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) geïmplementeerd; deze gaat een belangrijke rol spelen in het monitoren van de trajecten. Behalve de trajectregisseurs zijn ook de subsidievoorwaarden ingericht op het bevorderen van voortgang in de trajecten. Voorbeelden zijn bepalingen omtrent het gebruik van de ZRM, het invullen van het registratiesysteem, en de maximale duur van bepaalde trajecten.

Zwerfjongeren worden toegewezen aan een instelling –meestal de instelling waar de cliënt ook gaat wonen– die binnen vier weken de zorgvraag verduidelijkt. In principe worden zwerfjongeren direct geplaatst in de woon-setting: voor zwerfjongeren zijn er

slechts 12 plekken in de crisisopvang. De Traject Toewijzingscommissie Jongeren (TTCJ) stelt de trajecten vast. In de TTCJ nemen alle partijen deel die iets kunnen inbrengen met betrekking tot de trajecten van de jongeren. Ook het Veiligheidshuis neemt deel, of levert voorafgaand aan de bespreking van de casussen informatie waarover zij beschikt. De gemeente zit de TTC-J voor.

De hulpverlener vult elk kwartaal de ZRM voor de betrokken jongere in. Wanneer daaruit blijkt het traject stagneert, of dat de jongere terugvalt bespreken de trajectregisseur en de hulpverlener de voortgang van het traject. Zo wordt de voortgang van de trajecten bewaakt. De hoofddossierhouder –in principe de instelling waar de jongere woont– kan partners aanspreken op hun afspraken met betrekking de trajecten. Leidt dat tot onvoldoende resultaat, dan neemt de trajectregisseur dat over. Leidt dat niet tot resultaat, dan is er een opschalingsmodel.

Het Centraal Onthaal Jongeren (COJ; het meldpunt voor dak- of thuisloze jongeren) is ondergebracht bij het Jongerenloket. Dit is een goede vindplaats, want het Jongerenloket is het centrale punt voor alle Rotterdamse jongeren met een inkomens-, scholings- of werkgelegenheidsprobleem. Alle trajecten worden geregistreerd in e-Vita (het cliëntvolgsysteem voor o.a. de MO). Dagelijks wordt daarin ook bijgewerkt waar de zwerfjongere verblijft, zodat de verblijfplaats van elke zwerfjongere bekend is.

7.2.3 Den Haag

In Den Haag melden cliënten zichzelf aan bij het gecombineerde loket van sociale zaken en maatschappelijke opvang (CCP). Daarnaast worden cliënten aangemeld via de signaleringsoverleggen in de wijken of door de zorg en opvanginstellingen. Op basis van de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) wordt vastgesteld wat de problemen zijn en hoe ze aangepakt zullen worden. Dit resulteert in een trajectplan waarvan de voortgang door het CCP wordt gemonitord.

De cliënten worden besproken in het plaatsingsoverleg, waarin vertegenwoordigers van de ketenpartners op casusniveau cliënten bespreken en voordragen voor plaatsing bij een instelling. Medewerkers van het CCP monitoren de voortgang van de trajecten. De trajectdoelen zijn opgesteld op basis van de ZRM. De voortgang wordt zo nodig per leefgebied besproken met de instelling die voor dit deel van de aanpak verantwoordelijk is. Afstemming op uitvoeringsniveau vindt plaats tussen CCP en het middle management van de instellingen. Afstemming op strategisch niveau vindt plaats in de reguliere ketenoverleggen met de directies onder voorzitterschap van de gemeente.

Indien na intake blijkt dat nadere diagnose nodig is of als een cliënt niet direct kan worden geplaatst bij een intramurale voorziening/ een vorm van begeleid wonen, dan volgt opname in een zogeheten Doorstroomvoorziening. Daar woont men 6 maanden, indien nodig een jaar. In deze periode wordt de problematiek verder geïnventariseerd en aangepakt, zodat na deze periode uitstroom naar een (begeleid) zelfstandige woonvorm mogelijk is.

Gebruikers van de nachtopvang bleven tot dusverre buiten deze aanpak. In Den Haag is de persoonsgebonden aanpak daarom uitgebreid naar de nachtopvang. Hierbij wordt iedereen die een beroep doet op de nachtopvang vooraf, of na de eerste nacht in de opvang, gescreend door het Centrale Coördinatie Punt (CCP) van de GGD. Op basis van de geconstateerde problematiek wordt binnen een week een trajectplan opgestart (Gemeente Den Haag, 2011). Eind 2011 startte de gemeente daarom met de invoering van een pasjessysteem voor de nachtopvang (zie §6.1.2).

Niet-rechthebbenden en degenen zonder OGGz-problematiek krijgen geen zorgpas en kunnen daarmee geen gebruik maken van de nachtopvang. Zij worden toegeleid naar de voor hun hulpvraag geschikte voorzieningen. Degenen met alleen een huisvestingsprobleem en verder geen ernstige meervoudige problematiek kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op noodopvang via Sociale Zaken. Voor niet-rechthebbende EU-burgers worden er in 2012 aparte trajecten opgestart, zo is het voornemen.

Er is een administratieve inhaalslag gemaakt door de cliëntgegevens die tot nu toe alleen bij de partnerorganisaties bekend waren, in te voeren in het registratiesysteem TRACE van het CCP. Hiermee heeft het CCP haar regie op de trajectbegeleiding versterkt.

In fase II van Den Haag onder Dak verschuift het zwaartepunt van opvang, naar preventie en herstel. Om dit voornemen concreet gestalte te geven zijn in 2011 de voorbereidingen getroffen om mensen en huishoudens die een hoog risico lopen om dakloos te worden –mensen met veel en ernstige problemen, die niet in staat zijn om deze zelf op te lossen en die acuut dakloos dreigen te worden– te registreren in het registratiesysteem TRACE van het CCP.

7.2.4 Utrecht

In Utrecht zijn het Meld- en Actiepunt OGGz en de Brede Centrale Toegang (BCT) maatschappelijke opvang ondergebracht bij de GG&GD. Aanmelders zijn veldpartijen uit de MO/OGGz/LVG of belangenbehartigers. Zowel zorgverleners uit het volwassenencircuit als partners in de zwerfjongerenketen kunnen aanmelden. In veldtafels van de BCT (volwassenen en jeugdigen) wordt de aanvraag besproken, leidend tot een advies aan het CIZ en vaststelling van de zorgtoewijzing. Het CIZ was in Utrecht in 2011 deelnemer aan de veldtafel. Verbonden aan de jeugdtafel zijn medewerkers van het UMCU voor ondersteuning op het gebied van de diagnostiek en medewerkers van Stade Back Up die zich richten op zowel zwerfjongeren als op probleemjongeren waarbij dakloosheid kan dreigen.

Gekoppeld aan de indicatie is een zorgtoewijzing. Bij capaciteitsproblemen in de voorziening van eerste voorkeur is er de mogelijkheid van plaatsing in een second best voorziening. In 2011 is voor 413 dakloze mensen een eerste indicatie en toewijzing vastgesteld in de BCT. Onder deze instromers waren 132 dakloze jongeren en waren er 134 vrouw (dit zijn deels overlappende groepen).

Na aanmelding worden cliënten gekoppeld aan een trajectmanager van een zorgaanbieder. De trajectmanagers moeten binnen een korte termijn de probleeminventarisatie van cliënten afronden met het Aanmeld en Diagnose formulier (ADF) dat ingediend wordt bij de BCT. Bij de BCT vindt de indicatiestelling en de zorgtoewijzing plaats. Hierna

stelt de trajectmanager samen met de cliënt een trajectplan op en registreert de inhoud hiervan op hoofdlijnen in KRIS. Elk half jaar moet de voortgang van het trajectplan geëvalueerd worden in KRIS.

Samenwerking is er vanuit de BCT met het Veiligheidhuis Utrecht, in het bijzonder het casuoverleg Multi problem en de lokale zorg- en signaleringsnetwerken. Beleidsmatig is in 2011 een traject gestart 'Op Eigen Kracht en Meedoen naar vermogen'. Ook wordt de GG&GD Utrecht en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (Zorg en Veiligheid, Vernieuwend Welzijn, Werk en Inkomen) gekeken naar afstemming en integratie van toegangspoorten en indicatie of assessment voor alle Wmo-doelgroepen in een kwetsbare positie.

De voortgang van werkzaamheden in het primair proces en de in- en doorstroom worden gevolgd via de OGGz-veldmonitor. De jaarrapportage 2011 is beschreven in de OGGz_veldmonitor Utrecht (Plantinga-Muis, Vleems en Van Bergen, 2012). In 2010 is de inhaalslag uitgevoerd in de registratie van cliënten in het cliëntvolgsysteem KRIS. Daarbij zijn naast gegevens van nieuwe cliënten ook de kenmerken van oude cliënten ingevoerd. Per 1 januari bevatte KRIS informatie over 4.244 personen (daklozen en niet daklozen) die sinds 2006 in het primair proces PvA MO zijn aangemeld, besproken of ingestroomd. Daaronder waren 1.864 personen feitelijk daklozen.

In overeenstemming met de andere G4 steden is begonnen met het afnemen van de Zelfredzaamheid-Matrix bij toeleiden en trajecttoewijzing. Daarvoor is KRIS aangepast en zijn trajectmanagers in de front office getraind. In de loop van 2012 start het inzetten van de ZRM voor de signalering en intake.

In 2010 en 2011 is geconstateerd dat de informatie over voortgang met trajecten tekort schiet. De dekkingsgraad bedraagt minder dan 50% van de cliënten. De genoemde oorzaken hiervoor zijn: geringe herkenbaarheid van trajectinformatie voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk van trajectmanagers en grote administratieve belasting. Utrecht onderzoekt de mogelijkheden om hierin verbeteringen aan te brengen. Daarbij wordt met name gekeken naar het inzetten van de Zelfredzaamheid-Matrix ter vervanging van de arbeidsintensieve registratie via het ADF-formulier. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om de ZRM in te zetten ten behoeve van cliëntvolging. De implementatie, training en productverbetering gebeuren in nauwe samenwerking met de GGD Amsterdam.

De GG&GD evalueerde in 2011 het trajectmanagement. Daaruit blijkt dat met name na plaatsing in zorgvoorzieningen grote verschillen bestaan tussen veldpartijen in de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van trajectmanagement. Een herijking van het trajectmanagement, in overleg met veldpartijen en financiers van reguliere zorgtrajecten is voorzien in het najaar van 2012.

7.3 Stabiele mixen (indicatoren 4B en 4C)

7.3.1 Daklozen voorzien van stabiele huisvesting, inkomen en hulpverlening (indicator 4B)

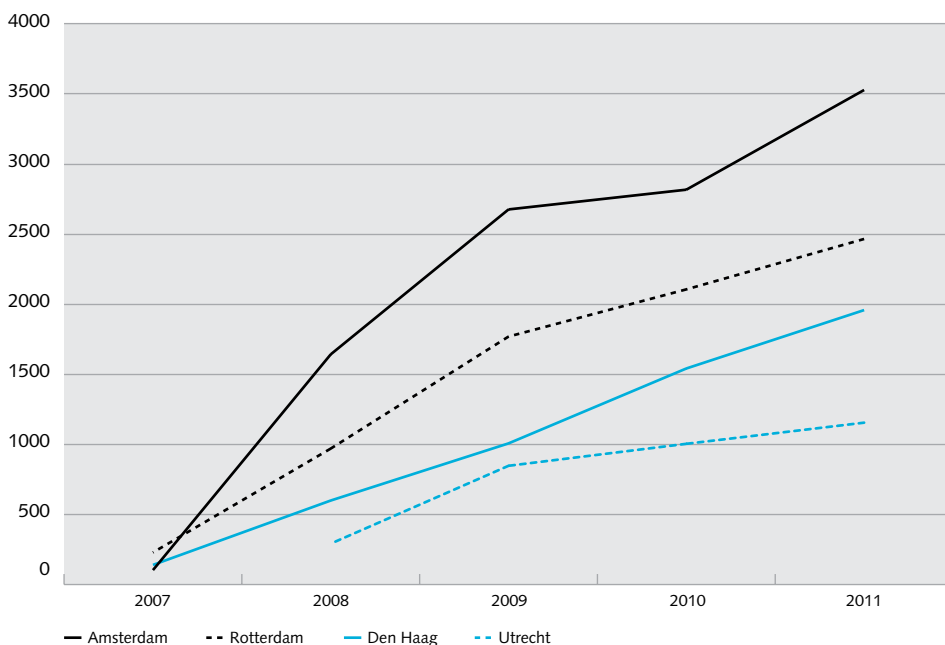
Het doel van de individuele trajecten is om dakloze mensen te voorzien van een stabiele huisvesting, een geregeld legaal inkomen en een stabiel contact met de hulpverlening: de zogenoemde 'stabiele mix'. Eind 2011 hebben in de vier steden sinds 2006 in totaal 9.116 volwassenen de stabiele mix bereikt. Op een totaal van ruim 14.300 mensen met een individueel traject (zie §7.1) betekent dit dat 64% van de mensen uit de doelgroep de stabiele mix bereikte. Vorig jaar betrof dit aandeel nog 60%. Het percentage mensen met een stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening is het hoogst in Amsterdam, met 77%, en het laagst in Den Haag (54%).

Een en ander betekent dat het totaal aantal mensen dat een stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening bereikte toenam met 1.690, dat is een stijging met 23% ten opzichte van het totaal in 2010. Eerder constateerden we dat het tempo waarin stabiele mixen gerealiseerd werden in drie van de vier steden afnam (Tuynman, Planije en Place, 2011). Deze iets minder snelle aanwas van stabiele mixen zet zich in 2011 voort in Rotterdam en Utrecht. In Amsterdam nam het aantal stabiele mixen daarentegen toe met 25% ten opzichte van vorig jaar. Dat is een aanzienlijke versnelling ten opzichte van 2010 toen het aantal nog toenam met 5%. Daarbij moet aangetekend worden dat een deel van de Amsterdammers die in 2011 de stabiele mix bereikten begeleid woonden, en dus al langer bekend waren bij de gemeente. Toch is het verschil met 2010 in deze stad aanzienlijk.

Ten opzichte van de cumulatieve aantallen eind 2010 nam het aantal volwassenen met een stabiele mix het snelst toe in Den Haag (+30%), in Utrecht het minst snel (+15%)¹⁸ (grafiek 7.2). Het aantal stabiele mixen in Utrecht is een onderschatting van het werkelijke aantal, omdat van de helft van de Utrechtse cliënten niet is geregistreerd in het Utrechtse registratiesysteem KRIS. Doordat voor cliënten nu nieuwe trajectplannen worden opgesteld, zal er de komende jaren meer bekend worden over de aantallen stabiele mixen in Utrecht.

¹⁸ +18% indien ook de jongeren met stabiele mix worden meegeteld.

Grafiek 7.2: Indicator 4B - totaal aantal tot de doelgroep behorende mensen van 23 jaar en ouder voorzien van een stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening, 2007-2010, cumulatief per stad. ^{a, b, c, d}



Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2010, 2011)

a De steden verschillen in omvang en hebben een verschillende opgave, zie noot 15.

b Den Haag: 2007 stabiel inkomen onbekend; 2008 geschat

c Utrecht: 2008 alleen m.b.t. nieuw ingestroomden; 2009 deels geschat; 2011 inclusief 1 persoon met leeftijd onbekend.

d Voor 2011 zijn de cumulatieve totalen voor volwassenen van Amsterdam en Rotterdam getoond. Voor Den Haag en Utrecht is het in 2011 nieuw gerealiseerde aantal volwassenen met stabiele mix opgeteld bij het cumulatieve totaal van 2010. In de voorgaande jaren zijn er ook stabiele mixen gerealiseerd voor jongeren. Voorzover deze indertijd zijn meegeteld, zijn ze ook meegeteld in de cumulatieve aantallen tot en met 2010.

Dit jaar rapporteren de steden voor het eerst het aantal zwerfjongeren dat voorzien is van een stabiele mix van huisvesting, inkomen en contact met een hulpverlener. In 2011 bereikten in totaal in Rotterdam, Den Haag en Utrecht 345 zwerfjongeren de stabiele mix. Dat is 36% van het aantal zwerfjongeren dat in deze steden in 2011 een persoonlijk trajectplan kreeg (964 trajecten, zie tabel 7.1 in §7.1). In werkelijkheid duurt het ongeveer een half jaar tot een jaar voordat jongeren de stabiele mix bereiken (in Rotterdam 6 tot 9 maanden, zie §10.2), dus de meeste van de 345 jongeren die in 2011 de stabiele mix bereikten zullen eerder in 2010 een traject gekregen hebben dan in 2011.

Net als bij het aantal aanmeldingen en trajecten voor zwerfjongeren is ook het aantal stabiele mixen voor jongeren in Rotterdam van een andere orde van grootte dan in de andere drie steden, zie tabel 7.2. Het aandeel van de zwerfjongeren met een traject dat is voorzien van een stabiele mix verschilt sterk tussen de steden, maar de cijfers zijn niet goed vergelijkbaar omdat de steden ook verschillende definities van de stabiele mix hanteren. Rotterdam gebruikt de Zelfredzaamheid-Matrix om de stabiele mix voor zwerfjongeren te bepalen. Rotterdamse zwerfjongeren hebben de stabiele mix bereikt wanneer zij 6 maanden tenminste voldoende zelfredzaam zijn op vijf levensgebieden: inkomen, huisvesting, dagbesteding, gezondheid (geestelijk, lichamelijk en verslaving) en gezinsrelaties.

Tabel 7.2: Indicator 4B: aantal zwerfjongeren van 22 jaar en jonger dat in 2011 de stabiele mix bereikte, absoluut en als percentage van het aantal zwerfjongeren dat in 2011 voorzien is van een traject, per stad, 2011^a

	Aantal	% van trajecten
Rotterdam	261 ^b	34
Den Haag	50	47
Utrecht	34	37
Totaal	345	38

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011)

a Jongeren zullen veelal niet in hetzelfde jaar de stabiele mix bereiken als dat ze een traject krijgen.

Het aantal zwerfjongeren dat de stabiele mix in Amsterdam bereikte is niet bekend. Er werden 67 zwerfjongeren in het Instroomhuis geplaatst.

b 23 jr en jonger. Stabiele mix = 6 maanden tenminste voldoende zelfredzaam op 5 leefgebieden inkomen, huisvesting, dagbesteding, gezondheid (lichamelijk, geestelijk, verslaving) en gezinsrelaties.

7.3.2 Daklozen voorzien van stabiele dagbesteding (indicator 4C)

Al in de eerste fase van het Plan van Aanpak benoemden het Rijk en de vier grote steden dagbesteding als een essentieel element van zinvolle maatschappelijke participatie van de doelgroep van beleid. Een van de doelen van het Plan van Aanpak is om dakloze mensen "voor zover mogelijk [te] voorzien van inkomen, passende huisvesting, effectieve ondersteuning, zorg, zinvolle dagbesteding en (voor zover mogelijk) werk" (Rijk en vier grote steden, 2011). In de tweede fase van het Plan van Aanpak krijgt dagbesteding een nog prominentere plek omdat, aldus de opstellers, het hebben van dagbesteding bijdraagt aan blijvend herstel, zelfstandigheid en maatschappelijke participatie.

Om deze reden wordt vanaf 2011 het aantal dakloze mensen met stabiele mix en stabiele dagbesteding gemonitord: het aantal dakloze mensen dat gedurende minstens drie maanden is voorzien van een stabiele huisvesting, een stabiel inkomen, regelmatig contact onderhoudt met de hulpverlening en minstens twee dagdelen per week dagbesteding heeft. De aantallen dakloze mensen voorzien van een stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening en een stabiele dagbesteding zijn tussen de vier

steden niet vergelijkbaar. Amsterdam houdt al langere tijd bij hoeveel dakloze mensen voorzien zijn van een stabiele mix en stabiele dagbesteding, de andere steden doen dat dit jaar voor het eerst. Vandaar dat de aantallen in deze stad veel hoger zijn dan in de andere steden (tabel 7.3).

In Amsterdam is het aantal mensen dat in 2011 verkeert in de 'stabiele mix' met stabiele dagbesteding aanzienlijk hoger dan in de andere drie steden. Het aantal dat in 2011 een stabiele dagbesteding, huisvesting, inkomen en hulpverlening heeft, beslaat zes op de tien daklozen die sinds 2007 zijn voorzien van de stabiele mix. Amsterdam behaalde dit resultaat dankzij aanzienlijke investeringen in dagbesteding.

