



# Rapportage - Monitor dak- en thuisloosheid

## Stand van zaken over de eerste helft van 2020

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Directie Maatschappelijke Ondersteuning (DMO)

7 december 2020

# Kwantitatieve monitor om de voortgang op landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid te meten

## Introductie en doelstelling van de monitoring

Het aantal dak- en thuislozen in Nederland is het afgelopen decennium meer dan verdubbeld: van 17.800 in 2009 naar 39.300 dak- en thuislozen in 2018. Daarvan is ongeveer een kwart 27 jaar of jonger<sup>1</sup>. Een zorgelijke ontwikkeling, die in een welvarend land als Nederland niet voor zou moeten komen.

Waar in 2019 al het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren<sup>2</sup> is opgezet, volgde recent ook de Brede Aanpak dak- en thuisloosheid 'Een (t)huis, een toekomst'<sup>3</sup>, gericht op volwassenen en gezinnen. Beide actieplannen zijn gericht op het fors terugdringen van dak- en thuisloosheid voor eind 2021, opdat niemand meer op straat hoeft te slapen.

Vanwege de nauwe verbondenheid tussen deze twee plannen van aanpak heeft het ministerie van VWS (hierna: opdrachtgever) de behoefte om de voortgang op beide plannen in samenhang te volgen. Zo kunnen beide sporen ook goed met elkaar in verband worden gebracht.

Het doel van deze monitor is om de effecten (en daarmee de voortgang) van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst' kwantitatief te monitoren in één monitor. Daarbij is de ambitie om volgens eenduidige definities de juiste data aan te leveren om de effecten van beide programma's in samenhang te monitoren.

## Context van de monitor

Bij de start van deze monitor zijn wij uitgegaan van de definitie van dak- en thuisloze personen van het CBS. In afstemming met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever is deze definitie als volgt aangescherpt:

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

- *Buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra, een bootje of een auto;*
- *Binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang;*

— *Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers).*

Kortom: alle dak- en thuisloze personen van 18 jaar en ouder waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding aan te bieden, vallen onder de gehanteerde definitie.

Voor de monitoring van het Actieprogramma is door onderzoeksbureau Significant eerder een nulmeting uitgevoerd in 2019-2020<sup>4</sup>. Daarin is gezamenlijk met de op dat moment veertien deelnemende pilotgemeenten en in afstemming met het ministerie van VWS en het Instituut voor Publieke Waarden (hierna: IPW) een opzet voor een kwantitatieve monitor ontwikkeld. Vervolgens is er in de veertien pilotgemeenten een nulmeting uitgevoerd naar dak- en thuisloze jongeren in 2019.

De uitvraag die gehanteerd is bij deze nulmeting, inclusief de aanbevelingen die daaruit volgden, vormden het uitgangspunt bij de voorliggende monitor. In overleg met pilotgemeenten, begeleidingscommissie en het ministerie van VWS, is deze monitor herzien en uitgebreid om naast de voortgang van het Actieprogramma ook de voortgang van de Brede Aanpak te monitoren.

## Duiding van de eerste data-uitvraagronde

Alle 43 centrumgemeenten zijn gevraagd om de data-uitvraag ingevuld retour te sturen. Zij hebben hiervoor vier weken de tijd gekregen om gegevens op zowel persoonsniveau als op geaggregeerd niveau (centrumgemeenteregio) aan te leveren. Uiteindelijk hebben 35 van de 43 (81%) centrumgemeenten gegevens aangeleverd, deze zijn verwerkt in deze monitor. De acht centrumgemeenten waarvan de gegevens niet in deze rapportage zijn verwerkt, zijn verzocht alsnog de gegevens aan te leveren, zodat in de volgende meting de volledige gegevens over het eerste halfjaar van 2020 meegenomen kunnen worden.

Veel centrumgemeenten hebben aangegeven specifiek geen goed zicht te hebben op thuisloze personen. Daarom is de verwachting dat een groot deel van de thuisloze personen op dit moment nog niet bij de monitor in beeld zijn. Daarnaast is van een aantal centrumgemeenten bekend dat zij de uitvraag geheel doorgezeten hebben naar de desbetreffende opvangorganisatie.

(1) CBS, Aantal dak- en thuislozen sinds 2009 meer dan verdubbeld (2) Ministerie van VWS, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 (3) Ministerie van VWS, Een (t)huis, een toekomst De aanpak van dak- en thuisloosheid (4) Significant, Monitor dak- en thuisloze jongeren: een nulmeting



# Niet alle centrumgemeenten hebben tijdig gegevens kunnen aanleveren, veel indicatoren nog beperkt gevuld

Daarmee zijn alleen de personen in beeld gebracht die bekend zijn bij de opvang en wordt niet bijgehouden welke personen bankslapers zijn. De hierboven genoemde uitdagingen in de data zorgen ervoor dat deze monitor per definitie een onderschatting weergeeft van het aantal dak- en thuislozen.

Uit signalen van de centrumgemeenten tijdens de data-uitvraag komt naar voren dat verschillen tussen centrumgemeenten groot zijn. Nagenoeg alle centrumgemeenten kunnen op persoonsniveau gegevens aanleveren over het geboortejaar en geslacht van de personen die zij op basis van hun registraties in beeld hebben kunnen brengen.

Veel centrumgemeenten hebben (een deel van) de gegevens uitgevraagd bij de opvangorganisaties. Een deel van de gevraagde gegevens bleek in grote mate op dossierniveau uitgezocht te moeten worden. Dat wil zeggen dat deze gegevens niet structureel en uniform vastgelegd worden en deze daarmee ook niet met beperkte administratieve lasten kunnen worden opgehaald. Centrumgemeenten en opvangorganisaties moeten dit handmatig per dossier opzoeken; dit vraagt een grote tijdsinspanning. De indicatoren waar dit bij speelde, zijn beperkt ingevuld.

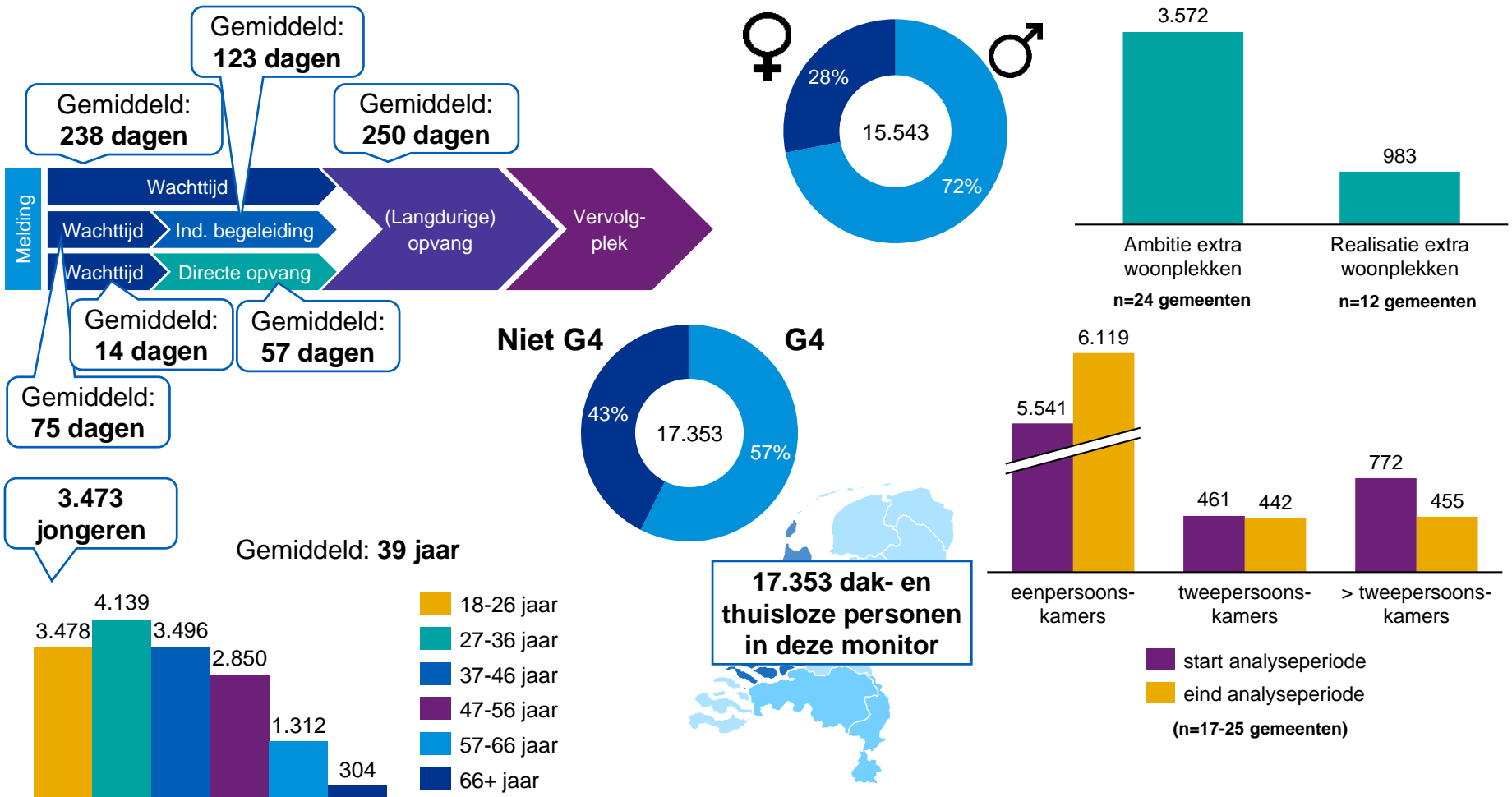
## Resultaten

In de monitor over het eerste halfjaar van 2020 zijn 17.353 dak- en thuisloze personen geïncludeerd. Er zijn 3.478 jongere dak- en thuislozen opgenomen in de monitor. Deze personen zijn aangeleverd vanuit 34 van de 43 (79%) centrumgemeenten. Op geaggregeerd niveau hebben 35 van de 43 (81%) centrumgemeenten gegevens aangeleverd.

De wachttijd tot de directe opvang was gemiddeld twee weken, daar waar de wachttijd tot langdurige opvang ongeveer acht maanden was. Onder jongere dak- en thuislozen zijn deze cijfers vergelijkbaar, al start de individuele begeleiding eerder. De duur in de directe opvang was gemiddeld acht weken en de duur in de langdurige opvang ruim acht maanden. Onder jongere dak- en thuislozen zijn deze cijfers iets lager (respectievelijk zeven weken en acht maanden). De mate van terugval binnen vier maanden is slechts van een kleine groep dak- en thuisloze personen aangeleverd (n=1.743) waardoor deze cijfers beperkte zeggingskracht hebben.

Op de volgende pagina is een overzicht van een selectie van de inzichten op een grafische manier weergegeven.

# Enkele indicatoren over het eerste halfjaar 2020 o.b.v. data-aanlevering van 36 centrumgemeenten<sup>1</sup>



(1) De figuren hebben betrekking op de aangeleverde gegevens op persoonsniveau van 17.353 dak- en thuisloze personen en op geaggregeerd niveau van 36 centrumgemeenteregio's. De personen en centrumgemeenteregio's waarover deze gegevens niet bekend zijn, zijn niet getoond in de figuren. Het betreft een subset van de indicatoren uit de monitor. Indicatoren die over een groot deel van de geïncludeerde dak- en thuisloze personen onbekend zijn, zijn niet getoond op deze pagina.

# Komende periode ligt de focus op verbetering van registratie en data-verzameling waarbij gebruikgemaakt wordt van goede voorbeelden

## Doorontwikkelen van de monitor (ontwikkelagenda)

Het doorontwikkelen van de monitor maakt deel uit van deze opdracht. Kort na start van deze monitor is de data-uitvraag uitgestuurd waardoor met name gefocust is op het gebruik van bestaande informatie. Enerzijds is het niet alle centrumgemeenten gelukt om binnen de gestelde termijn gegevens aan te leveren en anderzijds is het veel centrumgemeenten niet gelukt alle gevraagde gegevens aan te leveren. Dit zit met name in de aanlevering van gegevens op persoonsniveau om invulling te kunnen geven aan de indicatoren.

De lessen die geleerd worden vanuit deze eerste uitvraag, analyse en rapportage worden meegenomen in het vervolg, wanneer gerapporteerd zal worden over de tweede helft van 2020. In die rapportage zal ook een vergelijking worden gemaakt tussen de stand van zaken in de eerste helft van 2020 (H1 2020) en de tweede helft van 2020 (H2 2020). Om die vergelijking goed te kunnen maken worden de centrumgemeenten die nog niet in staat waren de gegevens op tijd aan te leveren alsnog gevraagd deze gegevens op te sturen, zodat alle centrumgemeenten straks aangeleverd hebben.

Het doel van deze monitor is om toe te werken naar aanlevering van gegevens via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Met dit perspectief in het achterhoofd worden de veranderingen doorgevoerd. Vanuit het Actieprogramma is van vier indicatoren in ieder geval vastgesteld dat de voortgang hierop structureel gemonitord moet worden. Dit zijn:

- aantal dak- en thuisloze personen;
- wachttijd tot (langdurige) opvang;
- gemiddelde duur van de opvang;
- mate van terugval.

Daarnaast is het ook nadrukkelijk de wens om bankslapers (thuisloze personen) beter in beeld te krijgen.

Om tot een volgende uitvraagronde te komen, wordt in afstemming met pilotgemeenten, begeleidingscommissie en het ministerie van VWS besloten op welke wijze de data-uitvraag wordt aangepast.

Oplossingsrichtingen liggen op verschillende gebieden:

- Het verbeteren van de registratie van gegevens.
- Het eerder in gang zetten van processen die nodig zijn om de gegevens te verzamelen.
- Het verlengen van de periode van de data-uitvraag.
- Het verder ondersteunen van gemeenten/opvangorganisaties bij het verzamelen van de gegevens.
- Het evalueren van de data-uitvraag en bepaalde gegevens niet meer uitvragen.