In Den Haag kreeg iedereen die in 2011 de stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening bereikte ook stabiele dagbesteding. In Rotterdam geldt dat ook voor de jongeren, maar voor de helft van de volwassenen. In Utrecht heeft 53% van de dakloze mensen die in 2011 in de stabiele mix verkeert ook stabiele dagbesteding (tabel 7.3).¹⁹

Tabel 7.3: Indicator 4C: aantal daklozen dat voorzien is van de stabiele mix en stabiele dagbesteding, absoluut en als percentage van het aantal daklozen met stabiele mix, per leeftijdscategorie en per stad, 2011^a

	Volwassenen		Jongeren	
	Aantal	In %	Aantal	In %
Amsterdam	2140	61	.	.
Rotterdam	194	54	261	100
Den Haag	467	100	58	100
Utrecht	177	53 ^b	32	94

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011)

. : geen gegevens

a Voor het berekenen van de percentages kon niet altijd dezelfde noemer gebruikt worden:

- noemer Amsterdam: het totale cumulatieve aantal daklozen met stabiele mix;
- noemer Rotterdam en Den Haag: het totaal aantal volwassenen cq jongeren dat in 2011 de stabiele mix bereikte;

b Van alle 395 cliënten (ongeacht leeftijdscategorie) die in 2011 stabiel zijn op 3 leefgebieden, zijn 209 cliënten stabiel op 4 leefgebieden, dat is 53%.

¹⁹ Zie ook de toelichting bij grafiek 7.2 in §7.3.1: van de helft van de Utrechtse cliënten zijn geen gegevens bekend over de voortgang van de trajecten.

7.4 Oordelen van actoren over ketensamenwerking (indicator 15A)

In het actorenonderzoek (zie bijlage 2) is respondenten van ketenpartners gevraagd naar hun oordeel over een aantal onderdelen van de ketensamenwerking. Driekwart van hen vindt dat het regelen en afstemmen van instroom in de instellingen voldoende of goed verloopt. Tweederde is van mening dat binnen de keten de informatieuitwisseling over ontwikkelingen binnen het beleidsveld of organisaties voldoende is. Minder tevreden is men over de afspraken die worden gemaakt over financiering van trajectmanagement en ketensamenwerking (tabel 7.4).

Tabel 7.4: Oordeel over stellingen betreffende de ketensamenwerking rond feitelijk en residentieel daklozen G4 totaal (in procenten van respondenten die de samenwerking als voldoende/ goed of als onvoldoende/ slecht beoordelen; n = 57)

Hoe beoordeelt u de ketensamenwerking rond feitelijk en residentieel daklozen als het gaat om...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
Het regelen en afstemmen van instroom in de instellingen	74	20
Het uitwisselen van informatie over ontwikkelingen binnen het beleidsveld of organisaties	62	32
Afspraken over financiering van trajectmanagement en ketensamenwerking	36	42

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de ketensamenwerking is aan uitvoerende organisaties gevraagd naar de mate waarin zij hun dienstverlening op elkaar afstemmen en ze elkaar vertrouwen en respecteren.²⁰ Bijna alle ketenpartners stemmen hun hulp- en dienstverlening af met de maatschappelijke opvang. De instellingen voor maatschappelijke opvang genieten een grote mate van vertrouwen en respect bij de andere ketenpartners. Hetzelfde geldt, in iets mindere mate, voor instellingen voor beschermd wonen. Een meerderheid van de actoren is van mening dat instellingen voor verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg hun afspraken nakomen en zich in samenwerking constructief opstellen (tabel 7.5). De gemeentelijke diensten werk en inkomen (cq. sociale zaken en werkgelegenheid) lijken wat losser te staan van de andere partners in de keten.²¹

²⁰ In een Amerikaans onderzoek naar ketensamenwerking met betrekking tot dakloosheid (Greenberg en Rosenheck, 2010) bleken dit twee van vier dimensies te zijn die bepalen in hoeverre individuele uitvoerende organisaties een geïntegreerd dienstverlenend systeem vormen. De andere twee dimensies betreffen de beïnvloeding van geldstromen over en weer.

²¹ De mate waarin deze gemeentelijke dienst op individueel niveau afstemt en het vertrouwen en respect geniet van andere ketenpartners is niet opgenomen in tabel 7.5, omdat de vraag voor deze actor anders is gesteld dan over de samenwerking tussen en met andere ketenpartners.

Tabel 7.5: Instemming met stellingen over samenwerking met organisaties in de keten, naar sector, G4 totaal (in procenten waarin respondenten oordelen dat samenwerking altijd/meestal plaatsvindt)^a

In hoeverre bent u het (on)eens met onderstaande uitspraken?	MO (n=31)	VZ (n=49)	GGz (n=45)	BW (n=47)
we stemmen met deze organisatie hulp- en dienstverlening aan individuele cliënten af	95	84	77	88
deze organisatie komt afspraken na	87	71	68	84
met deze organisatie werken we constructief samen	95	71	70	84

a: MO: maatschappelijke opvang; VZ: verslavingszorg; GGz: geestelijke gezondheidszorg; BW: beschermd wonen
Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Twee derde van de ketenpartners is van mening dat dakloze mensen betere en snellere ondersteuning krijgen dankzij ketensamenwerking; enkelen menen dat ketensamenwerking hier niet aan bijdraagt (tabel 7.6). De meningen zijn echter minder uitgesproken over de mate waarin voldaan wordt aan een aantal belangrijke condities waaronder ketensamenwerking echt effectief kan zijn. Zo zijn er ongeveer even veel respondenten van mening dat organisaties voldoende van elkaars aanbod, werkwijze en expertise weten als respondenten die vinden dat dit beter kan. Er zijn duidelijk meer respondenten van mening dat ketenpartners het ketenbelang niet boven het eigen instellingsbelang stellen dan respondenten die menen dat het ketenbelang wel voorop staat. Een meerderheid van de actoren meent dat er onvoldoende voorzieningen zijn voor dakloze mensen (tabel 7.6).

Tabel 7.6: Instemming met stellingen over de ketensamenwerking rond feitelijk en residentieel daklozen, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; n = 56-58)

In hoeverre bent u het (on) eens met de volgende stellingen?	eens	oneens
dankzij ketensamenwerking krijgen feitelijk en residentieel daklozen sneller en betere ondersteuning	66	6
er is voldoende overeenstemming over werkwijze en aanpak tussen organisaties	46	23
organisaties en sectoren zijn het met elkaar eens over doelstellingen en uitgangspunten	45	13
organisaties weten voldoende van elkaars aanbod, werkwijze en expertise	39	35
er zijn voldoende voorzieningen voor feitelijk en residentieel daklozen	24	55
ketenpartners stellen het ketenbelang boven het eigen instellingsbelang	13	47

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Ook is gevraagd naar de aanwezigheid van een aantal factoren die vruchtbare ketensamenwerking kunnen hinderen. Over het algemeen zijn uitvoerende organisaties redelijk positief gestemd over de mate waarin wordt voldaan aan voorwaarden om zich effectief

in de keten te kunnen inzetten. De grootste knelpunten betreffen de financiële situatie van de uitvoerende organisaties en de mogelijkheden om cliënten toe te leiden naar andere voorzieningen. Een aandachtspunt is dat slechts in drie op de tien organisaties ketendoelen worden doorvertaald naar prestatie-indicatoren op uitvoerend niveau (tabel 7.7). Voor regiehouders die willen sturen op ketenresultaten is het belangrijk dat de ketendoelstellingen worden doorvertaald naar de meer praktische niveaus van management en uitvoering (Steketee, 2007).

Tabel 7.7: Instemming met stellingen over organisatorische kenmerken, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; n = 54-57)

In hoeverre bent u het (on) eens met de volgende stellingen?	eens	oneens
de financiële situatie van mijn organisatie is gunstig	26	39
wij hebben voldoende mogelijkheden om cliënten toe te leiden naar andere voorzieningen	34	30
ketendoelen worden doorvertaald naar prestatie-indicatoren op uitvoerend niveau	28	19
medewerkers van mijn organisatie worden te zwaar met werk belast	10	47
medewerkers van mijn organisatie hebben voldoende bevoegdheden om namens mijn organisatie afspraken te maken met ketenpartners	69	8
de afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen mijn organisatie en andere organisaties zijn onwerkbaar	1	68

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Tot slot is aan uitvoerende organisaties hun oordeel gevraagd over de gemeentelijke regie. Hierover zijn ze gematigd positief, hoewel hier nog ruimte lijkt voor verbetering. De helft van de actoren is van mening dat de gemeente in staat is om het beleid adequaat te sturen en de beleidsplannen daadwerkelijk in praktijk te brengen. Verbetering is volgens actoren vooral mogelijk in het gemeentelijke vermogen om meningsverschillen en fricties tussen ketenpartners slagvaardig op te lossen (tabel 7.8).

Tabel 7.8: Instemming met stellingen over gemeentelijke regie, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; n = 70)

In hoeverre bent u het (on) eens met de volgende stellingen over het vermogen van de gemeente om.....	eens	oneens
het beleid ten aanzien van feitelijk en residentieel daklozen adequaat te sturen	47	10
de gemaakte beleidsplannen ten aanzien van feitelijk en residentieel daklozen daadwerkelijk in praktijk te brengen	43	11
meningsverschillen en fricties tussen ketenpartners in de ondersteuning aan feitelijk en residentieel daklozen slagvaardig op te lossen	28	18

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

7.4.1 Den Haag: evaluatie ketensamenwerking

Den Haag evalueerde de ketensamenwerking zelf (naast deelname aan het actorenonderzoek). Uit gesprekken met ketenpartners bleek dat zij accepteren en zien dat de gemeente Den Haag de regierol neemt, maar dat zij ook vinden dat de gemeente meer kan sturen op resultaat, beter moet afstemmen met andere sectoren in de gemeente, en praktische knelpunten (bijvoorbeeld in de doorstroom in de keten) daadkrachtiger kan oplossen.

Ook blijkt dat de ketenpartners elkaar als partners in de keten ervaren, maar ook als concurrenten. Op de werkvloer wordt er goed samengewerkt, maar op het managementniveau wordt samenwerking ingewikkelder zodra het aankomt op het verdelen van middelen. Bijna alle partners die een budget van de gemeente ontvangen zien graag dat er meer afspraken worden gemaakt rond aantallen cliënten en het aanbod dat zij ontvangen. Hierdoor wordt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden helderder en kan ieder beter worden aangesproken op resultaten.

7.4.2 Samenwerking met zorgverzekeraars en zorgkantoren

Zorgverzekeraars, indicatiestellers en zorgkantoren zijn niet benaderd als respondenten in het actorenonderzoek. Drie steden leverden informatie aan over de samenwerking met deze partijen.

Rotterdam meldt dat de uit- en doorstroom vanuit de maatschappelijke opvang naar voorzieningen voor lang verblijf stagneert, mede door knelpunten in de samenwerking met het CIZ en het zorgkantoor. Zorgmijders krijgen niet de zorg die ze volgens de gemeente nodig hebben omdat het centrum indicatiestelling zorg (CIZ) te weinig of te laag indiceert voor zorgmijders. Daarnaast stagneert de geplande capaciteitsuitbreiding voor dakloze mensen met een grote of chronische zorgbehoefte. Als oorzaken noemt de gemeente de stagnerende bouwactiviteiten in het algemeen en het feit dat het zorgkantoor onvoldoende capaciteit beschikbaar stelt.

De gemeente Den Haag continueerde in 2011 haar goede samenwerking met Zorgkantoor CZ op basis van het in 2010 verlengde convenant. Deze samenwerking omvat ondermeer opname van de cliëntregistratie door de centrale toegang voor de maatschappelijke opvang als voorwaarde bij de inkoop van AWBZ-productie door het zorgkantoor. In 2011 heeft de samenwerking verder vorm gekregen door de gezamenlijke deelname in de pilot Housing First. Het zorgkantoor gebruikt de samenwerkingsvorm met gemeente als format voor samenwerking in andere regio's. Voor de komende periode vormt de opheffing van het zorgkantoor in de huidige vorm daarmee de overgang naar samenwerking met afzonderlijke zorgverzekeraars een grote uitdaging.

Utrecht merkt op dat de gezamenlijke inkoop van de gemeente met Agis/Achmea al jarenlang constructief verloopt. Door een combinatie van schaalvergroting (van Agis naar Achmea) en toenemende druk op AWBZ budgetten neemt echter de beschikbare tijd en mogelijkheden voor gerichte aandacht en inzet op het PvA MO af. De bereidheid tot meedenken is er nog steeds, maar op verzoeken van de gemeente om gericht (en waar nodig aanvullend) te financieren voor innovatie en completering van de zorgketen wordt in toenemende mate kritisch afhoudend gereageerd.

Utrecht evalueerde in 2011 haar maatregelen ter voorkoming van onverzekerde

bij mensen met OGGz-problematiek op basis van een longitudinale studie die in 2005 startte (Smit, Van Bergen, en Van Ameijden, 2012). Uit deze studie bleek dat het percentage onverzekerden onder de OGGz-doelgroep in de periode 2005-2008 daalde van 27 naar 12% en dat dit percentage tot 1 januari 2011 gelijk bleef. De auteurs stellen dat het toewijzen van een casemanager leidt tot een afname van het aantal onverzekerden onder de doelgroep.

7.5 Stand van zaken zwerfjongerenbeleid

7.5.1 Amsterdam

Het beleid voor zwerfjongeren is sinds 2010 ondergebracht bij de wethouder Jeugdzaken. Voorheen lag het onder de verantwoording van de wethouder Zorg (zie Tuynman, Planije en Place, 2010). Zwerfjongeren kunnen zichzelf aanmelden of worden aangemeld (toegeleid) door Streetcornerwork. Jonge dakloze moeders worden aangemeld door FIOM. Alle aanmeldingen verlopen via het centrale aanmeldpunt, dat is ondergebracht bij de GGD. De zwerfjongeren worden ondergebracht in een van de 44 plekken in het Instroomhuis, in de regel binnen 12 weken (zie §10.2). Hier maken medewerkers binnen maximaal zes weken een probleeminventarisatie. Ook moet tijdens het verblijf in het instroomhuis elke jongere verplicht een intakegesprek aangaan met Punt P, onderdeel van Arkin, een instelling voor geestelijke gezondheidszorg.

Belangrijkste doelstellingen van tot het zwerfjongerenbeleid zijn om zwerfjongeren onder dak te brengen en om hen weer op een redelijk niveau van zelfredzaamheid krijgen. Hiertoe werkt Amsterdam samen met ketenpartners en is er voor zwerfjongeren een individuele trajectmatige aanpak, vergelijkbaar met de aanpak zoals gehanteerd in de eerste fase van het Plan van Aanpak. Belangrijke beleidsopgaven voor de periode vanaf 2013 zijn:

- het verbeteren van snellere doorstroom naar zelfstandigheid en meer begeleid wonen in plaats van 24-uurs opvang;
- versterking van signalering en preventie;
- werken met één trajecthouder gedurende het hele traject;
- trajectfinanciering.

Het aantal zwerfjongeren in Amsterdam is –blijkens een recent onderzoek- door de jaren heen stabiel. Tijdens de winterkoudeperiode van 2011/'12 meldden zich geen jongeren bij de winteropvang, in de winter daarvoor waren dat er tien.

7.5.2 Rotterdam

Het beleid voor zwerfjongeren is beleidsmatig ondergebracht in het Plan van Aanpak MO II. De zwerfjongeren worden aangemeld bij de maatschappelijke opvang door het veldwerk²², instellingen maar ook de cliënten zelf kunnen zich aanmelden. Na zorgvraag-verduidelijking krijgen de zwerfjongeren een traject toegewezen (zie §7.2.2). De aanpak voor zwerfjongeren is een trajectmatige aanpak, vergelijkbaar met die zoals deze al in de eerste fase van het Plan van Aanpak werd gebruikt. De voortgang op de trajecten wordt gevolgd aan de hand van de Zelfredzaamheid-Matrix, die nu breed ingevoerd is.

De belangrijkste doelstelling met betrekking tot de zwerfjongeren is het bevorderen van hun zelfredzaamheid. Jongeren krijgen een traject gericht op perspectief, dat wil zeggen met dagbesteding (werk en/of scholing) en aanpak op de andere leefgebieden waarop dat nodig is. Een belangrijk aandachtspunt is het voorkomen van het vergroten van schulden. Rotterdam onderzoekt in hoeverre het mogelijk is om hiertoe grootschalig inkomensbeheer in te zetten. In grote lijnen worden deze doelstellingen ook gehaald. Niet elk traject wordt succesvol afgesloten, maar dat lijkt bij deze groep ook niet haalbaar. In 2011 bereikten 261 zwerfjongeren de stabiele mix (zie §7.3).

Bij de zwerfjongeren kwamen er in 2011 in Rotterdam een tweetal knelpunten aan het licht die het realiseren van stabiele mixen belemmeren. De eerste is dat er een hardnekkige groep moeilijk plaatsbare gedragsgestoorde jongeren is, vaak uit de pleegzorg en veelal met licht verstandelijke beperkingen. Ten tweede hebben veel zwerfjongeren met problematische schulden en problemen op het gebied van werk en scholing vaak zelf niet het idee dat ze kampen met problemen die ze zelf niet aankunnen. Daardoor is het moeilijk om hen vroegtijdig in traject te brengen.

7.5.3 Den Haag

De ketenaanpak zwerfjongeren in Den Haag is in 2005 gestart als project en vanaf 2008 als volwaardig ketenaanpak operationeel. Naast het overleg Netwerk Zwerfjongeren, waar diverse betrokken organisaties aan tafel zitten, is er een regiegroep bestaande uit ambtelijke vertegenwoordiging van het Stadsgewest Haaglanden (Jeugdzorg), Zorgkantoor Haaglanden en de gemeente Den Haag (sectoren Jeugd en Volksgezondheid). De aanpak van de zwerfjongerenproblematiek is een gemeentelijk speerpunt geworden en heeft in Den Haag Onderdak Fase II een plek gekregen.

In 2011 is het aantal zwerfjongeren gedaald. In 2010 waren er 932 zwerfjongeren, in 2011 is dit aantal gedaald naar 827. Van de 827 jongeren zijn er 617 in traject bij het CCP.

In het Netwerk Zwerfjongeren werd in 2011 aandacht gegeven aan diverse knelpunten, zoals bijvoorbeeld langdurige coaching van jongeren, schuldenproblematiek, het gebruik van de dag- en nachtopvang en de wens om weer naar school te gaan. In 2011 is door zwerfjongeren, samen met ketenpartners de jaarlijkse studiemiddag zwerfjongeren georganiseerd. Jongeren zelf hebben twee workshoprondes verzorgd tijdens deze middag. Ook heeft het Jongeren Keuringsteam in 2011 zeven hulpverlenende kernpartners beoordeeld.

²² Outreachend veldwerk van BoumanGGz.

Om jongeren met problemen zo snel mogelijk te helpen zijn een aantal projecten 'Kamers met kansen' opgezet met een aantal instanties in diverse stadsdelen van Den Haag. Er zijn in totaal 21 eenheden voor jongeren en 15 plaatsen specifiek voor jonge moeders. Vanaf de start hebben zich 91 jonge moeders met kind(eren) aangemeld. De Kamers met Kansen projecten worden voor de start incidenteel gefinancierd door gemeente Den Haag. In 2013 wordt bekeken welke resultaten het oplevert en zal de voortgang van dit project worden bepaald.

Na een aantal jaren ervaring met de ketenaanpak zwerfjongeren in Den Haag, worden de volgende leerpunten genoemd: een persoonsgerichte aanpak is het meest effectief; schoolverzuim is een belangrijke indicator voor het ontstaan van zwerfjongerenproblematiek; en preventie is belangrijk, met name nazorg na een traject bij de jeugdzorg omdat jongeren vaak onvoldoende zelfredzaam zijn.

In Den Haag worden gezinnen met kinderen die (tijdelijk) geen dak boven hun hoofd hebben, ondermeer opgevangen in de MO-voorzieningen. Een nieuwe aanpak voor multiprobleemgezinnen moet hier verandering in brengen, in het bijzonder door dakloosheid van huishoudens met kinderen te voorkomen, aparte opvangvoorzieningen voor gezinnen met kinderen en het beter coördineren van de hulp voor deze gezinnen (op basis van één regievoerder en één plan voor een gezin).

7.5.4 Utrecht

Het beleid rond zwerfjongeren is in Utrecht onderdeel van het Plan van Aanpak MO en heeft in het stedelijk kompas prioriteit gekregen. Voor jongeren is er een speciale jeugdtafel voor diagnostiek, indicatie en verwijzing. Een team van het UMC Utrecht biedt benodigde diagnostische ondersteuning. Plaatsing en doorstroom is er in veelal specialistische instellingen voor opvang, huisvesting en begeleiding. De zwerfjongere krijgt een trajectbegeleider die de regie voert over het hele traject.

Er wordt met instanties in de stad samengewerkt en beleidsmatig worden zaken afgestemd in een Utrechts ketenpartneroverleg zwerfjongeren. Het betreft ongeveer 240 zwerfjongeren. De belangrijkste doelstelling daarbij is voorkomen van dakloosheid, en indien de jongeren toch dakloos zijn, weer onderdak brengen en werken aan maatschappelijk herstel. Schuldenproblematiek en gebrek aan passende huisvesting zijn op dit moment belangrijke knelpunten, waar in 2011 extra inzet op gepleegd is met instellingen voor schuldsanering en met woningcorporaties. Een knelpunt is de beperkte doorstroom naar eigen huisvesting. Het vastzitten van de woningmarkt is daar debet aan. Weerbarstig en complex voor huisvesting en herstel is ook de beperkte aflosingscapaciteit bij schulden.

In Utrecht hebben (ex-)zwerfjongeren hun krachten gebundeld in U2 B Heard!, het cliëntenplatform voor dak- en thuislozen jongeren in Utrecht. U2 B Heard! is gericht op belangenbehartiging, empowerment en participatie. Een mijlpaal uit 2011 is de ontwikkeling van het project Jouw Schuld, in samenwerking met het Nibud en de Hoge School Utrecht. In dit project zijn jongeren van U 2B Heard! getraind om anderen te trainen in het voorkomen en aanpakken van schuldproblemen. In januari 2012 is het project gepresenteerd.

7.6 Oordelen van actoren over ketensamenwerking jeugd (indicator 15C)

Een van de speerpunten van de tweede fase Plan van Aanpak is het realiseren van adequate opvang en zorg voor zwerfjongeren (Rijk en vier grote steden, 2011). In het actorenonderzoek (zie Bijlage 2) is aan betrokken uitvoerende ketenpartners (voornamelijk centraal meldpunt zwerfjongeren, zwerfjongerenopvang, jeugd-GGz, outreachend jongerenwerk) gevraagd om hun oordeel te geven over de kwaliteit van de ketensamenwerking aan kwetsbare jongeren, waaronder zwerfjongeren.

Signaleren en preventie

De signalering en preventie van problemen van kwetsbare jongeren kan volgens uitvoerende organisatie nog beter. Volgens slechts een kwart van alle uitvoerende organisaties zijn de ketens voldoende in staat om te signaleren dat kwetsbare jongeren of gezinnen met kinderen dakloos dreigen te worden (tabel 7.9). Volgens (ruim) de helft van de respondenten zijn de ketens nog onvoldoende uitgerust om te voorkomen dat kwetsbare jongeren of gezinnen met kinderen dakloos worden.

Tabel 7.9: Oordeel over signalering en preventie in de ketensamenwerking jeugd, G4 totaal
(in procenten waarin respondenten de keten goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht toegerust vinden; n = 93-98)

In hoeverre is de ketens toegerust om te...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
signaleren dat kwetsbare jongeren dakloos dreigen te worden	28	50
signaleren dat gezinnen met kinderen dakloos dreigen te worden	28	41
voorkomen dat kwetsbare jongeren dakloos worden	20	61
voorkomen dat gezinnen met kinderen dakloos worden	23	50

Bron: *Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011*

De G4 hebben zich ten doel gesteld dat er geen jongeren dakloos worden als gevolg van ontslag uit jeugddetentie of ten gevolge van uitval uit een zorginstelling (zie ook §5.2 en §5.3). Een sluitende ketensamenwerking onder regie van de gemeente zou hieraan moeten bijdragen. Volgens de respondenten komt het nog vaak voor dat jongeren na detentie of na verblijf bij een zorginstelling niet worden voorzien van huisvesting en/of contact met hulpverlening (tabel 7.10a en 7.10b).

Tabel 7.10a: Frequentie van geboden nazorg door de ketensamenwerking jeugd na ontslag uit detentie, G4 totaal (in procenten waarin respondenten oordelen dat ondersteuning altijd/meestal – soms/nooit wordt geboden; n =44-48)

Hoe vaak komt het voor dat ervoor wordt gezorgd dat de jongere na ontslag uit jeugddetentie ...	altijd-meestal	soms-nooit
contact heeft met hulpverlening	30	43
huisvesting heeft (minimaal maatschappelijke opvang)	21	53

Tabel 7.10b: Frequentie van geboden nazorg door de ketensamenwerking jeugd na uitval of ontslag uit een zorginstelling, G4 totaal (in procenten waarin respondenten oordelen dat ondersteuning altijd/meestal – soms/nooit wordt geboden; n =45-48)

Hoe vaak komt het voor dat ervoor wordt gezorgd dat de jongere na ontslag, uitval of drop-out uit een zorginstelling...	altijd-meestal	soms-nooit
contact heeft met hulpverlening	59	30
huisvesting heeft (minimaal maatschappelijke opvang)	37	48

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Zorg en begeleiding voor zwerfjongeren

Aan uitvoerende organisaties in de jeugdketen is gevraagd een oordeel te geven over het aanbod voor zwerfjongeren (tabel 7.11). De meerderheid (57%) van de ondervraagden vindt het opvangaanbod in de regio onvoldoende. Over passende begeleiding en zorg voor zwerfjongeren zijn de meningen verdeeld; volgens de helft van de respondenten voldoet het aanbod, volgens de andere helft is dit nog onder de maat.

Tabel 7.11: Oordeel over het zorgaanbod jeugd binnen de regio, G4 totaal (in procenten waarin respondenten vinden dat het aanbod goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht is; n = 45)

In hoeverre voldoet het aanbod aan.....	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
opvang van zwerfjongeren binnen de regio	38	57
passende begeleiding en zorg voor zwerfjongeren binnen de regio	49	44

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Een van de uitgangspunten van het Plan van Aanpak is de persoongerichte benadering met behulp van individuele begeleidingsplannen en aan de individuele personen gekoppelde begeleiders. Ook voor zwerfjongeren wordt deze trajectmatige aanpak nagestreefd. Volgens de respondenten in het actorenonderzoek wordt deze aanpak in de praktijk nog niet volledig uitgevoerd (tabel 7.12). Uit een nadere analyse van de enquêteresultaten blijkt dat vrijwel alle Rotterdamse respondenten aangeven dat zwerfjongeren één begeleidingsplan krijgen en een persoonlijke begeleider. Dat is conform de werkwijze van de Traject Toewijzingscommissie Jongeren (zie §7.2.2.).

Tabel 7.12: Instemming met stellingen over zorg en begeleiding van zwerfjongeren, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-omeens zijn met de stelling; n = 45)

Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?	eens	oneens
zwerfjongeren krijgen één begeleidingsplan dat alle relevante levensgebieden bestrijkt	44	16
zwerfjongeren krijgen een persoonlijke coach of begeleider die de ondersteuning coördineert	43	19
de overdracht van zwerfjongeren die 23 worden naar de volwassenenzorg is goed geregeld	10	30

Bron: *Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011*

Blijvend herstel

Om te voorkomen dat zwerfjongeren die in zorg zijn (geweest) opnieuw op straat belanden, moeten zij hun zelfstandigheid vergroten en zoveel als mogelijk meedoen in de maatschappij. Verschillende factoren, zoals het hebben van een vast (legaal) inkomen, (zelfstandig) wonen, zorg, een sociaal netwerk en dagbesteding kunnen bijdragen aan de vergroting van de zelfstandigheid en participatie (Rijk en vier grote steden, 2011).

In het actorenonderzoek zijn aan uitvoerende organisaties een aantal stellingen voorgelegd over de mate waarin de keten is toegerust om ondersteuning te bieden bij het bevorderen van (blijvend) herstel aan zwerfjongeren. Zoals tabel 7.13 laat zien, heeft de keten volgens uitvoerende organisaties een impuls nodig voor de ondersteuning bij (blijvend) herstel. Volgens (ruim) de helft van de respondenten zijn de ketens onvoldoende in staat om deze ondersteuning te bieden.

Tabel 7.13: Oordeel over stellingen betreffende de lokale jeugdketen, G4 totaal (in procenten waarin respondenten vinden dat het aanbod goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht is; n = 46)

In hoeverre is de lokale jeugdketen toegerust om te zorgen dat zwerfjongeren...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
hulp krijgen bij het oplossen van hun schulden	40	46
weer een zelfstandig bestaan in de samenleving kunnen leiden	38	45
een sociale omgeving opbouwen	36	41
weer naar school of aan het werk gaan	24	57
een tegenprestatie naar vermogen leveren	18	57

Bron: *Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011*

Samenwerking met andere partijen

Respondenten van uitvoerende organisaties is gevraagd naar hun oordeel over een aantal onderdelen van de ketensamenwerking rond zwerfjongeren (tabel 7.14a en 7.14b). De meerderheid is van mening dat het regelen en afstemmen van de instroom door de instellingen goed of voldoende verloopt. Er kan volgens een groot deel van de

respondenten nog wel een en ander verbeteren in de informatieuitwisseling en in de afspraken over financiering van trajectmanagement en ketensamenwerking.

Tabel 7.14a: Oordeel over stellingen betreffende de ketensamenwerking rond zwerfjongeren, G4 totaal (in procenten waarin respondenten vinden dat de samenwerking goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht is; n = 46)

Hoe beoordeelt u de ketensamenwerking rond zwerfjongeren als het gaat om...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
het regelen en afstemmen van instroom in de instellingen	61	29
het uitwisselen van informatie over ontwikkelingen binnen het beleidsveld of organisaties	48	40
afspraken over financiering van trajectmanagement en ketensamenwerking	38	43

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Vier op de tien uitvoerende organisaties op het terrein van zwerfjongeren zijn het eens met de stelling dat organisaties en sectoren in de jeugdketen gezamenlijke doelstellingen en uitgangspunten hanteren (tabel 7.14b). Slechts een kwart van de respondenten denkt dat organisaties binnen de keten elkaars werkwijze en aanpak voldoende kennen. Het ketenbelang gaat (nog) niet boven het instellingsbelang: volgens vier op de tien actoren heeft het instellingsbelang prioriteit. Daarbij moet ook opgemerkt worden dat ongeveer vier op de tien respondenten geen duidelijke mening had over deze stellingen.

Tabel 7.14b: Oordeel over stellingen betreffende de ketensamenwerking rond zwerfjongeren, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; n = 44-45)

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over ketensamenwerking rond zwerfjongeren?	eens	oneens
organisaties en sectoren zijn het met elkaar eens over doelstellingen en uitgangspunten	40	20
er is voldoende overeenstemming over werkwijze en aanpak tussen organisaties	38	26
organisaties weten voldoende van elkaars aanbod, werkwijze en expertise	27	34
ketenpartners stellen het ketenbelang boven het eigen instellingsbelang	15	39

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

Bij de ondersteuning en begeleiding van zwerfjongeren kunnen meerdere partijen betrokken zijn, ook buiten de zwerfjongerenketen in enge zin. Om een beeld te krijgen van de betrokkenheid van partijen in brede zin, is respondenten gevraagd om hun oordeel. Naar de mening van de meeste uitvoerende organisaties zijn partijen op het gebied van zorg wel voldoende betrokken, maar er kan geconstateerd worden dat veel uitvoerende organisaties menen dat er geïnvesteerd moet worden in de betrokkenheid vanuit andere partijen bij de ondersteuning en begeleiding van kwetsbare jongeren.

Met name de betrokkenheid van organisaties op het gebied van financiën en arbeid kan beter, aldus de actoren. Ook justitie, reclassering en onderwijs zouden meer betrokken kunnen worden in de ketensamenwerking voor kwetsbare jongeren (tabel 7.15).

Tabel 7.15: Oordeel over de betrokkenheid van andere partijen, G4 totaal (in procenten waarin respondenten vinden dat de betrokkenheid goed/voldoend of onvoldoende/ slecht is; n = 46)

Hoe beoordeelt u de betrokkenheid van partijen die diensten verlenen op het gebied van:	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
zorg (bijv. GGz, verslaving)	66	23
wonen (bijv. corporaties, opvanginstellingen)	52	37
strafrecht (justitie, reclassering)	31	41
onderwijs (bijv. scholen, ROC)	31	52
arbeid (bijv. UWV, dienst werk en inkomen, werkgevers)	26	56
financiën (bijv. schuldhulpverlening, dienst werk en inkomen)	26	58

Bron: *Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011*

8 Overlast verminderen

8.1 Vermindering overlast (indicator 5)

In het kader van het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang hebben gemeenten instrumenten en voorzieningen ontwikkeld om de door dakloze mensen veroorzaakte overlast te verminderen. Zo ontwikkelden zij de richtingwijzer hantering BOPZ (zie ook bijvoorbeeld Maas en Planije, 2010) en voorzieningen voor langdurig verblijf voor overlastgevende doelgroepen en werken ze nauw samen met het veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen (zie volgende paragraaf, §8.2). Buiten het kader van het Plan van Aanpak doen gemeenten nog veel meer om overlast - waaronder die welke veroorzaakt wordt door daklozen- terug te dringen -bijvoorbeeld in het kader van de veelplegersaanpak.

Beleidsmakers veronderstellen dat het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang er aan bijdraagt dat de overlast die dakloze mensen veroorzaken zal afnemen wanneer zij succesvol geholpen worden en zij weer gaan deelnemen aan de maatschappij. De redenering is dat zij minder overlast zullen geven doordat de factoren die mogelijk leiden tot overlastgevend gedrag ontbreken en doordat ze de gelegenheid krijgen om ander gedrag te vertonen. Voorbeelden hiervan zijn:

- als iemand woonruimte heeft, hoeft hij of zij minder op straat te bivakkeren waardoor de kans op het veroorzaken van overlast in de vorm van bijvoorbeeld openbare dronkenschap of wildplassen afneemt;
- met bewoners kunnen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over het nalaten van overtredingen en misdrijven in de onmiddellijke nabijheid van de woonvoorziening.
- verwervingscriminaliteit is minder nodig wanneer iemand een legaal inkomen heeft of wanneer hij of zij geen verslaving hoeft te bekostigen omdat er alternatieven zijn (bijvoorbeeld via methadonverstrekking) of door behandeling van de verslaving.

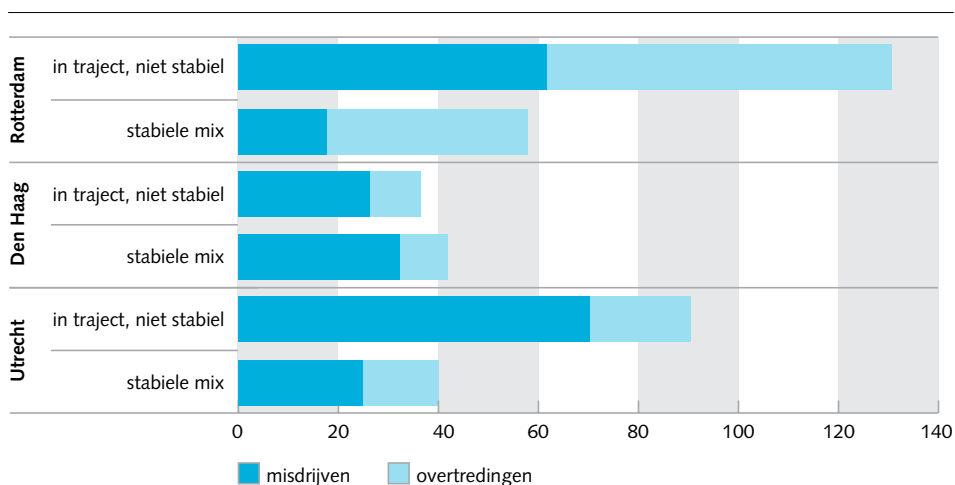
Om deze veronderstelling te toetsen trekken de vier steden elk jaar een steekproef van tweemaal minstens 100 personen uit de doelgroep van het Plan van Aanpak: eenmaal onder dakloze mensen die minstens drie maanden een stabiele woonruimte, een stabiel en legaal inkomen en een stabiele relatie met de hulpverlening hebben (de 'stabiele mix'), en eenmaal onder dakloze mensen die nog in traject zijn en niet in een stabiele situatie verkeren. Vervolgens vergelijken ze van beide groepen hoeveel misdrijven en overtredingen deze 100 personen in het afgelopen jaar op hun naam hadden staan. Een afname in overlast en misdrijven kan dan toegeschreven worden aan het bereiken van de stabiele mix.

De meeste mensen uit de doelgroep veroorzaken geen overlast en plegen geen misdrijven: in de steekproeven van Amsterdam 2010 en Den Haag 2010 en 2011 had gemiddeld 28% van de personen een of meer misdrijven of overtredingen op naam staan en de overige 72% dus niet. Onder degenen die wel overlast veroorzaken zijn

er daarentegen enkele die heel vaak voorkomen in de registraties van de politie en het CJIB. Zo kan een enkele persoon het gemiddelde sterk beïnvloeden.²³ In de Rotterdamse en Haagse steekproeven van 2011 zijn een paar van deze veelplegers vertegenwoordigd.

De steekproeven in 2011 van Rotterdam en Utrecht laten een ander beeld zien dan de Haagse steekproeven. In Rotterdam en Utrecht resulteerde het bereiken van de stabiele mix in een daling van respectievelijk 57 en 64% van de overlast en misdrijven gepleegd door de doelgroep, terwijl in Den Haag de mensen in de stabiele mix gemiddeld juist iets meer overlast en misdrijven veroorzaakten dan mensen met traject, maar zonder stabiele mix. Daarbij valt op dat de mensen in de beide Haagse steekproeven relatief weinig overlast en misdrijven veroorzaken. Zie grafiek 8.1.

Grafiek 8.1: Aantallen misdrijven en overtredingen begaan door 100 mensen met traject zonder stabiele mix en door 100 mensen met stabiele mix in Rotterdam, Den Haag en Utrecht, 2011^a



a In 2011 zijn er onder de Rotterdammers in de steekproef in traject maar zonder stabiele mix twee die samen 50% van het totaal aantal overtredingen van de hele groep voor hun rekening nemen. Bij de Rotterdamse steekproef onder mensen met stabiele mix is er één persoon die 85% van het totaal aantal door deze groep gepleegde overtredingen heeft begaan

Over het geheel genomen (zeven metingen in 2010 en 2011), blijkt dat het bereiken van de stabiele mix resulteert in een halvering (-52%) van de door de doelgroep veroorzaakte overlast en criminaliteit. Mensen met een traject maar zonder stabiele mix begaan gemiddeld 1,22 overtredingen en misdrijven per persoon per jaar, tegen 0,59 per persoon door mensen die de stabiele mix bereiken. Er zijn verschillen per stad en per jaar. In Den Haag verschillen de resultaten tussen de twee metingen sterk (tabel 8.1).

²³ Hetgeen pleit voor het trekken van grote steekproeven, zoals Amsterdam in 2010 deed, of voor veel steekproeven, wat ook de reden is dat de exercitie jaarlijks wordt herhaald.

Tabel 8.1: Gemiddeld aantal gepleegde misdrijven en overtredingen per jaar per persoon in twee steekproeven en procentueel verschil van mensen met stabiele mix t.o.v. mensen in traject zonder stabiele mix, per stad en G4, 2010 en 2011^a.

		2010		2011	
Stad	groep	aantal per persoon	verschil stabiel t.o.v. niet stabiel	aantal per persoon	verschil stabiel t.o.v. niet stabiel
Rotterdam	stabiele mix in traject, niet stabiel	0,87	-39%	0,56	-57%
		1,43		1,29	
Den Haag	stabiele mix in traject, niet stabiel	0,22	-84%	0,42	+14%
		1,37		0,37	
Amsterdam	stabiele mix in traject, niet stabiel	0,92	-21%	.	. ^a
		1,17		.	
Utrecht	stabiele mix in traject, niet stabiel	0,68	-63%	0,40	-64%
		1,84		1,10	
G4	stabiele mix in traject, niet stabiel	0,67	-52%	0,49	-36%
		1,45		0,83	

a Het aandeel Amsterdamse veelplegers onder de groep mensen met een stabiele mix was 64% lager dan onder de groep mensen met traject en zonder stabiele mix, zie tekst en Bijlage 1.

Amsterdam leverde gegevens aan over 'zeer actieve veelplegers' onder de mensen met een (lopend) trajectplan. Zeer actieve veelplegers hebben de afgelopen vijf jaar tenminste vijf maal een misdrijf gepleegd, waarvan minstens een maal in het laatste jaar.²⁴ Daaruit bleek dat het bereiken van de stabiele mix resulteerde in een daling van 64% van het aantal zeer actieve veelplegers. Van de mensen met een traject maar zonder stabiele mix was 9% een zeer actieve veelpleger, tegen 3% van de mensen met een traject en stabiele mix.

8.2 Samenwerking met veiligheidshuis en penitentiaire inrichtingen

Eén van de doelstellingen van het Plan van Aanpak is voorkomen dat mensen die uit de gevangenis komen weer dakloos worden. Tussen Rijk en gemeenten zijn afspraken gemaakt over het bieden van nazorg na detentie voor de veelplegers en het voorkomen van dakloosheid na detentie voor de OGGz-doelgroep. Het gaat daarbij om nazorg op de leefgebieden wonen, inkomen, ID-bewijzen, werk en zorg. In het samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers staat een persoongerichte en integrale aanpak centraal, gebaseerd op samenwerking. Voor 2010 en 2011 heeft Rijk extra middelen beschikbaar gesteld voor de coördinatie van de nazorg.