## Verbeteren van inhoud en proces

Op een aantal onderdelen wordt ingezet om de inhoud van de monitor te versterken. Hierbij wordt het gesprek gevoerd met pilotgemeenten, opvangorganisaties en softwareleveranciers. Via een aantal bijeenkomsten en gesprekken wordt op basis van goede voorbeelden uit het land de monitor verder verbeterd:

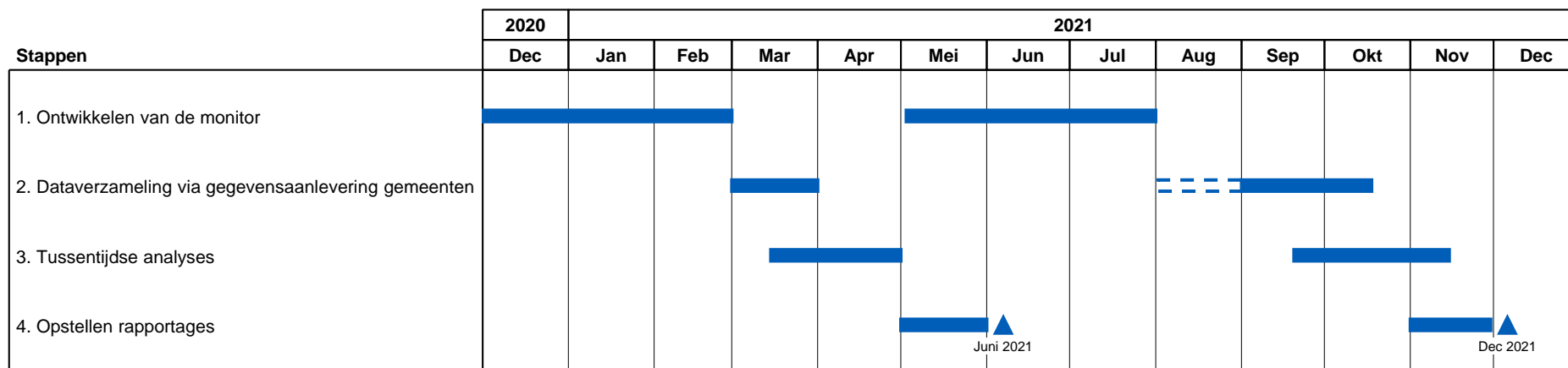
- Verduidelijken en benadrukken dat deze monitor gericht is op dak- en thuisloze personen en daarmee dus breder is dan de opvang.
- Aanscherping van de definitie van de indicatoren, zodat gemeenten de indicatoren op basis van vergelijkbare data invullen.
- Er wordt kritisch gekeken welke inzichten echt relevant zijn om structureel te monitoren. Kunnen er bijvoorbeeld een aantal indicatoren vervallen, bijvoorbeeld omdat deze informatie reeds in andere onderzoeken uitgebreider wordt verzameld?

Naast de inhoud zien we ook verbeterpotentieel in het proces waarbij ook gemeenten die dit nu al beter organiseren als voorbeeld kunnen dienen.

- Versterken van de registratie van de gegevens om de indicatoren te berekenen.
- Verbeteren van het verzamelen van de gegevens door gemeenten en opvang.
- Ondersteuning van gemeenten voor en tijdens de data-uitvraag om dit goed te organiseren.

Dit moet ervoor zorgen dat gemeenten de voor de monitor benodigde gegevens steeds makkelijker kunnen aanleveren. Op de volgende pagina zijn de concept-tijdslijnen geschetst om een beeld te geven hoe het vervolg van de monitor eruitziet tot en met het jaar 2021.

# Voorlopige tijdslijnen voor het vervolg



# Inhoud

8

## 1. Achtergrond en vraagstelling

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Doelstelling van de monitor
- 1.3 Afbakening
- 1.4 Zeven uitgangspunten voor de monitor
- 1.5 Leeswijzer

11

## 2. Context van de monitor

- 2.1 Landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid
- 2.2 Nulmeting Actieprogramma
- 2.3 Gemeenschappelijke taal

16

## 3. Resultaten monitor

- 3.1 Duiding bij de monitor
- 3.2 Vergelijking met de nulmeting van het Actieprogramma
- 3.3 Algemene kenmerken doelgroep
- 3.4 Preventie van dak- en thuisloosheid
- 3.5 Instroom in begeleiding/opvang
- 3.6 Verblijf in de opvang en duur van begeleiding
- 3.7 Uitstroom en vervolgplekken

35

## 4. Doorontwikkelen van de monitor

- 4.1 Huidige knelpunten in de monitor
- 4.2 De monitor als ontwikkelmodel
- 4.3 Oplossingsrichtingen
- 4.4 Gevolgen voor de monitor

40

## Bijlagen

- A: Aanpak en methoden
- B: Definitie- en indicatorenlijst data-uitvraag
- C: Projectstructuur



# 1. Achtergrond en vraagstelling



# Achtergrond en doelstelling van de monitor

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven bij de opzet van de monitoring dak- en thuisloosheid.

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Het aantal dak- en thuislozen in Nederland is het afgelopen decennium meer dan verdubbeld: van 17.800 in 2009 naar 39.300 dak- en thuislozen in 2018. Daarvan is ongeveer een kwart 27 jaar of jonger<sup>1</sup>. Een zorgelijke ontwikkeling, die in een welvarend land als Nederland niet voor zou moeten komen.

De problematiek rondom dak- en thuisloosheid is complex en verschilt per individu, per gemeente en per regio. Ondanks uitbreiding van de maatschappelijke opvang door gemeenten, zit deze overvol. Dit komt doordat de door- en uitstroom naar begeleid- en regulier wonen stopt en schulden het verkrijgen van een woning voor dak- en thuisloze personen bemoeilijken.

Waar in 2019 al het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren<sup>2</sup> is opgezet, volgde recent ook de Brede Aanpak dak- en thuisloosheid 'Een (t)huis, een toekomst'<sup>3</sup> gericht op volwassenen en gezinnen. Beide actieplannen zijn gericht op het fors terugdringen van dak- en thuisloosheid voor eind 2021, opdat niemand meer op straat hoeft te slapen.

Vanwege de nauwe verbondenheid tussen deze twee plannen van aanpak heeft het ministerie van VWS de behoefte om de voortgang op beide plannen in samenhang te volgen. Zo kunnen beide sporen ook goed met elkaar in verband worden gebracht.

Eind 2019 heeft reeds de nulmeting plaatsgevonden van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren' onder begeleiding van onderzoeksbureau Significant<sup>4</sup>. Het vervolg én de nulmeting voor de Brede Aanpak wordt in samenhang uitgevoerd in deze monitor.