²⁴ Het betreft misdrijven die geregistreerd staan in het Dienst Herkenningssysteem (HKS) van de politie. Dit is een landelijk politieregistratiesysteem waarin sinds de jaren '80 alle delicten met bekende dader worden geregistreerd.

Het gevangeniswezen moet bij aanvang van detentie zorgdragen voor bundeling van alle relevante informatie voor reïntegratie in de samenleving. Uitgangspunt in het samenwerkingsmodel is dat zowel het gevangeniswezen als de gemeente voor een optimale wederzijdse informatie-uitwisseling zorg dragen (VNG, 2009). Daarvoor zijn Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-ers) aangesteld binnen de penitentiaire inrichtingen (PI) om ervoor te zorgen dat ex-gedetineerden die zorg of hulp nodig hebben in de plaats van herkomst worden opgevangen. Gemeenten beschikken over vaste contactpersonen nazorg.

8.2.1 Amsterdam

In Amsterdam is nazorg na detentie geregeld in de zogenaamde Frontoffice Nazorg detentie. In deze frontoffice nemen de volgende gemeentelijke diensten deel: de Dienst Werk en Inkomen (DWI), de GGD, de afdeling Wonen van de dienst Wonen Zorg en Samenleven, en DWI Jongerenloket. De penitentiaire inrichting stelt voor elke gedetineerde die ontslagen wordt vast op welke leefgebieden (zorg, huisvesting, werk/inkomen, schulden en ID bewijs) de gedetineerde ondersteuning nodig heeft. Vervolgens regelt het frontoffice deze ondersteuning. Indien nodig wordt er, bij complexe problematiek, een plan van aanpak door partijen gemaakt in een casuïstiekoverleg. De Frontoffice Nazorg is, sinds oktober 2011, ondergebracht in het Veiligheidshuis. Indien nodig komen de medewerkers van het frontoffice al tijdens detentie ondersteuning bieden. In Noord-Holland, buiten Amsterdam, is er een maandelijks overleg tussen het frontoffice en de medewerkers maatschappelijke dienstverlening en de trajectbegeleiders van de penitentiaire inrichtingen.

De meerderheid van de gedetineerden heeft nauwelijks problemen na detentie (zie ook §5.2). Gedetineerden die hun huur niet kunnen betalen, kunnen voor maximaal 6 maanden een beroep doen op de Bijzondere Bijstand. Ook kunnen gedetineerden hun huis legaal onderverhuren door tijdelijke huisbewaring. Als zich desondanks huisvestingsproblemen voordoen, kan het Frontoffice bijspringen, bijvoorbeeld door een plek in de opvang te regelen of –in bijzondere gevallen– om met voorrang een woning aan te vragen.

8.2.2 Rotterdam

Binnen de penitentiaire inrichtingen zijn medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD-ers) actief, die in de inrichting nagaan welke nazorg gedetineerden nodig hebben na hun ontslag uit detentie. Zij bespreken dit met medewerkers van de GGD en de dienst Sociale zaken en werkgelegenheid (SoZaWe) van de gemeente. Om te voorkomen dat mensen dakloos worden door detentie, betaalt de gemeente Rotterdam voor gedetineerden met een uitkering gedurende een beperkte periode de huisvestingslasten door.

Nazorg voor ex-gedetineerden is ondergebracht in het Veiligheidshuis. Trajectregisseurs van GGD en SoZaWe voeren de nazorgtaken uit en zorgen voor inbedding met andere aanpakken vanuit het Veiligheidshuis, zoals de veelplegersaanpak, de aanpak huiselijk geweld, of de aanpak jeugd. In het Veiligheidshuis vindt tweewekelijks een casuoverleg nazorg plaats. Hierin bespreken de ketenpartners de nazorg voor Rotterdamse (ex-) gede-

tineerden met ingewikkelde meervoudige problematiek. Aan het overleg nemen GGD, SoZaWe, Stichting Reclassering Nederland en Dienst Justitiële Inrichtingen deel (agendaleden zijn politie Rotterdam-Rijnmond, Openbaar Ministerie, Bouman Reclassering en de bij de persoonsgerichte aanpak betrokken gemeentelijke diensten).

In Rotterdam loopt in de penitentiaire inrichting De Schie een pilot voor preventief gehechten en kort gestraften (kortweg kortgestraften), onder projectleiding van de (Rijks-) Dienst Justitiële Inrichtingen. Het doel van deze pilot is om er voor te zorgen dat de zorg - die een kortgestrafte voorafgaand aan zijn of haar detentie al kreeg- tijdens en na detentie door blijft gaan. Dat betekent onder meer dat medewerkers van zorgaanbieders binnen de penitentiaire inrichting aan kortgestraften hulp komen verlenen. Een ander doel is om kortgestraften terug of toe te leiden naar zorg, bijvoorbeeld door na te gaan of en welke diagnosestelling nodig is.

8.2.3 Den Haag

Bij het Bureau Nazorg, ondergebracht bij het Veiligheidshuis, worden alle ex-gedetineerden gemeld die naar Den Haag terugkeren. Een deel van hen heeft hulp nodig om te re-integreren. Deze groep wordt via het Bureau Nazorg bemiddeld naar een passend aanbod. Nog tijdens de detentie wordt een plan van aanpak gemaakt, dat zich richt op de vijf leefgebieden identiteit, huisvesting, dagbesteding, werk/school en inkomen en gezondheidszorg.

Vanuit het veiligheidshuis krijgen daders en overlastplegers die daar baat bij kunnen hebben een traject, met het doel om de criminaliteit en overlast te verminderen en de doelgroep perspectief te bieden op een terugkeer in de samenleving. In 2011 werden 514 trajecten afgerond die vanuit het Veiligheidshuis toegewezen waren. De meeste daarvan (200) betroffen dagbestedingstrajecten voor ex-gedetineerden met een chronische verslaving en/of psychiatrische problematiek, maar ook kregen veel ex-gedetineerden begeleidingstrajecten, intensieve zorgtrajecten met opname in een kliniek of materieel juridische dienstverlening. Vanuit het Plan van Aanpak Den Haag Onder Dak zijn 100 trajecten gefinancierd voor (al dan niet dakloze) veelplegers met OGGz-achtergrond.

8.2.4 Utrecht

Utrecht heeft een coördinatiepunt nazorg dat is gevestigd in het Veiligheidshuis. Het coördinatiepunt informeert de trajectmanagers wanneer hun cliënt gedetineerd raakt. De trajectmanagers zijn verantwoordelijk voor het helpen oplossen van problemen van hun cliënten op verschillende leefgebieden, zoals huisvesting, inkomen, zorg, ID-bewijs en dagbesteding.

In oktober 2011 is de nazorg ex-gedetineerden geëvalueerd. Daaruit bleek het volgende: op de 653 uitstromers uit detentie afkomstig uit de regio Utrecht (januari tot en met augustus 2011) waren 259 OGGz-ers, 104 veelplegers (waarvan 60% met een OGGz-indicatie) en 5 ISD-ers. Trajectmanagers volgen de cliënten en zijn verantwoordelijk voor de nazorg. Bij cliënten die in een voorziening van de maatschappelijke opvang verblijven bij instroom in detentie, in zorg zijn of een specifieke uitkering van Werk en

Inkomen krijgen is sprake van behoud van huisvesting, inkomen en zorg – met inbegrip van bijzondere bijstand voor woonlasten, indien aangewezen. Bij kortdurende detentie is sprake van uitsluiting van een voorziening en niet van beëindiging. Complicerende factoren zijn: de duur van de straf tijd, het leggen van contact, zeggenschap over de nazorg bij gedetineerden die onder het gezag van de reclassering of forensische zorg vallen en de beschikbaarheid van woonruimte. Deze vraagstukken worden opgepakt door de betrokken partijen. Daarbij wordt ook gekeken naar de uitkomsten van de evaluatie van het trajectmanagement door de GG&GD (zie §7.2.4).

9 Verminderen terugval en uitval

Een van de belangrijkste doelstellingen van de tweede fase is 'het voorkomen van nieuwe dak- en thuislozen door te investeren op preventie van uitval en op het voorkomen van terugval' (Rijk en vier grote steden, 2011).

9.1 Terugval verminderen (indicator 10)

Wanneer mensen na een periode van dakloosheid weer zelfstandig gaan wonen, is het belangrijk om te voorkomen dat ze opnieuw in de problemen komen en hun huis weer kwijtraken. Dat kan bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat er mensen in de buurt zijn (hulpverleners, lotgenoten, bekenden) die opletten hoe het met de persoon in kwestie gaat en die hulp inschakelen wanneer dat nodig is. Wanneer iemand zich binnen twee jaar na het succesvol afronden van een traject²⁵ meldt bij de maatschappelijke opvang vanwege dakloosheid, spreken we van terugval. Is het langer geleden, dan spreken we van nieuwe instroom. Cliënten die contact hebben met de maatschappelijke opvang in het kader van nazorg worden niet meegeteld voor deze indicator.

Op dit moment is alleen Den Haag in staat om deze indicator te meten. In de overige steden zijn aanpassingen in het cliëntregistratiesysteem noodzakelijk om de betreffende gegevens te kunnen presenteren. In Den Haag waren er 43 volwassenen en 3 jongeren die in 2011 zijn teruggevallen na een succesvol afgerond traject. Afgezet tegen de cijfers over uitstroom naar (begeleid) zelfstandig wonen (indicator 12, zie §10.1 hierna), betekent dit dat Haagse volwassenen na het succesvol afronden van een traject een kans van 17% hebben om terug te vallen naar dakloosheid en jongeren een kans van 7%.²⁶ In de andere steden zijn aanpassingen aan de registraties nodig om dit aantal te kunnen bepalen.

9.1.1 Amsterdam: pilot terugval voorkomen met inzet van ervaringsdeskundigen

Amsterdam startte in 2011 het project Kleur!, een pilot van Mentrum en Jellinek voor nazorg onder 20 cliënten met verslavingsproblematiek. Het doel is om te voorkomen dat cliënten na ontslag uit een kliniek, eenmaal weer thuisgekomen, terugvallen en opnieuw opgenomen of dakloos worden. Ervaringsdeskundigen leggen al tijdens opname contact met de cliënt en bereiden de thuiskomst voor, door bijvoorbeeld contact op te nemen met de familie, behandeling na ontslag en een zinvolle invulling van de dag aan te

²⁵ Van succesvolle afronding van een traject is sprake wanneer iemand na 12 maanden nog steeds of opnieuw is voorzien van stabiel en legaal inkomen, stabiele huisvesting en regelmatig contact met hulpverlening.

²⁶ Deze kans is als volgt berekend: 43 volwassenen met stabiele mix meldden zich opnieuw aan bij de maatschappelijke opvang, terwijl er 258 vanuit de maatschappelijke opvang uitstroomden naar (begeleid) zelfstandig wonen: $43/258 = 0,17$.

vragen. Bij thuiskomst helpen ze met mentale en praktische ondersteuning. In de periode daarna werken ze samen met de cliënt aan het opbouwen en herstellen van het sociale netwerk, zinvolle dagbesteding en re-integratie. Tot slot dragen ze de ondersteuning over aan behandelaars, familie en partner. De ervaringsdeskundigen worden gecoacht en ondersteund door professionele hulpverleners en projectleiders.

9.1.2 Den Haag: extramurale trajecten

In 2011 maakte de gemeente Den Haag een start met het invoeren van extramurale trajecten. Het Centraal Coördinatiepunt (CCP), de centrale toegang tot de maatschappelijke opvang, stuurt de intake, screening en plaatsing van thuiswonende cliënten met begeleiding aan via een trajectplan. Daarnaast is gestart met het vastleggen van een trajectprijs en een maximale begeleidingsduur van 6 maanden.

9.1.3 Rotterdam

In Rotterdam zijn er Lokale Zorgnetwerken actief, die samen de hele stad dekken. Het doel van deze netwerken is om te voorkomen dat mensen verder afglijden, richting bijvoorbeeld dakloosheid. De doelgroep bestaat uit mensen met een meervoudige problematiek, de zogenaamde zorgwekkende zorgmijders, die outreachend en met behulp van zorgcoördinatie door de reguliere hulpverlening geholpen kunnen worden. De lokale zorgnetwerken doen dat door het afleggen van een of meer huisbezoeken, het gezamenlijk maken van een plan van aanpak en het uiteindelijk toeleiden van deze mensen naar reguliere zorg. Zij hebben tot doel om niet alleen de instroom in de maatschappelijke opvang te beperken maar ook het voorkomen van terug- en uitval (zie ook §5.6.2).

9.2 Oordeel van actoren: blijvend herstel (indicator 15D)

In het actorenonderzoek (zie bijlage 2) werden aan uitvoerende organisaties een aantal stellingen voorgelegd over de mate waarin de keten is toegerust om ondersteuning te bieden bij het bevorderen van (blijvend) herstel aan feitelijk en residentieel daklozen.

Er valt, volgens de actoren, nog veel te verbeteren op onderdelen van de ketensamenwerking om blijvend herstel van dakloze mensen te bewerkstelligen. Volgens de helft van de respondenten zijn de bestaande ketens voldoende toegerust om te zorgen dat feitelijk en residentieel daklozen worden voorzien van onderdak, terwijl de andere helft vindt dat dit nog tekort schiet. Eenzelfde verdeling is te zien als het gaat om het oordeel over de ondersteuning door de bij het oplossen van hun schulden. De bestaande ketens zijn nog onvoldoende toegerust om ervoor te zorgen dat dakloze mensen een tegenprestatie naar vermogen kunnen gaan leveren, zo vindt tweederde van de respondenten in de G4. Ook zijn de ketens nog niet naar behoren toegerust om eraan bij te dragen dat dakloze mensen een opleiding kunnen gaan volgen of een baan verkrijgen, aldus ruim tweederde van de respondenten. Tot slot zijn de bestaande ketens nog onvoldoende in staat om dakloze mensen te helpen bij het opnieuw kunnen

leiden van een zelfstandig bestaan in de samenleving of het opbouwen van een sociale omgeving, aldus (ruim) de helft van de respondenten (tabel 9.1).

Tabel 9.1: Oordeel over stellingen betreffende de ondersteuning van feitelijk en residentieel daklozen, G4 totaal (in procenten van respondenten die vinden dat de ondersteuning goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht is; n = 71-72)

In hoeverre is de huidige keten toegerust om te zorgen dat feitelijk en residentieel daklozen...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
zijn voorzien van onderdak	48	46
hulp krijgen bij het oplossen van hun schulden	46	49
weer een zelfstandig bestaan in de samenleving kunnen leiden	34	55
een sociale omgeving opbouwen	33	50
een opleiding gaan volgen of aan het werk gaan	23	68
een tegenprestatie naar vermogen leveren	20	64

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

De meningen van uitvoerende organisaties zijn verdeeld over de mate waarin ex-daklozen (mensen die na een periode van dakloosheid of wonen in een opvanginstelling weer zelfstandig wonen, eventueel met ondersteuning) voldoende ondersteuning krijgen (tabel 9.2). Grofweg de helft van de respondenten vindt dat ex-daklozen voldoende worden ondersteund bij het deelnemen aan de samenleving en bij het voorkomen van terugval naar dakloosheid. Vrijwel hetzelfde aantal respondenten vindt dat de ondersteuning op deze onderdelen nog tekort schiet. De ondersteuning van ex-daklozen bij het opbouwen van een sociale omgeving is volgens eenderde van de respondenten op orde, iets minder dan de helft vindt het nog onvoldoende.

Tabel 9.1: Oordeel over stellingen betreffende de ondersteuning aan ex-daklozen, G4 totaal (in procenten waarin respondenten vinden dat de ondersteuning goed/ voldoende of onvoldoende/ slecht is; n = 69)

Hoe beoordeelt u de ondersteuning aan ex-daklozen bij ...	goed-voldoende	onvoldoende-slecht
het op een zinvolle manier deelnemen aan de samenleving	44	42
het voorkomen van terugval naar dakloosheid	44	42
het opbouwen van een sociale omgeving	36	45

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

9.3 Uitval verminderen (indicator 11)

Het voorkomen van uitval is een belangrijke preventieve doelstelling van het Plan van Aanpak tweede fase (Rijk en vier grote steden, 2011). "Schorsing en uitval uit zorg zijn een signaal van mismatch tussen zorgbehoefte en zorgaanbod," zo stellen de opstellers. Schorsing en uitval uit zorg speelt volgens hen dan ook vooral bij cliënten met complexe problematiek, en te verwachten is dat uitval uit zorg zal afnemen naarmate de zorg beter op maat is toegesneden. Door te kijken naar het aantal cliënten met een traject dat langer dan 3 maanden uit beeld is, kan worden vastgesteld bij hoeveel mensen het traject is onderbroken, opgeschort of voortijdig is afgebroken.

In Amsterdam waren er in 2011 22 zwerfjongeren uit de Instroomhuizen die uitvielen. Zij zijn vervolgens weer aangemeld bij de Veldtafel Instroom om opnieuw in te stromen. Niet bekend is hoeveel van hen 3 maanden of langer uit beeld waren. Ter vergelijking: in 2011 werden er in Amsterdam 67 zwerfjongeren geplaatst in een Instroomhuis en waren er 129 zwerfjongeren met een traject (tabel 7.1 in §7.1). Dat betekent dat er op elke zes zwerfjongeren met een traject ongeveer een is die uitvalt.

Rotterdam en Den Haag konden hierover gegevens aanleveren. In deze twee steden raakten in totaal 515 volwassenen uit beeld, zie tabel 9.1. Deze twee steden hebben zo goed mogelijk getracht om de reden van uitval in beeld te brengen, maar de Rotterdamse en Haagse registraties zijn niet vergelijkbaar omdat ze andere categorieën hanteren. In Rotterdam werd een derde van de 157 volwassenen overgedragen aan een andere keten; bij de 23 jongeren kon niet achterhaald worden waarom ze buiten beeld raakten.

In Den Haag zijn de belangrijkste redenen waarom de 348 volwassen cliënten langer dan 3 maanden buiten beeld raken: -eenzijdige verbreking van het contact (33%); -om onbekende reden spoorloos (20%); -schorsing (14%) -geen passend aanbod (9%). Eenzijdige verbreking van het contact (34%), onbekende reden (25%) en schorsing (25%) zijn ook de belangrijkste redenen waarom de 56 Haagse jongeren buiten beeld raakten.

Wanneer er langere tijdreeksen en gegevens van meer steden beschikbaar komen, kunnen deze aantallen beter naar waarde geschat worden. Er is meer onderzoek nodig naar de redenen waarom mensen een traject afbreken. Niet al deze mensen zullen hun traject immers afbreken omdat de zorg niet aansluit op hun behoeften. Een deel kan bijvoorbeeld een kamer gevonden hebben of weer bij familie of vrienden ingetrokken zijn. Wel kan gesteld worden dat het om relatief hoge aantallen gaat. In Den Haag kregen namelijk in 2011 491 nieuwe volwassenen een traject (zie §7.1). Tegelijkertijd raakten 313 volwassenen buiten beeld om andere redenen dan opname, detentie en overdracht. In Rotterdam gaat het om 105 volwassenen met een traject die buiten beeld raakten (excl. opname, detentie en overdracht), tegen 511 nieuwe trajecten voor volwassenen.

Tabel 9.3: Indicator 11: aantal mensen met een traject dat langer dan 3 maanden uit beeld is exclusief positieve uitstroom en exclusief overlijden, en de percentages cliënten die uit beeld zijn vanwege opname in psychiatrisch ziekenhuis, detentie, of overdracht aan een andere keten of vanwege onbekende redenen, per leeftijdscategorie en per stad, 2011

		Rotterdam	Den Haag
volwassenen	aantal	157	348
	opname, detentie, overdracht	33%	10%
	reden onbekend	67%	20%
	andere redenen (bv eenzijdige verbreking, schorsing, geen passend aanbod)	n.v.t	70%
jongeren	aantal	23	56
	opname, detentie, overdracht	-	7%
	reden onbekend	100%	25%
	andere redenen (bv eenzijdige verbreking, schorsing, geen passend aanbod)	n.v.t	68%

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011)

- komt niet voor (nihil)

n.v.t.: niet van toepassing, niet als zodanig geregistreerd.

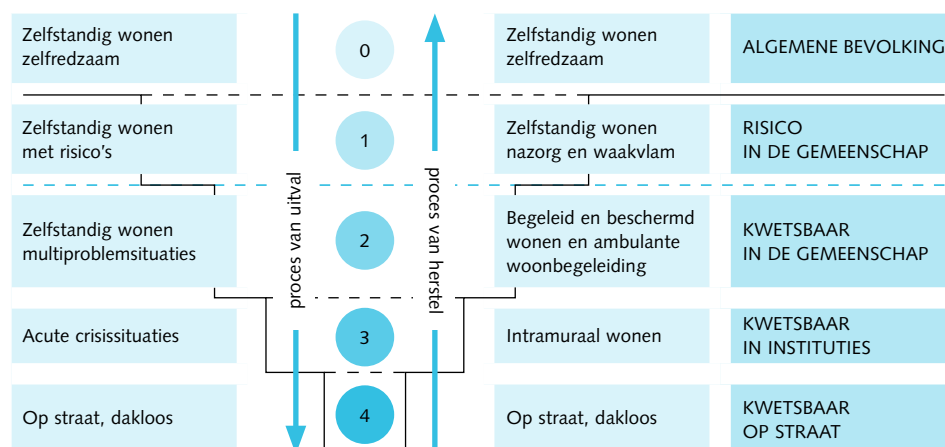
10 Verbeteren uitstroom

Om de kwaliteit van zorg te verbeteren wordt in de tweede fase van het Plan van Aanpak als prioriteit genoemd: het 'versnellen van doorstroom binnen- en uitstroom uit instellingen door financiële prikkels en prestatieafspraken' (Rijk en vier grote steden, 2011).