## 1.2 Doelstelling van de monitor

Het doel van deze monitor is om de effecten (en daarmee de voortgang) van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst' kwantitatief te monitoren in één monitor. Daarbij is de ambitie om volgens eenduidige definities de juiste data aan te leveren om de effecten van beide programma's in samenhang te monitoren. Meer specifiek gaat het om de volgende punten:

- Monitoren van de voortgang van de 100% ambitie pilots van het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren en de voortgang van de Brede Aanpak dak- en thuisloosheid.
- Ondersteuning van gemeenten door voorstellen te doen voor definities en gegevensverzameling.
- Faciliteren van (centrum)gemeenten om volgens eenduidige definities de juiste data aan te leveren, gedurende de periode 2e helft 2020 – 2021.
- Oplevering van drie visueel aantrekkelijke rapportages (november 2020, juni 2021 en eind 2021), geschikt voor zending aan de Tweede Kamer.

## 1.3 Afbakening

De volgende drie punten geven inzicht in de scope van de opdracht:

- Ontwerp en uitvoering van een kwantitatieve monitor voor het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst'.
- De monitor is gericht op dak- en thuisloze personen (18 jaar en ouder) die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek (zie gedetailleerde omschrijving in bijlage B). Personen in beschermd wonen of in vrouwen- of mannenopvang worden niet meegenomen in deze monitor.
- De kwalitatieve monitor van deze programma's wordt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: opdrachtgever of VWS) zelf uitgevoerd.

(1) CBS, Aantal dak- en thuislozen sinds 2009 meer dan verdubbeld (2) Ministerie van VWS, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 (3) Ministerie van VWS, Een (t)huis, een toekomst De aanpak van dak- en thuisloosheid (4) Significant, Monitor dak- en thuisloze jongeren: een nulmeting

# Uitgangspunten bij de monitor

## 1.4 Zeven uitgangspunten voor de monitor

Zeven uitgangspunten zijn leidend geweest bij de monitor.

1. De kwantitatieve monitor biedt één integraal inzicht in de voortgang van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst'. In de monitor kan onderscheid worden gemaakt in leeftijd (27- en 27+) waardoor de programma's ook kunnen worden gesplitst.
2. Het uitgangspunt is om – waar mogelijk – aan te sluiten bij bestaande indicatoren/infrastructuur vanuit gemeenten of reeds bestaande (openbare) bronnen om de administratieve lasten te beperken.
3. De indicatoren van de nulmeting (eind 2019) van onderzoeksbureau Significant vormen de basis van de monitor. De aanbevelingen van Significant worden – indien wenselijk – meegenomen en in overleg met de begeleidingscommissie en pilotgemeenten overgenomen.
4. De monitor sluit – waar mogelijk – aan bij de gehanteerde definities (zie bijlage B) vanuit de nulmeting van onderzoeksbureau Significant. Deze definities zijn in de nulmeting leidend geweest voor een heldere data-uitvraag en reeds bekend bij de gemeenten.
5. De uitkomsten van de monitor geven inzicht in de voortgang van de programma's en bevorderen daarmee het goede gesprek. Een gesprek op basis van structuur-, proces- en uitkomstindicatoren biedt het juiste kader om te komen tot een lokale inzichten en verbetermogelijkheden.
6. De monitor is gedurende de looptijd van de opdracht continu in ontwikkeling met als perspectief aan te sluiten bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (indien haalbaar). Vanuit eerste inzichten en resultaten gaan we met elkaar in gesprek over relevante elementen die nog toegevoegd zouden kunnen worden.
7. Afhankelijk van de doelstelling worden indicatoren uitgevraagd / zijn indicatoren beschikbaar op het niveau van de centrumgemeente.

## 1.5 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken: de inleiding (dit hoofdstuk), een beschrijving van de context van de monitor (hoofdstuk 2), de resultaten van de monitor (hoofdstuk 3) en de doorontwikkeling van de monitor (hoofdstuk 4).

Achterin het rapport vindt u de bijlagen, bestaande uit inzicht in aanpak en methoden (bijlage A), de definitie- en indicatorenlijst voor de eerste data-uitvraagronde (bijlage B) en de projectstructuur (bijlage C).



## 2. Context van de monitor

# Monitoren van de voortgang op landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid

Dit hoofdstuk schetst de context van de monitor. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn de landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid, inzicht in de gemeenschappelijke taal rondom dak- en thuisloosheid en de eerder uitgevoerde nulmeting van het Actieprogramma.

## 2.1 Landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid

Vanuit de meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn sinds 2019 meerdere initiatieven genomen, waaronder de Brede Aanpak en het Actieprogramma, waarvoor een nulmeting is uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant. Deze projecten worden in de volgende paragrafen verder uitgelicht.

### 2.1.1 Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021

In 2019 is het Actieprogramma gestart, met een mix van advisering en ondersteuning aan gemeenten, lokale pilots, vernieuwend denken en aandacht voor de (uitvoering van) relevante wet- en regelgeving. In het Actieprogramma wordt gewerkt langs vijf actielijnen, die uitgewerkt zijn in een aantal acties:

1. Preventie, nazorg en regie
2. Financiële bestaanszekerheid
3. Persoonlijke ontwikkeling en scholing
4. Opvang en wonen
5. Helpende regels

Overkoepeld bevat het Actieprogramma een aantal onderdelen waaronder de ambitie: 100%-terugdringing dak- en thuisloosheid onder jongeren (lokale pilots). De pilotgemeenten committeren zich aan deze ambitie waarbij geen enkele jongere eind 2021 langdurig (dat wil zeggen > 3 maanden) in de opvang zit. De jongeren worden in intensieve lokale pilots, op basis van hun individuele behoeften, ondersteund en gevolgd om te kunnen vaststellen of inderdaad sprake is van een duurzame oplossing. De deelnemende gemeenten en organisaties publiceren in samenspraak met de jongeren over de aanpak, de resultaten en de belangrijkste lessen, waarmee opschaling van de succesvolle aanpakken wordt gestimuleerd en meer inzicht wordt verkregen in de bijbehorende maatschappelijke kosten en baten.

### 2.1.2 Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst'

Naast de maatregelen die in verband met COVID-19 zijn genomen om te voorkomen dat als gevolg hiervan nóg meer mensen dakloos worden, was meer nodig: preventie en langdurige inzet. Met de Brede Aanpak beoogt het kabinet om de gemeenten en andere betrokken partijen extra te ondersteunen op het gebied van preventie, vernieuwing van de opvang en wonen met begeleiding. Rond deze drie thema's zijn zeven gezamenlijke doelstellingen geformuleerd.

#### Thema 1: Preventie

1. Alle gemeenten hebben beleid geformuleerd op het gebied van de preventie en vroegsignalering van schulden om huisuitzettingen te voorkomen.
2. Alle centrumgemeenten zetten in op preventie van dak- en thuisloosheid.
3. Alle gemeenten voorkomen dat dak- en thuisloosheid plaatsvindt na uitstroom uit een institutie (bijv. Jeugdzorg (18-/18+), GGZ-instelling en na detentie).