10.1 Uitstroom naar zelfstandig wonen (indicator 12)

Om een beeld te krijgen van de door-, en uitstroom wordt gekeken naar het aantal cliënten met een traject dat in het jaar doorstroomt van laagdrempelige opvang of intramuraal wonen naar meer zelfstandige woonvormen. Gemeten wordt hoeveel van de cliënten met een trajectplan doorstroomt naar begeleid/ beschermd wonen en ambulante woonbegeleiding of naar geheel zelfstandig wonen, al dan niet met nazorg. In termen van de OGGz-ladder van herstel (zie figuur 10.1) betreft het de mensen die van treden 3 en 4 (kwetsbaar op straat of in instituties) uitstromen naar treden 2 of hoger (kwetsbaar of risico in de gemeenschap of de algemene bevolking).²⁷

Tabel 10.1: OGGz-ladder van uitval en herstel (naar Wolf, 2006; Van Bergen, 2006).



In totaal maakten in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in 2011 626 volwassenen de stap van dakloosheid, laagdrempelige opvang of intramuraal wonen naar begeleid wonen of zelfstandig wonen. In Den Haag werd het hoogste aantal gehaald (tabel 10.1). In Utrecht kregen nog eens 128 volwassenen die bij instroom dakloos waren een zorgtoewijzing naar ambulante woonbegeleiding, begeleid wonen of lichtere vormen van beschermd wonen.

²⁷ 'Beschermd wonen' staat in figuur 10.1 vermeld bij trede 2. Bedoeld worden in dit geval de kleinschalige woonvormen in de wijk met zorg op afroep tijdens kantooruren of enkele uren begeleiding. Het gaat dus niet om intramuraal beschermd wonen, dat onder trede 3 geschaard wordt.

Het is niet mogelijk om de absolute aantallen uit te drukken als percentage van het totaal aantal mensen dat in 2011 in traject was, zoals de bedoeling was. Dat komt doordat het aantal mensen dat in 2011 een traject had in de verschillende steden niet goed beschreven is.²⁸ Rotterdam geeft aan dat de 186 mensen die de gemeente telt als uitstroom naar (begeleid) zelfstandig wonen 10% uitmaken van alle mensen die in de gehele keten geregistreerd staan. De 258 volwassenen die in Den Haag uitstroomden naar (begeleid) zelfstandig wonen maakten 63% uit van alle cliënten die in 2011 onder veldregie vallen en die in Trace-3 geregistreerd staan.

In Rotterdam krijgen alle 765 zwerfjongeren voor wie een traject gestart wordt bijzondere jongerenhuisvesting. Deze vorm van huisvesting is te scharen onder trede 2 van de ladder van herstel, zodat het Rotterdamse aantal voor deze indicator voor jongeren gelijk is aan het aantal voor indicator 4A (zie tabel 7.1 in §7.1). In Den Haag maken de 45 zwerfjongeren die (begeleid) zelfstandig gingen wonen 11% uit van de jongeren met een traject in Den Haag.

Hoewel uit de toelichting in tabel 10.1 blijkt dat de vier steden voor deze indicator niet precies dezelfde doelgroepen tellen, betekent een uitstroom van minstens 750 mensen uit maatschappelijke opvang of andere intramurale instellingen dat de druk op dit soort voorzieningen voorlopig niet zal afnemen. Immers, in 2011 realiseerden de vier steden ruim 1.800 nieuwe trajecten, en hoewel niet iedereen met een traject in een voorziening of intramurale instelling woont, laat het wel zien dat er bijna 2,5 maal zoveel cliënten bij kwamen als er uitstroomden.

Tabel 10.1: Indicator 12: aantal mensen dat in 2011 uitstroomde naar minstens trede 2 op de ladder van herstel, per leeftijdscategorie en per stad

	volwassenen	jongeren	wat is geteld?
Amsterdam	182	.	Volwassenen die (begeleid) zelfstandig gingen wonen ^a , en die daarvoor zwervend waren, of verbleven in de nachtopvang, de RIBW, 24-uurs opvang of in een psychiatrische instelling.
Rotterdam	186	765	Volwassenen met stabiele mix die in 2011 (begeleid) zelfstandig gingen wonen; Zwerfjongeren die in 2011 geplaatst zijn in bijzondere jongerenhuisvesting.
Den Haag	258	45	Uitstroom uit de maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen met of zonder ambulante begeleiding.
Utrecht	128	55	Cliënten die bij instroom dakloos waren, en die in 2011 een zorgtoewijzing kregen naar ambulante woonbegeleiding, begeleid wonen of beschermd wonen excl. hostels. Dit is een onderschatting: het aantal cliënten dat eerst een indicatie had naar trede 3, en met een vervolgindicatie/ toewijzing naar trede 2 zijn gestroomd is niet bekend.

Bron: Trimbos-instituut (Monitor Plan van Aanpak MO 2011)

. : geen gegevens

a inclusief zelfstandig wonen met langdurige intensieve begeleiding

²⁸ Amsterdam leverde het percentage niet aan.

10.1.1 Amsterdam: Pilot uitstroom bevorderen

Zoals in §4.3.1 werd toegelicht, zet Amsterdam in op het verbeteren van uitstroom naar zelfstandig wonen. De 'pilot uitstroom bevorderen' laat al een verbetering zien van een uitstroom mensen die uit de maatschappelijke opvang uitstroomden naar begeleid zelfstandig wonen van 55 naar 75 personen in 2011. Daarnaast vindt ook andere positieve uitstroom plaats, zoals tabel 10.1 toont.

Amsterdam meldt twee knelpunten die de uitstroom belemmeren. Ten eerste loopt de woningmarkt in Amsterdam vast: het aantal vrijkomende woningen op de sociale woningmarkt is gedaald van 10.000 naar ongeveer 7.000 per jaar. Daardoor wordt het moeilijker om een aantal groepen voorrang te geven. Mogelijk moeten daarom de afspraken met woningcorporaties over de ter beschikking te stellen woningen voor de doelgroep worden herzien. Het andere knelpunt betreft het aanpakken van schulden van de cliënten. Het blijkt dat cliënten, ondanks de trajectaanpak, soms nog steeds geen stabiele schuldensituatie te hebben op het moment dat uitstroom aan de orde komt

10.1.2 Rotterdam: (Z)onder Dak woningen

(Z)Onder Dak is de Rotterdamse term voor de constructie waarin door zorginstellingen ambulante woonbegeleiding wordt gegeven aan (voormalig) dak- en thuislozen, behorend tot de doelgroep PvA MO. Er is sprake van het bewonen door één klant (soms twee) van een zorginstelling in een gewone corporatiewoning, gehuurd door de gemeente. In deze constructie worden door de corporaties woningen verhuurd aan de gemeente. De gemeente betaalt de huur van de woningen (aan de corporaties), alsmede overige woongerelateerde kosten voor energie etc. Aan de klant wordt een gebruiksvergoeding / eigen bijdrage gevraagd voor het gebruik van de woning (incl. energiekosten et cetera). (Z)Onder Dak is hiermee de voorlaatste stap op de woonladder voor zelfstandig wonen.

Achterliggende gedachte is dat de gemeente een zorgplicht heeft voor kwetsbare personen. In veel gevallen gaat het om mensen die in potentie (weer) volledig zelfstandig kunnen gaan wonen, maar begeleiding nodig hebben en een aantal belangrijke vaardigheden (weer) op moeten bouwen. Om het risico op woonoverlast voor de omgeving en huurschade voor de corporaties te beperken, is door gemeente, zorginstellingen en corporaties de (Z)Onder Dak constructie bedacht. Er is geen huurbescherming, waardoor er snel ingegrepen kan worden als het toch mis dreigt te gaan met de klant.

10.2 Doorlooptijd tot bereiken stabiele mix (indicator 13)

Het meten van de tijdsperiode in dagen van het moment van intake/ toewijzing zorgtraject tot het bereiken van stabiele mix (huisvesting, inkomen, hulpverlening), kan indicatief zijn voor de snelheid van beleidsprocessen en de beschikbaarheid van middelen en voorzieningen die de doorstroom binnen en uitstroom uit maatschappelijke opvanginstellingen bevorderen of vertragen. Rotterdam en Den Haag konden hierover gegevens leveren, zie tabellen 10.2a en 10.2b.

Het duurt in deze steden ongeveer een jaar voordat trajecten resulteren in een stabiele mix. De doorlooptijden moeten niet vergeleken worden tussen de twee steden, omdat in Rotterdam pas begonnen wordt met meten vanaf zorgtoewijzing door de Traject Toewijzingscommissie en in Den Haag al vanaf de intake. In Den Haag bereiken jongeren de stabiele mix gemiddeld sneller dan volwassenen, maar deze gemiddelden werden ook berekend over veel kleinere aantallen jongeren dan volwassenen. Daardoor is de kans groter dat er dit jaar toevallig een groep jongeren met minder grote ondersteuningsbehoefte geholpen werd.

Tabel 10.2a: Doorlooptijd vanaf intake/ toewijzing zorgtraject tot het bereiken van stabiele mix van huisvesting, inkomen en contact met hulpverlening, volwassenen, Rotterdam en Den Haag, 2011.

volwassenen (≥ 23 jr)	Rotterdam	Den Haag
start meetperiode	vanaf zorgtoewijzing	vanaf intake
aantal nieuwe stabiele mixen	360	467
aantal waarover meetperiode berekend is	345 (96%)	333 (71%)
periode	Binnen 3 mnd: 8% Binnen 6 mnd: 23% Binnen 1 jr: 31% Langer dan 1jr: 39%	gemiddeld 355 dagen

Tabel 10.2b: Doorlooptijd vanaf intake/ toewijzing zorgtraject tot het bereiken van stabiele mix van huisvesting, inkomen en contact met hulpverlening, jongeren, Rotterdam en Den Haag, 2011.

jongeren (≤ 22 jr)	Rotterdam	Den Haag
start meetperiode	vanaf zorgtoewijzing	vanaf intake
aantal nieuwe stabiele mixen	261	50
aantal waarover meetperiode berekend is	261 (100%)	47 (94%)
Periode	Binnen 1 jr: 100%	gemiddeld 252 dagen

In Amsterdam is er een wachtlijst voor het Instroomhuis, de eerste opvang voor zwerfjongeren. In 2011 kon 22% van de jongeren binnen zes weken geplaatst worden, werd 46% geplaatst binnen zes tot 12 weken en 33% moest 12 weken wachten. In geval van crisis worden jongeren altijd direct geplaatst, hetzij in de nachtopvang, hetzij in een hotelkamer.

10.3 Realiseren woningen (indicator 14)

Rotterdam zoekt gespreid over de stad naar geschikte locaties voor opvangvoorzieningen en woningen. Daarvoor start in een vroeg stadium overleg met de deelgemeenten en corporaties, waarbij het uitgangspunt is dat deelgemeenten verantwoordelijk zijn voor het vinden van goede locaties. Knelpunt daarbij blijkt dat er in veel gebieden geen voorzieningen of woningen mogen komen voor kwetsbare groepen. In het jaar 2011 is er een lichte toename geweest in de toename van intramurale voorzieningen en zijn er ca. 50 woningen voor de specifieke groep gerealiseerd.

10.3.1 Oordeel van actoren over het realiseren van woningen voor kwetsbare mensen

In het actorenonderzoek zijn twee stellingen voorgelegd over het realiseren van woningen voor (ex)dakloze mensen en mensen met OGGz-problematiek (tabel 10.3). Een deel van de respondenten vertrouwt erop dat er dankzij afspraken tussen gemeente en woningbouwcorporaties meer woningen beschikbaar zullen komen voor de doelgroep. Van de respondenten is (ruim) eenderde het eens met de stelling dat er in 2014 meer zelfstandige woonruimte zal zijn voor kwetsbare groepen en dat de doorstroom van eerste opvang naar geschikte woonvormen sneller zal verlopen.

Tabel 10.3: Instemming met stellingen over woonruimte voor kwetsbare groepen, G4 totaal (in procenten waarin respondenten het eens-oneens zijn met de stelling; N = 53)

Dankzij afspraken tussen gemeente en woningbouwcorporaties.....	eens	oneens
zal er in 2014 meer zelfstandige woonruimte zijn voor mensen die nu nog in een voorziening wonen (beschermd wonen, begeleid groepswonen)	38	19
zullen mensen in 2014 sneller kunnen doorstromen vanuit de eerste opvang (instroomhuis) naar woonvormen die voor hen geschikt zijn	33	25

Bron: Trimbos-instituut, actorenonderzoek 2011

11 Cliëntenperspectief op het Plan van Aanpak

11.1 Cliëntenvertegenwoordigers over het Plan van Aanpak

In deze paragraaf komt het cliëntenperspectief op de uitvoering van het Plan van Aanpak aan bod. In de vorige monitor (Tuynman, Planije en Place, 2011) rapporteerden we voor het eerst over het cliëntenperspectief. Het idee voor een verkenning van de cliëntwaardering komt voort uit de wens van de cliëntenorganisaties maatschappelijke opvang van de G4 (COMO-G4) om de ervaringen van cliënten ook op te nemen in de verslaglegging. Daarnaast bouwt het voort op de doelstelling van de tweede fase van het Plan van Aanpak om de ondersteuning van voormalige MO- OGGz cliënten te verbeteren.

Omdat vorig jaar de werving en selectie van cliënten moeizaam verliep en daardoor de beoogde cliënten niet geraadpleegd konden worden (zie Tuynman, Planije en Place, 2011), is er dit jaar voor gekozen om alleen cliëntvertegenwoordigers te benaderen. Om een indruk te krijgen van het cliëntenperspectief zijn de COMO-G4 vertegenwoordigers benaderd met het verzoek om een reactie te geven op de acht belangrijkste beleidsopgaven van het Plan van Aanpak. Voor de beantwoording van deze vragen hebben de vier COMO vertegenwoordigers hun achterban geraadpleegd. In Amsterdam zijn de vragen beantwoord door de Belangenvereniging Druggebruikers MDHG en de Belangenvereniging Dak- en Thuislozen (BADT), daarnaast is overlegd met de Stichting Projectenburo Jeugdhulpverlening en Verslavingszorg. De Haagse reactie van de cliëntenvertegenwoordigers is tot stand gekomen in overleg met 14 deelnemers van het platform De Achterban ((ex-) dak- en thuislozen). In Rotterdam zijn de vragen besproken in een Moversoverleg. Movers is het Rotterdamse cliënten (belangenbehartigers) platform MO/VZ, bestaande uit de cliëntenraden van het Leger des Heils, Centrum voor Dienstverlening, Bouman GGz, Bavo-Europoort, Stichting Ontmoeting, Nico Adriaans Stichting en de Straatadvocaten Rotterdam.

Aan de hand van acht beleidsvoornemens uit het Plan van Aanpak wordt in dit hoofdstuk het cliëntenperspectief gepresenteerd.

11.1.1 Voorkomen van dakloosheid

In het Plan van Aanpak worden verschillende beleidsmaatregelen genoemd om dakloosheid te voorkomen, zoals het voorkomen van huisuitzettingen, nazorg voor ex-gedetineerden, betere overdracht tussen zorginstellingen en signalering en ondersteuning van potentiële dakloze mensen in de wijk.

Over het algemeen zijn de cliëntvertegenwoordigers positief over de inspanningen die door de gemeenten worden verricht om dakloosheid te voorkomen. Er is veel verbeterd, zeker in vergelijking met de periode vóór het in werking treden van het Plan van Aanpak. Vanuit het perspectief van de cliëntvertegenwoordigers, wordt door de G4 vooral ingezet

op het voorkomen van huisuitzettingen. Dit lijkt de meest 'zichtbare' inspanning die door gemeenten wordt genomen om te voorkomen dat mensen dakloos worden.

Een belangrijke zorg voor cliëntenvertegenwoordigers is dat het Plan van Aanpak vooral gericht is op dakloze mensen met OGGz-problematiek. Ze verwachten een toename van dakloosheid als gevolg van de economische crisis, en maken zich zorgen dat deze nieuwe dakloze mensen zonder OGGz-problematiek onvoldoende ondersteund zullen worden.

Daarnaast uiten ze een aantal punten waar ruimte voor verbetering is. Zo zouden meldingen van huurachterstand kunnen verbeteren wanneer ook particuliere verhuurders worden betrokken en wanneer woningcorporaties nog beter melden. Ook kunnen uitkeringen en schuldhulpverlening sneller opgestart worden aan (ex-) gedetineerden. Cliënten van 24-uursvoorzieningen die hun plek in de voorziening kwijtraken door opname of detentie zouden hun plek met voorrang weer terug moeten kunnen krijgen na ontslag. Tot slot spreken ze de hoop uit dat de ondersteuning en signalering van mensen die dakloos dreigen te worden in de wijken een impuls krijgt.

11.1.2 Niemand verblijft meer op straat

In het Plan van Aanpak wordt als 'ultiem' doel van het beleid genoemd dat '(nagenoeg) niemand nog op straat belandt.' Dit moet verwezenlijkt worden, bijvoorbeeld door het binnen halen van mensen die buiten slapen, extra (woon-)voorzieningen te scheppen, en snel onderdak te vinden voor gezinnen met kinderen.

COMO-G4 constateert dat sinds de invoering van het PVA MO het aantal mensen dat buiten slaapt sterk is afgenomen. Vooral het aantal 'zorgwekkende zorgmijders' en het aantal marginaal gehuisveste mensen is afgenomen, zo is de indruk. Tegelijkertijd maakt men zich zorgen om de toename van het aantal 'nieuwe' dakloze mensen zoals niet-rechthebbende Europeanen, mensen zonder regiobinding, mensen met ernstige verslavings-, en psychische problematiek gecombineerd met gedragsproblematiek, enzovoorts. De indruk bestaat ook dat het aantal zwerfjongeren toeneemt.

De G4 bouwen het aantal bedden in de laagdrempelige opvang af en sluiten gebruikersruimten, zo merkt COMO-G4 op. COMO-G4 vindt deze ontwikkelingen om drie redenen zorgwekkend: ten eerste verwachten de cliëntvertegenwoordigers een toenevende instroom bij de maatschappelijke opvang, mede als gevolg van de economische crisis, ten tweede zijn er volgens hen onvoldoende alternatieven voor mensen die nu aangewezen zijn op dit soort voorzieningen, en tot slot is hen onvoldoende duidelijk welke gemeentelijke visie achter deze besluiten steekt.

Hoewel er veel voorzieningen zijn bijgekomen en de opvangcapaciteit in de afgelopen jaren is uitgebreid, is dit volgens COMO-G4 nog niet in iedere gemeente toereikend. Er bestaan wachtlijsten. Door een tekort aan beschikbare woningen is er weinig door- en uitstroom in de opvang, waardoor de opvang verstopt dreigt te raken. Daarnaast bestaat bij een aantal cliëntvertegenwoordigers de indruk dat de 'modelcliënten' worden geholpen en de lastige of juist de te weinig lastige mensen niet.

Volgens COMO-G4 is het een utopie om dakloosheid helemaal uit te bannen; er zullen helaas altijd mensen op straat slapen in een grote stad. De volgende initiatieven

en suggesties kunnen er volgens COMO-G4 aan bijdragen dat zo min mogelijk mensen op straat slapen:

- Meer inzet van veldwerkers, outreachend werkers en bemoeizorg. Dit kan eraan bijdragen dat meer dakloze mensen tijdig worden toegeleid naar zorg.
- In Amsterdam en Utrecht bestaan voorzieningen in zelfbeheer voor (en door) dakloze mensen, dit zou uitgebreid kunnen worden met meerdere locaties. Het is een goedkoop alternatief, aldus COMO-G4.
- Het aantal Housing First plaatsen zou uitgebreid moeten worden.
- Meer kleinschalige, laagdrempelige inloopcentra.
- De strijd moet worden aangegaan tegen de lange wachtlijsten, niet alleen in de maatschappelijke opvang maar ook in de schuldhulpverlening, de woningmarkt (tekort aan betaalbare woonruimte), GGz, verslavingszorg, maatschappelijke dienstverlening, enzovoorts.
- Een hotelsysteem (centrale beddenbank) waardoor in iedere gemeente duidelijk is waar bedden beschikbaar zijn. Nu moet er van tevoren gebeld worden en is niet in een centraal systeem zichtbaar waar nog plek is.
- Verbetering van overdracht van rechthebbende dakloze mensen van buiten de regio. COMO-G4 is van mening dat de vier steden onvoldoende zorg bieden aan rechthebbende dakloze mensen zonder regiobinding en te weinig inspanning steken in warme overdracht aan de gemeente van herkomst.
- Het aanbod aan opvang en ondersteuning uitbreiden voor dakloze mensen zonder OGGz-problematiek. Als goede voorbeelden noemt COMO-G4 het Boerhaave hotel in Amsterdam en het Woonhotel in Rotterdam. Dit zijn tijdelijke woonvoorzieningen waar men goedkoop een kamer huurt en begeleiding kan krijgen. Behalve eisen aan inkomen en gedrag, moeten huurders dagbesteding hebben en gemotiveerd zijn om een eigen woning te vinden.

11.1.3 Dakloze mensen in zorg en onder dak brengen

De belangrijkste beleidsmaatregel om dakloze mensen in zorg en onder dak te brengen is de individuele trajectmatige aanpak. Daarbij is het de bedoeling dat iedere cliënt in principe één aanspreekpunt (trajectbegeleider of –manager) krijgt, die samen met de cliënt een plan opstelt dat alle belangrijke levensgebieden bestrijkt (bv. huisvesting, financiën, dagbesteding, zorg) en er voor zorgt dat de cliënt passende zorg en ondersteuning krijgt.

Een van de COMO-G4 vertegenwoordigers merkt op dat de individuele trajectmatige aanpak de duur van het verblijf in de opvang heeft verkort. Over het algemeen vinden cliëntvertegenwoordigers het idee achter de individuele trajectmatige aanpak goed, dankzij het Plan van Aanpak zijn veel mensen onderdak gebracht. Bij de uitvoering in de praktijk zijn er volgens de cliëntvertegenwoordigers vier verbeterpunten te maken.

Ten eerste hebben cliënten behoefte aan meer inzicht in en zeggenschap over met wie cliëntgegevens in de centrale registratiesystemen worden gedeeld. Zij vrezen voor stigmatisering en problemen in de toekomst door registratie als cliënt van bijvoorbeeld verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg, bijvoorbeeld bij het aangaan van leningen of het krijgen van een baan.

Ten tweede noemen cliëntvertegenwoordigers verbeterpunten voor de uitvoering van de trajecten. De uitvoering daarvan zou meteen na vaststelling van het plan moeten opstarten en niet pas wanneer een dakloze in een woonvoorziening woont. Ook zouden er meer contactmomenten moeten zijn met trajectbegeleiders en een lagere caseload voor de begeleiders. De door COMO-G4 gesignaleerde kwaliteitsverschillen tussen de verschillende begeleiders zou aanleiding moeten zijn voor monitoring en – waar nodig – verbetering. Tot slot moet volgens COMO-G4 bekeken worden of trajectplannen wel voldoende aansluiten bij de soms beperkte capaciteiten van cliënten.

Een derde punt betreft de samenwerking tussen instellingen. Bij COMO-G4 bestaat soms de indruk dat instellingen niet doorverwijzen naar andere (concurrerende) instellingen, ook al zou de cliënt daar misschien beter op zijn plaats zijn.

Tot slot pleit COMO-4 voor het sneller opstarten van schuldhulpverlening en verkorten van de wachttijden.

11.1.4 Zwerfjongeren

In de Tweede fase van het Plan van Aanpak is er bijzondere aandacht voor zwerfjongeren. Doelen zijn onder meer a) dat zwerfjongeren niet op straat hoeven te leven; b) niet hoeven te overnachten in de (volwassen) nachtopvang; c) dat zwerfjongeren één plan krijgen dat alle levensgebieden bestrijkt; d) dat ook partijen als het onderwijs, werkgevers en strafrecht betrokken worden bij ondersteuning aan zwerfjongeren.

Cliëntenbelangenbehartigers noemen per stad verschillende zaken die goed gaan in de aanpak van zwerfjongerenproblematiek. Cliëntenvertegenwoordigers in Amsterdam stellen dat de contactlegging met en eerste praktische hulp aan zwerfjongeren goed op gang is gekomen en dat de afstemming tussen voorzieningen en instellingen verbeterd is. In Rotterdam is men vooral positief over de volhardende, individuele aanpak van hulpverleners en de proactieve bemoeizorg en de strenge eisen van het jongerenloket met betrekking tot voorwaarden waaronder zorg beëindigd mag worden. Hierdoor neemt de uitstroom toe, zo stellen ze. In Den Haag is men vooral tevreden over de goede kwaliteit van ketenoverleg en samenwerking tussen cliëntenbelangenbehartigers en gemeente. Ook een aantal initiatieven worden er in positieve zin genoemd, zoals de recente start van een outreachend jongerenteam, de ambulante intensieve hulpverlening voor jongeren, en de '16+coaches', die moeten zorgen voor continuïteit in de zorg na de 18e verjaardag.

Een aantal zaken is nog voor verbetering vatbaar, volgens COMO-G4:

- In Amsterdam is er een wachtlijst voor de instroomvoorzieningen en volgens cliëntvertegenwoordigers is er een tekort aan kortdurende (nacht)opvang voor jongeren. Ook is er behoefte aan meer plekken voor begeleid wonen, waardoor er te weinig doorstroom plaatsvindt. In sommige gevallen duurt besluitvorming over regiobinding volgens cliëntvertegenwoordigers te lang. Ook pleiten zij voor soepeler regels met betrekking tot schuldhulpverlening.
- In Den Haag is de nachtopvang specifiek voor jongeren in 2011 opgegaan in de nachtopvang voor volwassenen. Dagopvang specifiek voor jongeren ontbreekt eveneens, waardoor jongeren soms in de dagopvang voor volwassenen verblijven.

De cliëntvertegenwoordigers geven aan dat het voor jongeren niet mogelijk is om onderwijs te volgen als ze schulden hebben. Ook stellen ze dat zwerfjongeren het risico lopen weer op straat te belanden bij schorsing omdat er te weinig alternatieven voor hen zijn.

- In Rotterdam wordt erop gewezen dat de instroom van jongeren toeneemt. Daarnaast stellen de cliëntvertegenwoordigers dat er in een aantal gevallen verbeteringen nodig zijn om de belevingswerelden van cliënt en hulpverlener beter op elkaar aan te sluiten en om de doelgroep te motiveren –ook als zij zelf totaal niet het nut inzien van bepaalde procedures.

11.1.5 Verminderen van overlast

Verschillende maatregelen in het Plan van Aanpak moeten bijdragen aan het verminderen van de overlast die gepaard kan gaan met dakloosheid. Behalve het bieden van passende zorg en huisvesting voor dakloze mensen zijn dat vooral: a) samenwerking met gevangenen en nazorg voor ex-gedetineerden, b) zorg en ondersteuning voor veelplegers en c) speciale verblijfsvoorzieningen voor cliënten die moeilijk te handhaven zijn in reguliere voorzieningen.

Vanuit COMO-G4 wordt opgemerkt dat er in de laatste jaren veel initiatieven zijn genomen die hebben bijgedragen aan het verminderen van overlast. Genoemd worden de voorziening voor gedwongen duurzaam verblijf in Beilen voor Amsterdamse en Rotterdamse cliënten die in de bestaande voorzieningen niet te handhaven zijn, de realisatie van bepaalde woonvoorzieningen (bijvoorbeeld de hostels in Utrecht, Woodstock in Den Haag), dagbesteding voor overlastgevende drugsgebruikers en nazorg voor ex-gedetineerden.

Tegelijkertijd stellen ze dat recent de (overlast)problematiek weer lijkt toe te nemen door het sluiten van opvanglocaties, het verhogen van de drempel bij inloopcentra en het sluiten van gebruikersruimten. De cliëntenvertegenwoordigers plaatsen de volgende kritische kanttekeningen bij het beleid dat is gericht op het verminderen van overlast:

Boetes vormen een obstakel voor het weer op orde krijgen van het leven. Cliënten kunnen deze vaak niet betalen en ze worden gezien als een onvermijdelijk uitvloeisel van het leven op straat en de openbare ruimte. Cliëntvertegenwoordigers van de betreffende steden pleiten daarom voor een alternatief en voor meer duidelijkheid over wat wel en niet mag in de openbare ruimte.

COMO G4 zet vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregel Inrichting Stelselmatige Daders. Dit is een maatregel om veelplegers tijdens detentie intensieve hulp te bieden en ze een serieuze kans te geven op een betere toekomst. De cliëntvertegenwoordigers zijn van mening dat het slagingspercentage van de maatregel klein is en dat veelplegers niet de zorg krijgen die ze nodig hebben.

COMO G4 pleit voor het behouden van laagdrempelige opvangvoorzieningen en het motiveren van cliënten in die voorzieningen om te werken aan hun rehabilitatie. Dit zal bijdragen aan vermindering van overlast.

11.1.6 Terugval verminderen

In de Tweede Fase van het Plan van Aanpak willen gemeenten voorkomen dat mensen die na een periode van dakloosheid weer zelfstandig gaan wonen, opnieuw in de problemen komen en daardoor weer dakloos worden. Daartoe zouden ex-dakloze mensen ondersteuning aan huis moeten krijgen (of gemakkelijk beroep kunnen doen op ondersteuning in de buurt) en zouden hulpverleners tijdig moeten weten wanneer het slechter met iemand gaat, zodat ze op tijd de juiste hulp kunnen inschakelen. Andere maatregelen zijn bijvoorbeeld helpen bij het vinden van dagbesteding, scholing of werk, of in contact brengen met buurt- of lotgenoten.

De COMO-G4-vertegenwoordigers geven aan dat gemeenten er redelijk in slagen om terugval te voorkomen zolang ex-daklozen begeleiding krijgen. Als goede voorbeelden noemen ze verlenging van nazorg en goede afspraken tussen woningbouwverenigingen en nieuwe huurders. Ook Housing-First voorzieningen en voorzieningen in zelfbeheer, waar volgens hen terugval gering is, worden genoemd als goede voorbeelden. Een specifiek punt betreft het doorbetalen van vaste lasten en schulden tijdens detentie door het team Financiële dienstverlening en budgetbeheer van de gemeente Amsterdam. De cliëntenvertegenwoordigers vinden het goed dat hierdoor huurschulden door detentie worden voorkomen, maar zijn ontevreden over de dienstverlening.

Een belangrijke voorwaarde om terugval naar dakloosheid te voorkomen is voldoende en adequate nazorg en begeleiding. Daarvoor doet COMO-G4 de volgende aanbevelingen:

- meer gebruik maken van ervaringsdeskundigen en vrijwilligers;
- opstarten en verbeteren van samenwerking tussen wijkkantoor en daklozenloket, en het langer blijven volgen van zelfstandig wonende ex-daklozen;
- ambulante woonbegeleiding niet te vroeg afbouwen en indicaties daarvoor langer laten doorlopen. Vooral in Rotterdam verloopt de (her-)indicatiestelling hiervoor niet naar tevredenheid.

11.1.7 Verbeteren van uitstroom

Om te voorkomen dat de opvangvoorzieningen op den duur 'verstopt' raken doordat mensen (te) lang in een voorziening blijven, willen gemeenten er voor zorgen dat zo veel mogelijk mensen zelfstandig gaan wonen (al of niet met begeleiding). Voornaamste beleidsmaatregel vanuit de gemeente is om instellingen op andere manieren te financieren dan voorheen. Maar ook andere manieren van hulpverlening moeten hieraan bijdragen, die ervoor zorgen dat cliënten zelfstandiger worden in plaats van afhankelijker van de zorg.

Vanuit COMO-G4 wordt aangegeven dat de gemeenten er nog niet (voldoende) in slagen om de uitstroom te verbeteren. Volgens hen nemen de wachtlijsten toe en er zijn onvoldoende vervolgvoorzieningen beschikbaar waardoor er regelmatig piekmomenten ontstaan. Hierdoor zijn wachtlijsten voor voorzieningen onnodig lang. Een knelpunt is de verstopte woningmarkt. COMO G4 maakt zich zorgen om de ingezette en voorgenomen afbouw van de crisisopvang en laagdrempelige opvang, zolang er nog onvoldoende door- en uitstroomvoorzieningen zijn. Tot slot wijzen de cliëntverte-

genwoordigers er op dat uitstroom zou kunnen verbeteren door meer maatwerk in de trajecten: voor sommigen is het wenselijk om de nachtopvang of een vervolgvoorziening over te slaan richting (begeleid) zelfstandig wonen.

11.1.8 Betrekken van cliënten bij beleid en ondersteuning

In het Plan van Aanpak Tweede fase nemen de gemeenten zich voor om de doelgroep te betrekken, zowel op beleidsniveau (bijvoorbeeld door cliëntenbelangenbehartigers inspraak te geven bij beleidsontwikkeling of deel te laten nemen in regiooverleg) als op uitvoerend niveau (bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen te betrekken bij de hulpverlening en ondersteuning).

Met uitzondering van Den Haag zijn COMO-G4-vertegenwoordigers over het algemeen positief over de cliëntbetrokkenheid. Cliëntenbehartigers worden steeds meer betrokken bij werkgroepen, gesprekken met de gemeente, bijwonen van overleggen, enzovoorts. Ze worden als een serieuze gesprekspartner gezien en de gemeenten en instellingen zijn op de hoogte van het bestaan van de verschillende belangenbehartigers. Cliëntvertegenwoordigers in Den Haag spreken de wens uit dat de gemeente hen proactiever bij beleid betreft, beter informeert en serieuzer neemt.

Wat betreft de betrokkenheid van cliënten bij beleidsontwikkeling merkt COMO-G4 op dat cliënten meer en vooral ook in een vroegtijdiger stadium betrokken zouden moeten worden. Ook zouden gemeenten nog transparanter kunnen communiceren. Naar de mening van COMO-G4 wordt het beleid daar beter van en zullen beslissingen breder gedragen worden.

Over de betrokkenheid van ervaringsdeskundigen bij de hulpverlening en ondersteuning merken de cliëntvertegenwoordigers het volgende op:

- Er worden nog te weinig ervaringsdeskundigen ingezet bij hulpverlening en ondersteuning. De gemeente en in het bijzonder de GGD zouden hier een actievere en meer sturende rol in moeten nemen. Sommige instellingen zetten zwaar in op ervaringsdeskundigheid terwijl andere dat niet of nauwelijks doen.
- Ervaringsdeskundigen kunnen ook bij de gemeente aan de slag; goed voorbeeld doet goed volgen. Dit gebeurt nog veel te weinig.
- Tot slot wordt door COMO-G4 opgemerkt dat de cliëntenraden in de maatschappelijke opvang nog onvoldoende functioneren om breed gedragen standpunten te kunnen verkondigen. Dit wordt bemoeilijkt door een gebrek aan continuïteit in de cliëntenraden. De cliëntenraden hebben dringend behoefte aan meer (professionele) ondersteuning, zowel inhoudelijk als functioneel.

11.2 Oordelen cliëntvertegenwoordigers over beleid in actorenonderzoek

In totaal hebben 9 cliëntvertegenwoordigers meegewerkt aan het actorenonderzoek (zie Bijlage 2). Een kleine meerderheid²⁹ van hen is van mening dat ondersteuningsnetwerken in de wijken bijdragen aan het signaleren en voorkomen van problemen die kunnen leiden tot dakloosheid. Tegelijkertijd is er een kleine meerderheid die vindt dat uitvoerende organisaties elkaar onvoldoende kennen en dat de gemeente de aanpak voor sociaal kwetsbaren niet adequaat stuurt.

Wat betreft de ondersteuning aan de huidige dakloze mensen zijn zij vrijwel unaniem van mening dat de ketensamenwerking onvoldoende of slecht is toegerust om ondersteuning te kunnen bieden bij het oplossen van schulden. Ook de ondersteuning bij scholing of werk is volgens hen niet op orde. Een meerderheid was van mening dat er onvoldoende steun geboden wordt bij het opbouwen van een sociale omgeving en een zelfstandig bestaan. Overigens is wel een kleine meerderheid van mening dat ketensamenwerking heeft geleid tot snellere en betere ondersteuning.

De responderende cliëntvertegenwoordigers zijn (vrijwel) unaniem van mening dat de keten onvoldoende ondersteuning biedt bij het opbouwen van een sociale omgeving en het op een zinvolle manier deelnemen aan de samenleving

11.3 Cliënttevredenheid

In Utrecht werden de cliënttevredenheid van cliënten van de laagdrempelige opvang gemeten (Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg Radboud Universiteit, 2011). Respondenten geven de laagdrempelige opvang in Utrecht gemiddeld een rapportcijfer van 6,5 op een schaal van 0 tot 10. Vergeleken met vier andere Nederlandse voorzieningen voor laagdrempelige opvang, beoordelen de cliënten van de acht deelnemende Utrechtse voorzieningen de leefomstandigheden in de voorziening als net iets beter. Op de andere terreinen –de relatie met de hulpverlening, de aard van de geboden hulp en het resultaat van de hulp– zijn de Utrechtse voorzieningen ongeveer vergelijkbaar of net iets minder positief dan de andere voorzieningen.

Het meest positief waren cliënten over de werkrelatie, dat wil zeggen de mate waarin medewerkers beleefd zijn, met aandacht luisteren en hen serieus nemen. Het minst positief zijn cliënten over het thema resultaat van de hulp. Dit thema heeft voor hen ook de hoogste prioriteit voor verbetering. Dit thema betreft de mate waarin cliënten baat hebben bij hulp, bijvoorbeeld doordat ze zich door hulp beter voelen en hoop hebben voor de toekomst, de dingen kunnen doen die ze belangrijk vinden, om kunnen gaan met moeilijke situaties en personen of beslissingen nemen over hun eigen leven.

²⁹ Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over '(vrijwel) unaniem' wordt bedoeld: 8 of 9 respondenten. Met 'de meesten of 'de meerderheid' worden 6 of 7 respondenten bedoeld. Met 'een kleine meerderheid' worden 4 of 5 bedoeld indien dat aantal groter is dan degenen die een tegengestelde mening waren toegedaan. Vragen waarover de meningen sterk verdeeld waren of waarover een groot deel geen mening had, zijn niet gerapporteerd.

11.4 Cliëntparticipatie

Cliëntparticipatie wordt in Rotterdam vormgegeven met behulp van de straatadvocaten. Zij kunnen door hun ervaring en hun onafhankelijke positie een brug slaan tussen cliënten, instellingen en gemeente/politiek. De straatadvocaten van het Basisberaad bieden ondersteuning door het organiseren van de verschillende overleggen tussen cliëntvertegenwoordigende organisaties en raden. Ook zorgen de straatadvocaten voor een jaarplanning van het overleg, een agenda en notulen. De vertegenwoordigers van de cliëntenraden hebben tijdens de overleggen een adviserende rol en ze brengen de door hen ervaren knelpunten aan de orde.

In Utrecht zijn cliëntenraden, platforms en belangenbehartigersorganisaties van mensen die gebruikmaken van maatschappelijke -, vrouwen- en zwerfjongerenopvang gebundeld in de Achterkant. Dit platform adviseerde de gemeente in 2011 over de Tweede Fase van het Plan van Aanpak. Daarin pleitte het onder meer voor versterking van cliëntgestuurde initiatieven, investeren in lotgenotencontact en acceptatie in de wijk, goede schuldhulpverlening, en het beëindigen van hulpverlening aan mensen die daar niet voor gemotiveerd zijn. De Achterkant ontwikkelde in 2011 trainingen voor hulpverleners door cliënten en cliëntgestuurde nazorggroepen. Verder raadpleegde het platform de achterban over thema's als herstel en integratie en was het nauw betrokken bij een in 2012 op te richten panel van (ex-)daklozen en thuislozen dat de gemeente regelmatig zal terugkoppeling en advies zal geven over beleid en maatregelen.

Bijlage 1: Indicatoren cijfermatig weergegeven

De gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de periode tot en met 31 december 2011 en voldoen aan de indicatoren die door de G4 en het Rijk in het kader van het Plan van Aanpak zijn vastgesteld, tenzij anders is vermeld.

- In 2011 zijn indicatoren 1B, 2 en 3 aangepast ten opzichte van voorgaande jaren: de periode tussen aanmelding bij maatschappelijke opvang en aanleiding voor dakloosheid is verlengd van 30 naar 90 dagen.
- Vanaf 2011 worden indicatoren zoveel mogelijk uitgesplitst naar leeftijdsgroep. Onder 'volwassenen' worden cliënten verstaan van 23 jaar of ouder. Onder 'jongeren' worden cliënten van 22 jaar of jonger verstaan.
- Wanneer in 2011 geen getal genoemd staat bij een gemeente, betekent dit dat het desbetreffende cijfer niet bekend is.