#### Thema 2: Vernieuwing van de opvang

4. Alle centrumgemeenten realiseren succesvolle uitstroom naar een passende woonplek.
5. Alle regio's zetten in op de kwaliteit en kleinschaligheid van de maatschappelijke (nacht)opvang.

#### Thema 3: Wonen met begeleiding

6. Gemeenten pakken dak- en thuisloosheid aan op basis van het principe 'wonen eerst'. De gezamenlijke ambitie is om eind 2021 10.000 extra tijdelijke of permanente woonplekken te realiseren met de benodigde (ambulante) begeleiding voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen.
7. Alle gemeenten hebben voor eind 2021 (aangescherpte) prestatieafspraken gemaakt met woningcorporaties en huurdersorganisaties over het aantal extra te realiseren woonplekken voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen.

# Nulmeting van het Actieprogramma en gemeenschappelijke taal

## 2.2 Nulmeting Actieprogramma

Voor de monitoring van het Actieprogramma is door onderzoeksbureau Significant eerder een nulmeting uitgevoerd in 2019-2020<sup>1</sup>. Daarin is gezamenlijk met de op dat moment veertien deelnemende pilotgemeenten en in afstemming met het ministerie van VWS en het Instituut voor Publieke Waarden (hierna: IPW) een opzet voor een kwantitatieve monitor ontwikkeld. Vervolgens is er een nulmeting van de monitor uitgevoerd over dak- en thuisloze jongeren in 2019 met de veertien pilotgemeenten.

In het rapport is beschreven dat alle pilotgemeenten informatie aangeleverd hebben maar niet alle gemeenten dit op casusniveau hebben gedaan. Daarnaast is te lezen dat de mate van volledigheid van de aangeleverde gegevens varieert. Gegevens over de wachttijd op een opvangplek, gemiddelde duur in de opvang, de reden van dak- en thuisloosheid en de reden van uitstroom, is door zes tot maximaal negen van deze gemeenten aangeleverd.

De belangrijkste bevindingen uit de nulmeting staan hier opgesomd. Zoals ook beschreven wordt in de rapportage, behoeft de interpretatie van de bevindingen enige voorzichtigheid die samenhangt met de volledigheid van de gegevens en de door de gemeenten aangehouden definities.

### Bevindingen uit de nulmeting van het Actieprogramma<sup>1</sup>

- In de nulmeting zijn 3.913 dak- en thuisloze jongeren opgenomen met een gemiddelde leeftijd van 22 jaar. Van deze groep jongeren is twee derde man. 72% van de jongeren is afkomstig uit de G4.
- De tot dusver meest genoemde primaire redenen van dak- en thuisloosheid zijn financiële problematiek (n=181), huis verlaten of uitgezet door derden (n=105), andere redenen (n=97), en problemen in de relationele sfeer (n=89).
- Nadat een jongere zich voor het eerst heeft gemeld of is gemeld bij de gemeente, duurt het gemiddeld 114 dagen voordat hij of zij een plek krijgt in een jongerenopvang (minimaal 0 en maximaal 1.660 dagen).
- Jongeren verblijven vervolgens gemiddeld 337 dagen in een opvanglocatie (directe opvang en jongerenopvang samen) (minimaal 0 en maximaal 1.214 dagen).

### Aanbevelingen uit de nulmeting van het Actieprogramma<sup>1</sup>

- Van 253 jongeren is bekend dat zij in 2019 zijn uitgestroomd.
- Verander niet te veel aan de huidige indicatoren (omdat de gevraagde informatie al lastig compleet, correct en eenduidig op te halen is).
- Een toename in het aantal dak- en thuisloze jongeren in de monitor hoeft niet slecht te zijn (omdat gemeenten een steeds beter en completer zicht krijgen op de doelgroep).
- Waarborgen van privacy is van groot belang, maar voor een helpende monitor zijn gegevens op persoonsniveau noodzakelijk.
- Maak een onderscheid tussen 'dak- en thuisloze' en 'thuisloze' jongeren (omdat zij doorgaans een ander traject doorlopen en indicatoren dan beter te duiden zijn).

## 2.3 Gemeenschappelijke taal

De effectieve meting van dak- en thuisloosheid begint met een duidelijke en eenduidige definitie. Er bestaan echter verschillen in de gehanteerde definities tussen bijvoorbeeld gemeenten, het rijk en internationale organisaties. Zo bestaat er de Europese typologie van dak- en thuisloosheid en huisvestingsuitsluiting (ETHOS)<sup>2</sup> die door de VNG is vertaald naar de Nederlandse context. Ook worden er definities gebruikt uit de monitor stedelijk kompas 2012 van het Trimbos-instituut<sup>3</sup> en hanteert het CBS een eigen definitie<sup>4</sup>. Het verder aanscherpen van de landelijke definities valt niet binnen het doel van dit project, maar in overleg met verschillende partijen is op basis van deze bestaande definities een bruikbare definitie ontwikkeld voor deze monitor.

(1) [Rijksoverheid](#), Monitor dak- en thuisloze jongeren: een nulmeting (2) [FEANTSA](#), European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (3) [Trimbos instituut](#), Monitor stedelijk kompas 2012 (4) [CBS](#), Dakloos in Nederland



# Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid

## 2.3.1 Gebruikte definitie rondom dak- en thuisloosheid

Bij de start van deze monitor zijn wij uitgegaan van de definitie van dak- en thuisloze personen van het CBS. In afstemming met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever is deze definitie als volgt aangescherpt:

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

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

Kortom: alle dak- en thuisloze personen (van 18 jaar en ouder) waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding aan te bieden, vallen onder de gehanteerde definitie.

## 2.3.2 Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid

Deze monitor maakt gebruik van indicatoren om de kwantitatieve voortgang van de doelstelling van het Actieprogramma en de Brede Aanpak te meten. De monitor geeft een beeld van de huidige situatie en door deze periodiek te herhalen, wordt inzicht gegeven in ontwikkelingen.

Vanuit de nulmeting van het Actieprogramma is aangesloten bij de vier indicatoren zoals genoemd in het Actieprogramma:

- Aantal dak- en thuisloze jongeren;
- Terugval;
- Wachtijd op een plek in passende opvang;
- Gemiddelde duur van de opvang.

Deze indicatoren, met enkele aanvullende indicatoren, zijn middels een gegevensset op persoonsniveau uitgevraagd. In de reflectie en aanbevelingen van die rapportage zijn aanscherpingen en toevoegingen voorgesteld. Dit is het vertrekpunt geweest van de huidige monitor. In afstemming met de begeleidingscommissie en pilotgemeenten zijn de indicatoren aangescherpt. Het overzicht met de indicatoren op persoonsniveau is weergegeven in de linker tabel op de volgende pagina.