Indicator 1A Aantal huishuizingen bij woningcorporaties in verhouding tot totaal aantal corporatiewoningen in de centrumgemeente			
	Amsterdam	Rotterdam	
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 1064 - Aantal corporatiewoningen: 204.038 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,52% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 900 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,60% 	
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 838 - Aantal corporatiewoningen: 201.630 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,42% - Daling van 19% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 970 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,65% - Stijging van 8% t.o.v. 2005 	
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 835 - Aantal corporatiewoningen: 197.500 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,42% - Daling van 19% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen tot 1 oktober: 671 (±900 op jaarbasis) - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,60% - Gelijk aan 2005 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 842 - Aantal corporatiewoningen: 197.033 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,43% - Daling van 18% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen tot 1 oktober 2008: < 400 (± 600 op jaarbasis) - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,40% - Daling van 33% t.o.v. 2005. 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 741 - Aantal corporatiewoningen: 195.983 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,38% - Daling t.o.v. 2005: 27% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen tussen 1 januari en 1 oktober 2009: 571 - Aantal corporatiewoningen: ±150.000 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,38% - Daling cijfers 3 kwartalen van 37% t.o.v. 2005 	
2010	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 681 - Aantal corporatiewoningen: 195.938 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,35% - Daling t.o.v. 2005: 33% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 655 - Aantal corporatiewoningen 2010: 139.817 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,46% - Daling t.o.v. 2005: 23% 	
2011 ^c	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 634 - Aantal corporatiewoningen: 195.850 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,32% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huishuizingen: 808 - Aantal corporatiewoningen: 154.032 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,52% 	

NB: De gegevens betreffen voor alle vier de steden jaarcijfers (van 1 januari t/m 31 december van hetzelfde jaar) in 2005, 2006, 2010 en 2011. Voor Rotterdam, Amsterdam en Utrecht ook in 2008.

a Gegevens Utrecht betreffen uitsluitend huishuizingen in verband met huurachterstand en overlast.

b Op basis van cijfers van 90% van de wooncorporaties.

c Alle huishuizingen ongeacht reden, dus inclusief huishuizingen in verband met hennepsteelt of illegale onderhuur. Gegevens Utrecht betreffen alleen huishuizingen in verband met huurachterstand en overlast.

	Den Haag	Utrecht ^a
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 585 - Aantal corporatiewoningen: 76.629 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,76% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 214 - Aantal corporatiewoningen: 43.979 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,49%
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 447 - Aantal corporatiewoningen: 78.110 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,57% - Daling van 25% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 163 - Aantal corporatiewoningen: 44.134 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,37% - Daling van 24% t.o.v. 2005
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 441 - Aantal corporatiewoningen: 77.411 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,57% - Daling van 25% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 133 - Aantal corporatiewoningen: 44.425 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,30% - Daling van 38% t.o.v. 2005
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 527 - Aantal corporatiewoningen: 77.982 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,67% - Daling 11% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 103 - Aantal corporatiewoningen: 42.918 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,24% - Daling van 51% t.o.v. 2005
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen tussen 1 januari en 31 december 2009: 498 (alle categorieën, incl hennepteelt) - Aantal corporatiewoningen: 77.606 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,64% - Daling cijfers van 16% t.o.v. 2005 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal huisuitzettingen: 67 - Aantal corporatiewoningen: 44.183 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,15% - Daling van 69% t.o.v. 2005
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: niet bekend - Aantal corporatiewoningen: 78.418 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen (exclusief hennepteelt): 0,56%^b - Daling t.o.v. 2005: 26% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 49 - Aantal corporatiewoningen: 46.001 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,11% - Daling t.o.v. 2005: 78%
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 488 - Aantal corporatiewoningen: 79.093 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,62% 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgevoerde huisuitzettingen: 63 - Aantal corporatiewoningen: 46.309 - Percentage ontruimde woningen op het aantal corporatiewoningen: 0,14%

Indicator 1B Aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij Maatschappelijke Opvang binnen 30 dagen (2005-2010) cq 3 maanden (2011) na huisuitzetting en in die periode dakloos was			
	Amsterdam	Rotterdam	
2005	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2007	16 van de 296 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	38 Gebaseerd op gegevens van corporaties	
2008	26 van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	21 Gebaseerd op gegevens van corporaties	
2009	24 van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	78 Gebaseerd op gegevens van Centraal Onthaal	
2010	21	49 Gebaseerd op gegevens van Centraal Onthaal	
2011 ^a	84 volwassenen	392 volwassen aanmelders die op formulier aangaven korter dan 3 maanden geleden door woningcorporatie uit huis gezet te zijn. ^b	

a vanaf 2011: aantal uit huis gezette personen dat zich meldt bij Maatschappelijke Opvang binnen 3 maanden na huisuitzetting en in die periode dakloos was, naar leeftijdsgroep (jonger dan 23 jaar of 23 jaar en ouder). Indien het aantal jongeren niet genoemd staat is dit niet bekend.

b Door wijzigingen in het formulier is het in 2011 moeilijker om de reden "overige redenen/ anders" aan te kruisen dan voorgaande jaren.

	Den Haag	Utrecht
	108	Geen gegevens beschikbaar
	22 (2 ^e helft 2006) NB Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen NB Uitgezet door verhuurder, dus niet alleen door de corporatie	Geen gegevens beschikbaar
	8 (van 246 MO/OGGz aanmelders is de reden van dakloosheid bekend. Van hen hebben 110 huisuitzetting als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 8 binnen 30 dagen na huisuitzetting aangemeld zijn bij MO)	Geen gegevens beschikbaar
	42 (147 personen hebben huisuitzetting als reden dakloosheid opgegeven. Van 105 personen is niet uit het registratiesysteem te achterhalen of ze binnen de 30 dagen aangemeld zijn bij MO)	15
	127 (stijging mogelijk gevolg van onbetrouwbare registraties in voorgaande jaren)	0
	160	3
	132 volwassenen 33 jongeren	5 volwassenen 0 jongeren

Indicator 2 Aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetioneerde mensen dat zich meldt bij MO binnen 30 dagen (2006-2010) cq 3 maanden (2011) na ontslag uit detentie en in die periode dakloos was^a

	Amsterdam	Rotterdam	
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2007	23 ex-gedetioneerde personen van de 296 aangemelde personen bij de veldtafel met trajectplan (8%)	- Maximaal toegestaan: Tot 1 oktober 2007: 255. - Gerealiseerd tot 1 oktober 2007: 62	
2008	- Totaal aantal ex-gedetioneerden tot 1 oktober 2008: 2302 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 230 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 2 personen van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetioneerden 2008: 3110 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 233 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 55 personen	
2009	- Totaal aantal ex-gedetioneerden tot 1 oktober 2009: 3648 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 365 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 13 personen van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetioneerden 2009: circa 3000 personen - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 225 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 31 personen (gegevens Centraal Onthaal)	
2010	- Totaal aantal ex-gedetioneerden: 2985 - Gerealiseerd in 2010: 43 personen van de 152 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel met een intake en een individueel trajectplan	- Totaal aantal ex-gedetioneerden 2010: 2764 personen - Maximaal toegestaan tot 31 december 2010: 276 personen - Gerealiseerd tot 31 december 2010: 54 personen (gegevens Centraal Onthaal)	
2011 ^b	- Totaal aantal ex-gedetioneerden van 23 jr of ouder: 2.810 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetioneerden ≥ 23 jr: 42	- Totaal aantal ex-gedetioneerden van 23 jr of ouder: 2.241 ^c - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetioneerden ≥ 23 jr: 46 - Totaal aantal ex-gedetioneerden van 22 jr of jonger: 630 - Aantal aanmeldingen bij MO van ex-gedetioneerden ≤ 22 jr: 36	

a Tot 2011 is in de tabel weergegeven - conform de streefcijfers van het Plan van Aanpak - het maximaal toegestane aantal ex-gedetioneerden tot 1 oktober van het meetjaar versus het tot 1 oktober van het meetjaar daadwerkelijk gerealiseerde aantal.

De berekening van het maximaal toegestane aantal ex-gedetioneerden is als volgt: 10% van het totale aantal ex-gedetioneerden dat toebedeeld kan worden aan de specifieke centrumgemeente in het meetjaar, bijgesteld tot 1 oktober: 10% van 0,75 x totaal aantal ex-gedetioneerden in het meetjaar.

b Vanaf 2011 en verder worden geen streefcijfers meer gerapporteerd, omdat vanaf dat jaar geen norm-afspraken meer gelden tussen G4 en VWS. Vanaf 2011: aantal tot de doelgroep behorende ex-gedetioneerde mensen dat zich meldt bij MO binnen 3 maanden na ontslag uit detentie en in die periode dakloos was. De aangeleverde leeftijdsklassen van de totale aantallen ex-gedetioneerden betroffen 18 t/m 23 jr en 24 jr en ouder. Het aantal 23-jarigen is geschat als 1/6 van het aantal 18 t/m 23-jarigen. Voor jeugdigen is de uitstroom uit gevangeniswezen en justitiële jeugdinstanties geteld.

	Den Haag	Utrecht
	6 personen (2 ^e helft 2006) NB Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen	Wordt verwacht in 2009
	43 personen hebben ontslag uit detentie als reden dakloosheid opgegeven van wie niemand binnen 30 dagen na ontslag dakloos is geworden	Wordt verwacht in 2009
	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden 2008: er komen per jaar circa 2500 personen uit detentie die zijn toe te rekenen aan Den Haag - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 188 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 74 personen 	Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 13 personen van de 535 sinds 2006 ingestroomde feitelijk en residentieel daklozen.
	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden 2009: circa 1800 - Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 135 personen - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 44 personen 	0 personen
	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden: 2268 - Gerealiseerd in 2010: 49 personen 	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden 2010: 797 personen - Gerealiseerd tot 31 december 2010: 4 personen
	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 2.127 - Aantal meldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥ 23 jr: 48 - Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 517 - Aantal meldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤ 22 jr: 6 	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal aantal ex-gedetineerden van 23 jr of ouder: 751 - Aantal meldingen bij MO van ex-gedetineerden ≥ 23 jr: 9 - Totaal aantal ex-gedetineerden van 22 jr of jonger: 255 - Aantal meldingen bij MO van ex-gedetineerden ≤ 22 jr: 6

c volgens opgave gemeente Rotterdam 1.991. Als bron voor totale aantallen ex-gedetineerden zijn cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen gebruikt.

Indicator 3 Aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich meldt bij MO binnen 30 dagen (2006-2010) cq 3 maanden (2011) na ontslag uit een zorginstelling en in die periode dakloos was^a			
	Amsterdam	Rotterdam	
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2007	10 personen van de 296 aangemelde personen bij de veldtafel met trajectplan (3%)	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2007: 127 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2007: 47	
2008	0 personen van de 731 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel in 2008 met een intake en een individueel trajectplan	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2008: 241 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2008: 47	
2009	5 personen van de 356 nieuw aangemelde personen bij de veldtafel in 2009 met een intake en een individueel trajectplan (1,4%)	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 285 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 16	
2010	5 personen	- Maximaal toegestaan tot 31 december 2010: 363 - Gerealiseerd tot 31 december 2010: 19	
2011 ^a	7 volwassenen	36 volwassenen	

a Vanaf 2011: aantal tot de doelgroep behorende mensen dat zich meldt bij MO binnen 3 maanden na ontslag uit een zorginstelling en in die periode dakloos

	Den Haag	Utrecht
	8 personen (2 ^e helft 2006) NB Reden dakloosheid op het ADF ingevuld: 468 personen	Wordt verwacht in 2009
	3 personen (30 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 3 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden)	Wordt verwacht in 2009
	7 personen (42 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 7 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden).	18 personen
	- Maximaal toegestaan tot 1 oktober 2009: 177 - Gerealiseerd tot 1 oktober 2009: 30 personen	1 persoon
	- Gerealiseerd tot 31 december 2010: 30 personen (120 personen hebben ontslag uit zorginstelling als reden dakloosheid opgegeven, van wie er 30 binnen 30 dagen na ontslag dakloos zijn geworden)	7 personen
	37 volwassenen 13 jongeren	4 volwassenen 5 jongeren

Indicator 4A Aantal tot de doelgroep behorende mensen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan, cumulatief^a			
	Amsterdam	Rotterdam	
2007	296	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 998 – 1527	
2008	2772	Cumulatief tot 1 oktober 2008: 2.409	
2009	3814	2989	
2010	Cumulatief t/m 31 december 2010: 3966 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 3.634 personen	
2011	4.588 volwassenen 129 jongeren	4.145 volwassenen 765 jongeren	

a het cumulatief aantal mensen met een trajectplan in 2011 is berekend door het aantal nieuw gerealiseerde trajecten voor volwassenen op te tellen bij het totaal van 2010. In de voorgaande jaren zijn er ook trajecten gerealiseerd voor jongeren. Voorzover deze indertijd zijn meegeteld, zijn ze ook meegeteld in de cumulatieve aantallen tot en met 2010.

Indicator 4B Aantal tot de doelgroep behorende mensen voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen en zorg			
	Amsterdam	Rotterdam	
2007	103 personen	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 229 personen	
2008	1644 mensen van de 2772 met een trajectplan zijn voorzien van stabiele mix	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2008: 971 personen	
2009	2679 personen	Cumulatief t/m 31 december 2009: 1771 personen	
2010	Cumulatief t/m 31 december 2010: 2820 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 2108 personen	
2011	3.532 volwassenen	2.468 volwassenen 261 jongeren	

	Den Haag	Utrecht
	Cumulatief januari 2006 tot 1 oktober 2007: 582 – 968	Cumulatief september 2006 tot 1 oktober 2007: 755
	827	429 (van de 535 bevroegde (voormalig) feitelijk en residentieel daklozen)
	1833	1150
	1278 in 2010 Cumulatief t/m 31 december 2010: 3111 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1725 personen
	3.602 volwassenen 107 jongeren	1.949 volwassenen 92 jongeren

	Den Haag	Utrecht
	140 personen ontvangen langer dan drie maanden zorg en opvang in een verblijfsinstelling.	Wordt verwacht in 2009
	263 personen (niet cumulatief) Naar verwachting t/m eind 2008 cumulatief 600	292 van de 535 sinds 2006 ingestroomde feitelijk en residentieel daklozen.
	Cumulatief t/m 31 december 2009: 1008 personen	Cumulatief t/m 31 december 2009: Voor de 1150 personen die in traject zijn geldt dat: Van 471 personen met zekerheid gezegd kan worden dat zij een stabiele mix hebben. Van 377 personen wordt geschat dat zij een stabiele mix hebben.
	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1543 personen	Cumulatief t/m 31 december 2010: 1005 personen
	1.960 volwassenen 50 jongeren	1.156 volwassenen 34 jongeren

Indicator 4C Aantal tot de doelgroep behorende mensen voorzien van een stabiele mix van verblijf, inkomen, zorg en dagbesteding

	Amsterdam	Rotterdam	
2011	2.140 volwassenen	194 volwassenen 261 jongeren	

Indicator 5 Overlast

	Amsterdam	Rotterdam	
2005	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2006	Geen gegevens beschikbaar	Geen gegevens beschikbaar	
2007	Geen gegevens beschikbaar	Onderzoek onder 108 personen in stabiele mix. Hieruit is gebleken dat er een teruggang in overlast is geconstateerd bij deze groep van ca. 75% ten opzichte van het voorafgaande jaar.	
2008	<p>407 van 2369 personen (17%) met een intake en opgesteld individueel trajectplan (403 van de 2772 personen genoemd onder indicator 4A staan enkel onder begeleiding van een MO-trajecthouder en zijn niet meegenomen bij het meten van overlast) zijn 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie</p> <p>Tot 1 oktober 2008 waren er 1644 personen met een stabiele mix. Van hen zijn in 2008 214 personen (13%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie.</p>	Voor 102 personen in de stabiele mix is de veroorzaakte overlast in het jaar van de stabiele mix vergeleken met 5 jaar voorafgaand aan het bereiken van de stabiele mix. Dit laat een gemiddelde afname zien van: 75% voor het aantal overtredingen en 55% voor het aantal misdrijven	
2009	<p>Tot 1 oktober 2009 waren er 3503 personen met een intake en opgesteld individueel trajectplan. Van hen zijn in 2009 361 personen (10%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie.</p> <p>Tot 1 oktober 2009 waren er 2387 personen met een stabiele mix. Van hen zijn in 2009 151 personen (6%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie.</p>	<p>Steekproef van 200 personen uit de populatie personen met traject die bekend zijn bij de politie. Aantal overtredingen en misdrijven in 2009 vergeleken met de nulmeting voor dezelfde steekproef (= aantal overtredingen en misdrijven gepleegd tussen 2001-2006 gedeeld door die perioden).</p> <p>Dit laat een gemiddelde afname zien ten opzichte van de nulmeting van: 71% voor het aantal overtredingen 40% voor het aantal misdrijven Onbekend of de gemiddelde afname bepaald wordt door een kleine groep personen.</p>	

	Den Haag	Utrecht
	467 volwassenen 58 jongeren	177 volwassenen 32 jongeren

	Den Haag*	Utrecht
	<p>Twee aselechte steekproeven:</p> <p>100 stabiele cliënten: - 93 overtredingen, 15 misdrijven</p> <p>100 niet stabiele cliënten: - 33 overtredingen, 27 misdrijven</p>	Geen gegevens beschikbaar
	<p>Twee aselechte steekproeven:</p> <p>100 stabiele cliënten: - 72 overtredingen, 21 misdrijven</p> <p>100 niet stabiele cliënten: - 30 overtredingen, 30 misdrijven</p>	27 overlastgevende personen van de 282 tot de doelgroep behorende personen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan (10%).
	<p>Twee aselechte steekproeven:</p> <p>100 stabiele cliënten: - 80 overtredingen, 16 misdrijven</p> <p>100 niet stabiele cliënten: - 67 overtredingen, 25 misdrijven</p>	30 overlastgevende personen van de 461 tot de doelgroep behorende personen met een intake en een opgesteld individueel trajectplan (7%).
	<p>Twee aselechte steekproeven:</p> <p>100 stabiele cliënten: - 66 overtredingen, 10 misdrijven</p> <p>100 niet stabiele cliënten: - 90 overtredingen, 34 misdrijven</p>	48 overlastgevende personen van de 535 personen met een intake en individueel trajectplan (9%).
	<p>Twee aselechte steekproeven:</p> <p>(meetperiode van 1 januari tot 1 oktober 2009)</p> <p>100 stabiele cliënten: - 8 overtredingen, 9 misdrijven</p> <p>100 niet stabiele cliënten: - 28 overtredingen, 29 misdrijven</p>	<p>Steekproef van 100 stabiele cliënten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - In totaal 176 politiecontacten als verdachte, met een gemiddelde van 1,8 per persoon. - 11 personen zijn verantwoordelijk voor 105 van de 176 politiecontacten. <p>39 niet-stabiele cliënten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - In totaal 109 politiecontacten als verdachte met een gemiddelde van 2,8 per persoon. - 9 personen verantwoordelijk voor 75 van de 109 politiecontacten.

	Amsterdam	Rotterdam	
2010	<p>Steekproef van 3721 personen met een intake en opgesteld individueel trajectplan zonder stabiele mix. Van hen zijn in 2010 278 personen (6,9%) 5 maal of meer in aanraking geweest met politie of justitie wegens overtreding APV en/of delicten. Onder hen waren er 548 personen die minstens 1 overtreding begingen en 800 die minstens 1 misdrijf pleegden. Zij pleegden in totaal 1899 overtredingen van de APV en 2458 delicten.</p> <p>Steekproef van 2820 personen met een stabiele mix. Van hen hadden 371 personen minstens 1 overtreding op naam staan en 534 personen minstens 1 delict. In totaal pleegden zij 1204 overtredingen en 1479 delicten.</p> <p>Steekproef van 1915 personen met een stabiele mix en stabiele dagbesteding. Van hen hadden 234 personen minstens 1 overtreding op naam staan en 353 personen minstens 1 delict. In totaal pleegden zij 755 overtredingen en 938 delicten.</p> <p>Gemiddeld aantal overtredingen per persoon: 0,51 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,41 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 19%.</p> <p>Gemiddeld aantal misdrijven per persoon: 0,66 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,51 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 23%.</p>	<p>Steekproef van 75 stabiele cliënten en 75 niet-stabiele cliënten. Hierbij is gekeken naar het aantal misdrijven en overtredingen van de groep over de jaren 2005 t/m 2009 en dit is vergeleken met het jaar 2010.</p> <p>De 75 stabiele cliënten begingen in de periode 2005 t/m 2009 in totaal 335 overtredingen (4,5 per persoon) en 158 misdrijven (2,1 per persoon). In het jaar 2010 beging dezelfde groep 38 overtredingen (0,5 per persoon) en 27 misdrijven (0,4 per persoon). Dat is een daling van 89% in het aantal overtredingen en 83% minder misdrijven</p> <p>De 75 niet-stabiele cliënten begingen in de periode 2005 t/m 2009 in totaal 198 overtredingen (2,6 per persoon) en 171 misdrijven (2,3 per persoon). In het jaar 2010 beging dezelfde groep 49 overtredingen (0,6 per persoon) en 58 misdrijven (0,8 per persoon). Dat is een daling van 75% in het aantal overtredingen en 66% minder misdrijven</p>	
2011	<p>Zeer actieve veelplegers zijn personen die de afgelopen 5 jaar minstens 5 antecedenten op naam hebben staan in HKS, waarvan minstens 1 in het laatste jaar.</p> <p>Op 30 juni 2011 waren er onder: - de 3499 cliënten met stabiele mix 112 zeer actieve veelplegers (3,2%) - de 726 cliënten met trajectplan zonder stabiele mix 64 zeer actieve veelplegers (8,8%)</p> <p>Onder cliënten met stabiele mix is het aandeel zeer actieve veelplegers 64% lager dan onder cliënten met stabiele mix.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: - overtredingen: 39; misdrijven: 17 - gemiddeld 0,56 overtredingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en trajectplan zonder stabiele mix: - overtredingen: 68; misdrijven: 61 - gemiddeld 1,29 overtredingen en misdrijven per persoon <p>Stabiele cliënten in de steekproef pleegden gemiddeld 57% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.</p>	

a 2005 t/m 2008 betreffen jaarcijfers; 2009 betreft 1 januari tot 1 oktober. De cijfers hebben voor 2005 t/m 2009 elk jaar betrekking op steeds dezelfde 100 en 100 niet-stabiele personen.

	Den Haag ^a	Utrecht
	<p>Aantal cliënten die in de periode 2006 t/m 2010 in enig jaar 5 of meer keren geregistreerd zijn als pleger van misdrijf en/of overtreding:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 stabiele cliënten: 16 personen - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 27 personen <p>In 2010 5 of meer keren geregistreerd als pleger van misdrijf en/of overtreding:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 stabiele cliënten: 0 personen - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 9 personen <p>Overtredingen en misdrijven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 stabiele cliënten: 22 overtredingen en misdrijven (gemiddeld 0,22 per persoon) - Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten: 137 overtredingen en misdrijven (gemiddeld 1,37 per persoon) 	<p>Steekproef van 100 stabiele cliënten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aantal overtredingen: 13 - Aantal misdrijven: 55 <p>Overige incidenten i.v.m. overlast: 96</p> <p>Steekproef van 100 niet-stabiele cliënten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aantal overtredingen: 79 - Aantal misdrijven: 105 <p>Overige incidenten i.v.m. overlast: 301</p> <p>Gemiddeld aantal overtredingen per persoon: 0,79 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,13 per persoon met stabiele mix. Dat is een daling van 84%.</p> <p>Gemiddeld aantal misdrijven per persoon: 1,05 per persoon met trajectplan zonder stabiele mix 0,55 per persoon met stabiele mix (al dan niet met stabiele dagbesteding). Dat is een daling van 48%.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: overtredingen: 10; misdrijven: 32 - gemiddeld 0,42 overtredingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en trajectplan zonder stabiele mix: overtredingen: 11; misdrijven: 26 - gemiddeld 0,37 overtredingen en misdrijven per persoon <p>Stabiele cliënten in de steekproef pleegden gemiddeld 14% meer overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Steekproef van 100 cliënten met stabiele mix: overtredingen: 15; misdrijven: 25 - gemiddeld 0,4 overtredingen en misdrijven per persoon - Steekproef van 100 cliënten met een intake en trajectplan zonder stabiele mix: overtredingen: 40; misdrijven: 70 - gemiddeld 1,1 overtredingen en misdrijven per persoon <p>Stabiele cliënten in de steekproef pleegden gemiddeld 64% minder overtredingen en misdrijven dan cliënten zonder stabiele mix.</p>

Indicator 6A Aantal unieke rechthebbende gebruikers van de nachtopvang			
	Amsterdam	Rotterdam	
winter 2010	530 personen met vermelding in GBA in nov 2010 t/m jan 2011	328 rechthebbenden met regiobinding in december 2010	
winter 2011		283 rechthebbenden met regiobinding in december 2011	

Indicator 6B Geschat aantal regiogebonden rechthebbende buitenslapers op een gemiddelde nacht			
	Amsterdam	Rotterdam	
winter 2010	55	8	

Indicator 7 Aantal aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang anders dan gemeten in indicatoren 1B/ 2/ 3			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011	1.332 volwassenen 213 jongeren	555 volwassenen 1.359 jongeren	

Indicator 8 Aantal aanvragen schuldhulpverlening en aantal cliënten bij de gemeentelijke kredietbank			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011	17.000 aanmeldingen schuldhulpverlening 4.106 aanmeldingen bij Vroeg EropAf 2.542 instroom bij gemeentelijke kredietbank 8.950 mensen met traject in 2011	7.200 aanmeldingen voor schuldhulpverlening, waarvan 4.000 een aanvraag indienden 4.092 schuldhulpverleningstrajecten ingezet bij gemeentelijke kredietbank 2.921 trajecten afgerond of nog lopend	

Indicator 9 Aantal ex-gedetineerden voorzien van basisvoorwaarden voor reïntegratie			
Geen gegevens beschikbaar over 2011.			

Indicator 10 Aantal cliënten met succesvol afgerond traject dat zich binnen twee jaar na afsluiting van het traject opnieuw aanmeldt bij de maatschappelijke opvang			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011			

	Den Haag	Utrecht
	222 personen met Nederlandse nationaliteit in december 2010	
		98 rechthebbenden met regiobinding, 23 rechthebbenden zonder regiobinding, 19 met tijdelijke toegang tot MO, 50 zonder bindingsbesluit in december 2011

	Den Haag	Utrecht
	14	2

	Den Haag	Utrecht
	575 volwassenen 111 jongeren	279 volwassenen 117 jongeren

	Den Haag	Utrecht
	4.200 meldingen voor schuldhulpverlening	1.945 aanvragen voor schuldhulpverlening en 520 aanmeldgesprekken bij Stadsgeldbeheer
		745 trajecten budgetbeheer en 1.280 schuldhulpverleningstrajecten geleverd

	Den Haag	Utrecht

	Den Haag	Utrecht
	43 volwassenen 3 jongeren	

Indicator 11 Aantal cliënten met een traject dat meer dan 3 maanden uit beeld is ^a			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011	22 jongeren	157 volwassenen 23 jongeren	

a zie §10.1 voor toelichting

Indicator 12 Aantal cliënten met een trajectplan dat uitstroomt van trede 3 of 4 naar minimaal trede 2 op de trap van herstel ^a			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011	182 volwassenen	186 volwassenen 765 jongeren werden geplaatst in bijzondere jongerenhuisvesting	

Indicator 13 Doorlooptijd tot bereiken stabiele mix van hulpverlening, huisvesting en inkomen ^a			
	Amsterdam	Rotterdam	
2011		vanaf zorgtoewijzing, mediaan volwassenen en jongeren: binnen 1 jaar	

Indicatoren 14, 15 en 16 Deze indicatoren betreffen oordelen van actoren. Ze worden toegelicht in het rapport:		
	Indicator	Beschreven in §
14	Realiseren woningen	10.3
15A	kwaliteit, effectiviteit en sturing van samenwerking in de zorg en ondersteuning	7.4
15B	kwaliteit en effectiviteit van lokale ondersteuningsnetwerken aan kwetsbare burgers	5.7
15C	kwaliteit, effectiviteit en sturing van samenwerking ten behoeve van kwetsbare jongeren en zwerfjongeren	7.6
15D	kwaliteit en effectiviteit van samenwerking bij het bevorderen van blijvend herstel	9.2
16	Oordeel van cliënten	hoofdstuk 11

	Den Haag	Utrecht
	348 volwassenen 56 jongeren	

	Den Haag	Utrecht
	258 volwassenen 45 jongeren	128 volwassenen en 55 jongeren die bij instroom dakloos waren en een zorgtoewijzing kregen naar ambulante woonbegeleiding, begeleid wonen of beschermd wonen excl. hostels

	Den Haag	Utrecht
	gemiddeld aantal dagen vanaf intake volwassenen: 355 dagen jongeren: 252 dagen	

Bijlage 2: Actorenonderzoek

Inleiding

Een van de doelstellingen van de tweede fase van het Plan van Aanpak is de verbetering van de ondersteuning van voormalige MO/OGGz cliënten vanuit andere beleidsvelden. Om de voortgang op deze beleidsdoelstelling te volgen, zijn de volgende indicatoren vastgesteld:

- Het oordeel van uitvoerende organisaties en cliënten over samenwerking in de zorg
- Het oordeel van uitvoerende organisaties en cliënten over de kwaliteit van signaleringsnetwerken.
- Het oordeel van uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties over de kwaliteit van de ketensamenwerking voor jeugd
- De mate van integratie van de maatschappelijke opvang in wijknetwerken

Opzet en uitvoering

Om de stand van zaken op bovenstaande indicatoren in beeld te krijgen, is een actorenonderzoek uitgevoerd naar de oordelen van samenwerkingspartners en cliëntenvertegenwoordigers over de effectiviteit van ketensamenwerking ten aanzien van dakloosheid. Daartoe ondernamen we de volgende onderzoeksactiviteiten.

Dataverzameling en vragenlijst

Voor de werving en selectie van de respondenten zijn de G4 geraadpleegd. Hen is gevraagd een adreslijst aan te leveren van de belangrijkste ketenpartners, aansluitend op de lokale bestaande structuren rondom het Plan van Aanpak en OGGz. Daarbij is verzocht om per organisatie de contactgegevens te verstrekken van directieleden en de mensen die betrokken zijn bij het plaatsingsoverleg en/of overleg op beleidsniveau. Op G4 niveau leverde dit een lijst op van 235 potentiële respondenten. In de periode van 6 februari tot 2 april 2012 zijn de respondenten benaderd met een vragenlijst over de ketensamenwerking. Tabel B2.1 toont de response per respondentgroep (gemeente, cliënt, uitvoerende organisatie) stad.

Tabel B2.1. Response per respondentgroep en stad , absoluut en als percentage van de benaderde steekproef

	uitvoerende organisaties		gemeente		cliënten-vertegenwoordigers	
	n	%	n	%	n	%
Amsterdam	30	64	5	56	3	75
Den Haag	31	72	2	100	2	67
Rotterdam	31	72	5	83	2	67
Utrecht	40	58	1	100	2	40
Totaal	132	66	12	67	9	60

De oordelen van de 9 cliëntvertegenwoordigers zijn gerapporteerd in §11.2. De oordelen van de gemeentelijke respondenten lieten we bij nader inzien buiten beschouwing, gezien hun geringe aantal en de ruime aandacht die het gemeentelijk perspectief elders in het rapport al krijgt. Vandaar dat in de hoofdtekst de resultaten van het actorenonderzoek alleen gerapporteerd worden vanuit het gezichtspunt van de uitvoerende organisaties (N=132). De uitvoerende organisaties werden verdeeld in de volgende categorieën: kernpartners, woningcorporaties, signalering en jeugd (zie tabel B2.2).

Tabel B2.2. Categorieën uitvoerende organisaties

Categorie	Vragenlijst	Actoren
kernpartners	nadruk op effectiviteit en processen van ketensamenwerking rondom dakloze mensen	medewerkers betrokken bij het plaatsings- of casuoverleg, Centrale Toegang, aanbieders van maatschappelijke opvang, GGz, verslavingszorg, beschermd wonen
corporaties	nadruk op het realiseren van woningen en op het voorkomen en signaleren van dakloosheid	woningcorporaties
signalering	nadruk op het voorkomen en signaleren van dakloosheid	het Algemeen Maatschappelijk Werk, de politie, lokale zorg- en signaleringsnetwerken
jeugd	nadruk op zwerfjongeren en kwetsbare jongeren	medewerkers betrokken bij het plaatsings- of casuoverleg Jeugd, aanbieders van opvang voor zwerfjongeren, jeugd-GGz, centraal meldpunt zwerfjongeren, outreachend jeugdwerk

Niet alle uitvoerende organisaties kregen dezelfde vragen. In tabel B2.3 wordt per tabel die in dit rapport is weergegeven aangegeven welke vragen aan welke respondent-categorieën zijn gesteld.

Tabel B2.3. Respondenten per vragenblok

Tabel	kernpartners	corporaties	signalering	jeugd
§5.7 tabel 5.7 Ondersteuningsnetwerken voor kwetsbare burgers in de wijk	✓	✓	✓	✓
§7.4 tabel 7.4 Oordeel over stellingen betreffende de ketensamenwerking rond feitelijk en residentieel daklozen	✓			
§7.4 tabel 7.5 Instemming met stellingen over samenwerking met organisaties in de keten	✓			
§7.4 tabel 7.6 Instemming met stellingen over de ketensamenwerking rond feitelijk en residentieel daklozen	✓			
§7.4 tabel 7.7 Instemming met stellingen over organisatorische belemmeringen mbt ketensamenwerking	✓			
§7.4 tabel 7.8 Instemming met stellingen over gemeentelijke regie	✓	✓	✓	
§7.6 tabel 7.9 Oordeel over signalering en preventie in de ketensamenwerking jeugd	✓	✓	✓	✓
§7.6 tabellen 7.10a en 7.10b Frequentie van geboden nazorg				✓
§7.6 tabel 7.11 Oordeel over het zorgaanbod jeugd binnen de regio				✓
§7.6 tabel 7.12 Instemming met stellingen over zorg en begeleiding van zwerfjongeren				✓
§7.6 tabel 7.13 Oordeel over stellingen betreffende de lokale jeugdketen				✓
§7.6 tabellen 7.14a en 7.14b Oordeel over stellingen betreffende de ketensamenwerking rond zwerfjongeren				✓
§7.6 tabel 7.15 Oordeel over de betrokkenheid van andere partijen bij ondersteuning aan zwerfjongeren				✓
§9.2 tabel 9.1 Oordeel over stellingen betreffende de ondersteuning van feitelijk en residentieel daklozen	✓	✓	✓	
§9.2 tabel 9.2 Oordeel over stellingen betreffende de ondersteuning aan ex-daklozen	✓	✓	✓	
§10.3.1 tabel 10.3 Instemming met stellingen over woonruimte voor kwetsbare groepen	✓	✓	✓	

Literatuur

- Bergen, A.M. van (2006). *Factsheet OGGz en Wmo*. Utrecht: NIZW
- Buster, M., M. de Wit (2011), *Winterkoude onderzoek 2010/2011*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Buster, M., M. Hensen, M. de Wit, N. Runtuwene, E. Mandos, S. van Zeele, R. Gilissen, R.Vleems en A. van Bergen (2012). *Feitelijk dakloos in de G4*. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht: G4-USER.
- Giltay Veth, D. de (2011). *Programma Kwetsbare Huishoudens. Frontlijnteams: Stip aan de horizon en de weg daarheen (de kanteling in het sociale domein in Amsterdam)*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (2011). *Den Haag Onder Dak II (2011 – 2014). Voltooien, bestendigen en verdiepen*. Den Haag: Gemeente Den Haag, Taakgroep MO.
- Gemeente Den Haag (2012). *Rapportage Wmo Individuele Voorzieningen en Sociaal Juridische Dienstverlening. BSW/2012.21 – RIS 247121*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Greenberg, G. A., en R.A. Rosenheck (2010). 'An Evaluation of an Initiative to Improve Coordination and Service Delivery of Homeless Services Networks.' *The Journal of Behavioral Health Services & Research*, 37:2, 184-196.
- Kroon, H., S. van Rooijen, M. Planije en H. Michon (2011). *Herstelgerichte rondgang door de Utrechtse OGGz*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Laere, I.R.A.L. van, en M.A.S. de Wit (2005). *Dakloos na huisuitzetting*. Amsterdam: GG&GD cluster MGGz-EDG.
- Lauriks, S., M. C. A. Buster, M. A. S. de Wit en S. van de Weerd (2010a). *Handleiding en toelichting bij de Zelfredzaamheid-Matrix*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Lauriks, S., Buster, M. C. A., Wit, M. A. S. de., Weerd, S. van de, en Tigchelaar, G. (2010b). *Zelfredzaamheid-Matrix*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Lauriks, S., M.C.A. Buster, en M. de Wit (2012). *Evaluatie van de pilot Maatschappelijke Dienstverlening (MaDi) voor personen met regiobinding die geen toegang krijgen tot de Maatschappelijke Opvang (MO). De groep, de interventie, en het effect*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Lieverink, A (2011). *Rapport quickscan wijklopen 2011*. Utrecht: Gemeente Utrecht, intern rapport DMO.
- Luijtelaar M. van, J. Wolf (2010). *Transities, herstel en veerkracht bij (ex)-dakloze mensen; resultaten van een internationale literatuurstudie*. UMC Radboud, Onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg, december 2010.
- Lubbe, M. en V. Larsen (2011). *Rendement van sociaal casemanagement. Resultaten van een indicatieve MKBA*. Amsterdam: LPBL.

- Maas, M. en M. Planije (2009). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2008: Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Maas, M. en M. Planije (2010). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2009: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg (2011). *Kwaliteitsrapportage Consumer Quality Index-Opvang. Laagdrempelig opvang Utrecht „Ervaringen in de maatschappelijke opvang”*. Nijmegen: UMC St Radboud Nijmegen.
- Plantinga-Muis, L., R. Vleems en A. van Bergen (2012). *OGGz Veldmonitor Utrecht. Rapportage nr 4. Jaarrapport 2011. Stand van zaken uitvoering Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang in Utrecht*. Utrecht: Gemeente Utrecht, GG&GD.
- Rensen, P. (2007). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Eerste rapportage: 2006, het startjaar in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Rensen, P. en M. Planije (2008). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage: 2007, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Rijk en vier grote steden (2006). *Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Rijk en vier grote steden (2011). *Plan van aanpak dak- en thuislozen (maatschappelijke opvang) 2e fase*. Bijlage bij Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer over het plan van aanpak maatschappelijke opvang 2e fase en kostenbatenanalyse maatschappelijke opvang. Kamerstukken II (2010/2011), 29325, nr. 54.
- Steketee, E.F. (2007), *Ketenregie acteren en regisseren in publieke ketens*. Doetinchem: Reed Business.
- Smit, R.B.J., A. P. L. van Bergen en E. J. C. van Ameijden (2012). 'Changes in Insurance Status of a Cohort Public Mental Health Clients in Utrecht after the Introduction of a New Health Insurance System: the Impact of Intensified Case Management.' In: *Health Insurance: Issues, Challenges and Perspectives*. In voorbereiding.
- Tuynman, M., M. Planije en C. Place (2011). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Rapportage 2010: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Tweede Kamer (2009/2010). *Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer d/d 24 juni 2010*. Kamerstukken II, 32267, nr. 5.
- Vleems, R., en A. van Bergen (2011). *Daklozen in de winteropvang. Analyse registratiegegevens en interviews in de Utrechtse nachtopvang in de winterperiode 2010-2011*. Utrecht: GG&GD Utrecht.
- VNG (2007). *Handreiking Stedelijk Kompas. Intensivering van de aanpak van dakloosheid*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- VNG (2009a). *Handreiking bij Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers. gemeenten – Justitie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2009b). *Handreiking nazorg jeugdige (ex-)gedetineerden. Nazorg verzorgd*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2009c). *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers. gemeenten – Justitie*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011). *Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wolf, J., M. Zwikker, S. Nicholas, H. van Bake, D. Reinking en I. van Leiden (2002). *Op achterstand, een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Wolf, J. (2006). *Handreiking OGGz in de Wmo*. Den Haag: Ministerie van VWS en VNG. www.invoeringwmo.nl



Met het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, gestart in 2006, beoogden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en het Ministerie van VWS de situatie van (dreigend) daklozen te verbeteren en tegelijkertijd de overlast die deze groep veroorzaakt terug te dringen.

In 2011 ging het Plan van Aanpak een tweede fase in. Daarmee vormde het een overgangsjaar, gekenmerkt door activiteiten waarin de vier steden de successen uit de eerste fase willen vasthouden, gekoppeld aan investeringen in zwerfjongeren, preventie en herstel.

Uit dit zesde jaarbericht van de Monitor Plan van Aanpak van het Trimbos-instituut blijkt de noodzaak van inzet op preventie en blijvend herstel. Bijna vierduizend mensen meldden zich aan bij de maatschappelijke opvang, velen van hen met ernstige en complexe problemen. Er stromen meer nieuwe dakloze mensen in dan er uitstromen naar (begeleid) zelfstandig wonen. Ook worden veel hulpverleningstrajecten onderbroken, opgeschort of voortijdig afgebroken.

De steden ontwikkelden verschillende nieuwe methoden om aan deze problemen het hoofd te bieden. Zo verbeterden zij het zicht op de ondersteuningsbehoefte van cliënten en bieden ze meer en betere ondersteuning aan zelfstandig wonende mensen met meervoudige ernstige problemen. In alle vier de steden worden zwerfjongeren met hulpverlening in contact gebracht.

Aanvullend op de aandacht voor prestaties, doelbereik en beleidsinnovaties geven uitvoerende organisaties en cliëntenvertegenwoordigers in dit rapport hun oordeel over effectiviteit en kwaliteit van het beleid.