Om de voortgang op de Brede Aanpak te monitoren, kan voor een deel gebruik worden gemaakt van de indicatoren en gegevens uit de nulmeting. Daarnaast zijn op geaggregeerd niveau (centrumgemeente) aanvullend nog enkele gegevens uitgevraagd. Deze doelstellingen, zoals beschreven in paragraaf 2.1.2, hebben veelal betrekking op het formuleren van beleid en zijn daarom niet op persoonsniveau maar op geaggregeerd niveau uitgevraagd. Het overzicht met de indicatoren op geaggregeerd niveau is weergegeven in de rechter tabel op de volgende pagina. Een overzicht van de uitgevraagde gegevens is in meer detail te vinden in bijlage B2.

# Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid

## Indicatoren op persoonsniveau

#	Indicator	Bron
1	Aantal dak- en thuisloze personen	Nulmeting
2	Verdeling naar geslacht	Nulmeting
3	Verdeling naar leeftijdsgroep	Nulmeting
4	Verdeling naar persoonlijke kenmerken	Nulmeting (gesplitst)
5	Verdeling naar oorzaken van dak- en thuisloosheid	Nulmeting (gesplitst)
6	Wachttijd tot individuele begeleiding	Toegevoegd (aanbeveling nulmeting)
7	Duur van individuele begeleiding	Toegevoegd (aanbeveling nulmeting)
8	Wachttijd tot directe opvang	Nulmeting
9	Verblijfsduur in directe opvang	Nulmeting
10	Wachttijd tot langdurige opvang	Nulmeting
11	Verblijfsduur in langdurige opvang	Nulmeting
12	Verdeling naar reden van uitstroom	Toegevoegd
13	Verdeling naar type vervolgplek	Nulmeting
14	Mate van terugval	Nulmeting

## Indicatoren op geaggregeerd niveau

#	Indicator
1	Totale inzet van schuldhulptrajecten (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)
2	Inzet van ervaringsdeskundigheid (in beleid en/of hulp-/begeleidingstraject)
3	Aantal nachtopvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode
4	Aantal opvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)
5	Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers aan de start en het einde van de analyseperiode
6	Ambitie en realisatie van extra woonplekken in het kader van de Brede Aanpak (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)
7	Realisatie van extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties (incl. inzicht of er specifieke afspraken zijn voor dak- en thuisloze personen)



# 3. Resultaten monitor

# Duiding bij de monitor is relevant om de resultaten in het juiste perspectief te plaatsen

In dit hoofdstuk worden inzichten uit de monitor beschreven. Om de bevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, wordt gestart met een duiding.

## 3.1 Duiding bij de monitor

De monitor geeft inzicht in de voortgang van gemeenten omtrent de doelstellingen van zowel het Actieprogramma als de Brede Aanpak. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 hebben veertien pilotgemeenten middels de nulmeting een eerste aanzet gemaakt ten aanzien van het Actieprogramma. Voor de Brede Aanpak en de deelnemende centrumgemeenten is dit met de voorliggende monitor gestart. Deelnemers aan de Brede Aanpak waren op de hoogte van deze monitor.

### 3.1.1 Proces monitor

Het huidige monitor is gestart in de zomer van 2020. In juli zijn de projectleiders van de op dat moment participerende centrumgemeenten in één of beide programma's geïnformeerd over het verder vormgeven van de monitoring en het uitvoeren van de eerste meting in het najaar. Op 1 oktober is nader aangekondigd dat de projectleiders de data-uitvraag vanaf 12 oktober zouden ontvangen, inclusief het conceptontwerp van de monitor met de gegevens die uitgevraagd zouden worden. Op 2 oktober is dit bericht ook naar de centrumgemeenten gestuurd die op dat moment nog niet deelnamen in een pilot. Vervolgens is op 12 oktober naar alle centrumgemeenten de data-uitvraag toegestuurd en hebben zij in eerste instantie tot en met 2 november de tijd gehad om de gevraagde gegevens aan te leveren.

Naar aanleiding van signalen van diverse centrumgemeenten dat het hun veel tijd kostte om de gevraagde gegevens in kaart te brengen, is in overleg met de opdrachtgever de uitvraagperiode met één week verlengd tot uiterlijk 9 november. Vanaf 9 november is gestart met de data-analyse en de conceptresultaten zijn besproken in de begeleidingscommissie. Daarna is de conceptrapportage getoetst bij de begeleidingscommissie en besproken met het ministerie van VWS. Uiteindelijk is de monitor op 7 december opgeleverd. De tijdslijnen zijn weergegeven in de figuur.

### Tijdslijnen monitor

	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Aankondiging monitor	◆			◆		
Data-uitvraag				▶		
Verlenging data-uitvraag					▶	
Data-analyse					▶	
Schrijven rapportage						▶
Opleveren monitor						◆

### 3.1.2 Beperkt zicht op totale doelgroep

35 van de 43 centrumgemeenten hebben gegevens aangeleverd, welke zijn verwerkt in deze monitor. Omdat het wenselijk was om nog in 2020 een rapportage over de voortgang uit te brengen, zijn gemeenten gevraagd om de gegevens zo volledig mogelijk aan te leveren, maar wel uiterlijk 9 november. Dat betekende dat een aantal gemeenten niet de volledige doelgroep en/of gegevensset aangeleverd heeft. De acht centrumgemeenten waarvan de gegevens niet in deze rapportage verwerkt zijn, zijn verzocht alsnog de gegevens aan te leveren. Deze gegevens worden samen met de eerder ontvangen gegevens gebruikt als meting over het eerste halfjaar van 2020.

# Een aantal indicatoren is in mindere mate bekend

## 3.1.2 Beperkt zicht op totale doelgroep (vervolg)

De monitor heeft betrekking op alle dak- en thuisloze volwassenen in Nederland, zoals de definitie van dak- en thuisloze personen in paragraaf 2.3.1 laat zien. Tijdens de data-uitvraag werd duidelijk dat veel centrumgemeenten dak- en thuisloze personen niet goed in beeld hebben. Er is geen heldere en eenduidige manier van registreren en daardoor is op verschillende manieren achterhaald welke personen in de monitor geïncludeerd moesten worden. Daarnaast is van een aantal centrumgemeenten bekend dat zij de uitvraag geheel doorgezet hebben naar de opvangorganisatie(s). Daarmee zijn alleen de personen in beeld gebracht die bekend zijn bij de opvang en wordt niet bijgehouden welke personen bankslapers zijn. Specifiek rondom thuisloze personen hebben veel centrumgemeenten aangegeven geen goed zicht te hebben op deze personen. Daarom is de verwachting dat een groot deel van de thuisloze personen op dit moment nog niet in de monitor opgenomen is.

Tot slot, is specifiek bij de centrumgemeenten die aan de nulmeting van het Actieprogramma hebben deelgenomen weinig ontwikkeling gezien in het registreren van gegevens over deze doelgroep, waardoor ook van die centrumgemeenten niet alle personen in beeld zijn (en van de personen die wel in beeld zijn niet alle gegevens bekend zijn).

## 3.1.3 Aantal indicatoren is in mindere mate bekend

Signalen van centrumgemeenten tijdens de data-uitvraag gaven aan dat verschillen tussen centrumgemeenten groot zijn. Nagenoeg alle centrumgemeenten kunnen van de personen die zij in beeld hebben gebracht op persoonsniveau gegevens aanleveren over het geboortjaar en geslacht.

Veel centrumgemeenten hebben (een deel van) de gegevens uitgevraagd bij de opvangorganisaties. Een deel van de gevraagde gegevens moest vooral op dossierniveau uitgezocht worden. Dat wil zeggen dat deze gegevens niet structureel en uniform vastgelegd worden en deze daarmee ook niet met beperkte administratieve lasten opgehaald kunnen worden. Centrumgemeenten en opvangorganisaties moeten dit handmatig per dossier opzoeken, hetgeen een grote tijdsinspanning vergt. Dit is met name van toepassing op de indicatoren “persoonlijke kenmerken instroom”, “oorzaak instroom” en “type vervolgplek”. Ook de “gemeente

van herkomst” wordt in veel centrumgemeenten niet per cliënt vastgelegd, waardoor dit op persoonsniveau opgezocht moet worden in de Basisregistratie Personen (hierna BRP).

In de data-uitvraag ten behoeve van de monitor zijn centrumgemeenten gevraagd naar – indien van toepassing – de start- en einddatum van individuele begeleiding, directe opvang en langdurige opvang. Deze gegevens zijn uiteindelijk maar voor een deel van de dak- en thuisloze personen aangeleverd.

Hieronder is weergegeven in welke mate de gegevens aangeleverd zijn:

- Van veel personen bekend: geslacht; geboortjaar; gemeentecode melding; datum melding.
- Van een deel van de personen bekend: gemeentecode herkomst; persoonlijke kenmerken instroom; oorzaak instroom; start- en einddatum directe en langdurige opvang.
- Van weinig personen bekend: start- en einddatum individuele begeleiding; uitstroomreden; uitstroom type vervolgplek; terugval.

In tabellen op de volgende pagina is te zien over hoeveel personen iedere indicator op persoonsniveau bekend is en van hoeveel centrumgemeenten de geaggregeerde gegevens bekend zijn.



# Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid zijn in verschillende mate gevuld

## Indicatoren op persoonsniveau

#	Indicator	Inzichtelijk van aantal dak- en thuisloze personen
1	Aantal dak- en thuisloze personen	N=17.353 (100% van totaal)
2	Verdeling naar geslacht	N=15.543 (90% van totaal)
3	Verdeling naar leeftijdsgroep	N=15.579 (90% van totaal)
4	Verdeling naar persoonlijke kenmerken	N=1.618 (9% van totaal)
5	Verdeling naar oorzaken van dak- en thuisloosheid	N=2.253 (13% van totaal)
6	Wachttijd tot individuele begeleiding	N=1.582 (9% van totaal)
7	Duur van individuele begeleiding	N=634 (4% van totaal)
8	Wachttijd tot directe opvang	N=5.026 (29% van totaal)
9	Verblijfsduur in directe opvang	N=3.823 (22% van totaal)
10	Wachttijd tot langdurige opvang	N=3.721 (21% van totaal)
11	Verblijfsduur in langdurige opvang	N=1.744 (10% van totaal)
12	Verdeling naar reden van uitstroom	N=4.783 (28% van totaal)
13	Verdeling naar type vervolgplek	N=1.239 (7% van totaal)
14	Mate van terugval	N=1.743 (10% van totaal)

## Indicatoren op geaggregeerd niveau

#	Indicator	Inzichtelijk van aantal centrum-gemeenteregio's
1	Totale inzet van schuldhulptrajecten (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)	N=14
2	Inzet van ervaringsdeskundigheid (in beleid en/of hulp-/begeleidingstraject)	N=31
3	Aantal nachtopvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode	N=33
4	Aantal opvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)	N=19 (N=19)
5	Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers aan de start en het einde van de analyseperiode	N=33
6	Ambitie en realisatie van extra woonplekken in het kader van de Brede Aanpak (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar)	N=23 (N=8)
7	Realisatie van extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties (incl. inzicht of er specifieke afspraken zijn voor dak- en thuisloze personen)	N=14 (N=27)

# Vergelijking met de nulmeting van het Actieprogramma rondom dak- en thuisloze jongeren (< 27 jaar)

## 3.2 Vergelijking met de nulmeting van het Actieprogramma

Op deze pagina wordt de huidige meting vergeleken met de nulmeting van het Actieprogramma. Bij het vergelijken van de metingen is het zaak om de verschillen tussen de metingen eerst te beschouwen. Deze monitor rapporteert over het eerste halfjaar van 2020 (H1 2020), daar waar de nulmeting betrekking heeft op het gehele jaar 2019. Daarnaast hebben bij de nulmeting alle veertien pilotgemeenten deelgenomen, waaronder de G4-gemeenten. In deze monitor zijn de cijfers van twaalf van deze pilotgemeenten geïncludeerd, waaronder drie van de vier G4-gemeenten.

### Algemene kenmerken doelgroep

- Door de twaalf pilotgemeenten zijn 2.495 jongere dak- en thuisloze personen geïncludeerd in de monitor over het eerste halfjaar van 2020. De nulmeting van het Actieprogramma rapporteerde 3.913 jongere dak- en thuisloze personen over het hele jaar 2019.
- De gemiddelde leeftijd van de jongeren in deze monitor is 23 jaar, daar waar dit 22 jaar was in de nulmeting.
- In deze monitor is 57% van de geïncludeerde jongeren man. In de nulmeting is was twee derde man.

### Wachttijd

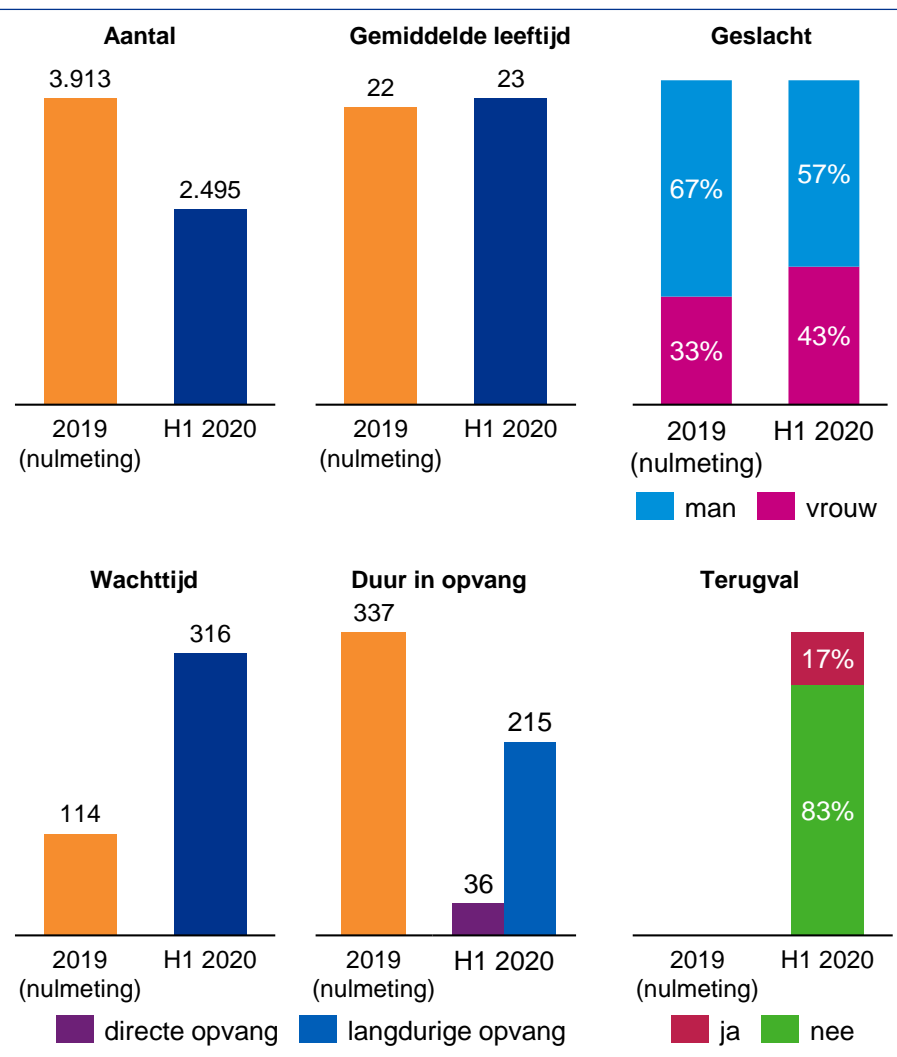
- De gemiddelde wachttijd in H1 2020 voor jongeren tussen melding en start van de langdurige (jongeren)opvang is 316 dagen. De nulmeting rapporteert over een periode van gemiddeld 114 dagen tussen het moment dat een jongere zich voor het eerst gemeld heeft/is bij de gemeente tot hij of zij een plek krijgt in een jongerenopvang.

### Duur in opvang

- De gemiddelde duur voor jongeren in de directe opvang in H1 2020 is 36 dagen en in de langdurige (jongeren)opvang 215 dagen. De nulmeting rapporteert over een periode van gemiddeld 337 dagen dat een jongere in een opvanglocatie (directe opvang en langdurige (jongeren)opvang samen) verblijft.

### Terugval

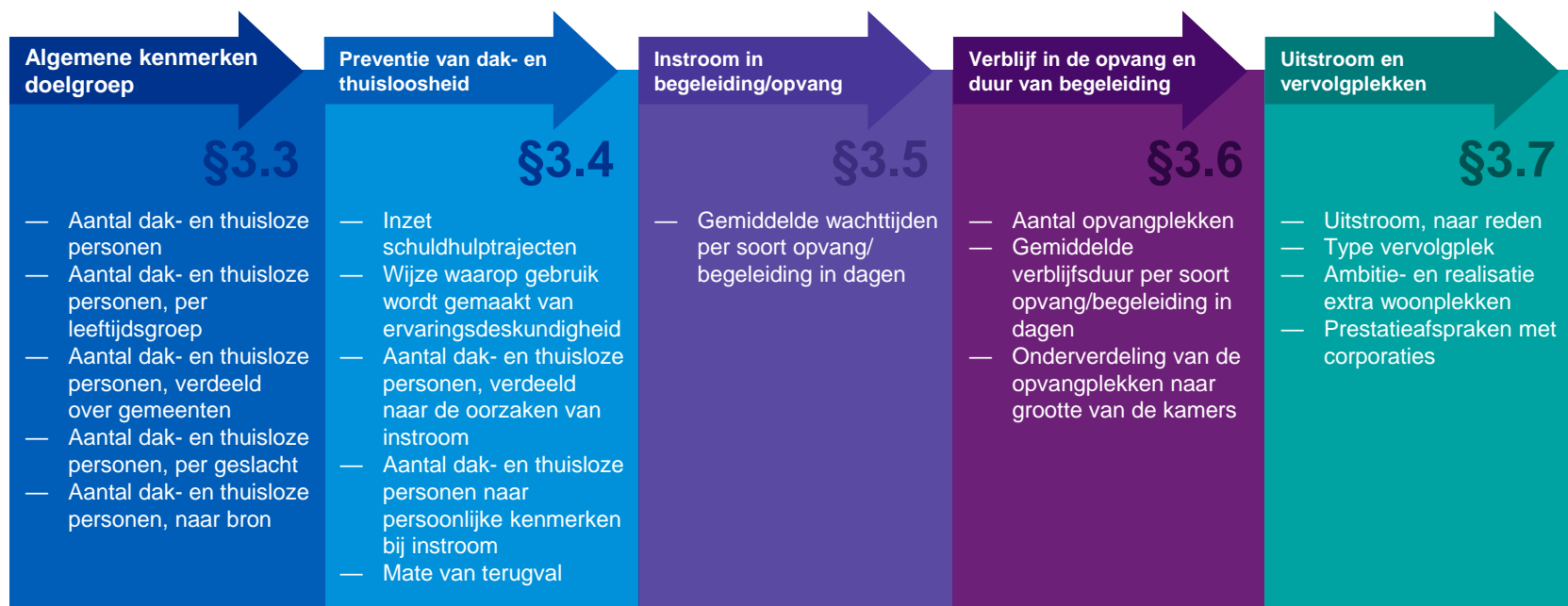
- In deze monitor zien we een terugval binnen vier maanden in de opvang bij 17% van de jongeren. In de nulmeting is niet gerapporteerd over terugval, omdat de periode waarover gemeten werd tussen pilotgemeenten verschilde en de periode waarover gemeten relatief kort bevonden werd.



# Resultaten zijn verdeeld in vijf onderdelen

Op de volgende pagina's worden de bevindingen van de monitor uiteengezet. De inzichten worden gegeven over alle centrumgemeenten waarvan tijdig gegevens aangeleverd zijn. Er wordt aangegeven op basis van hoeveel personen de indicator inzichtelijk zijn (weergegeven middels N=aantal). De bevindingen zijn ingedeeld in vijf onderwerpen en worden per paragraaf toegelicht.

Hieronder is weergegeven welke inzichten per paragraaf worden beschreven.



# In totaal zijn er 17.353 personen geïncludeerd in de monitor

## 3.3 Algemene kenmerken doelgroep

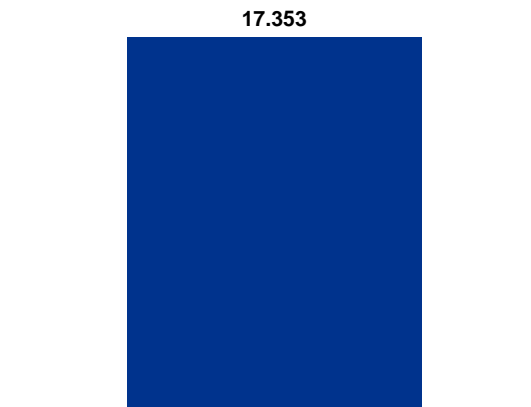
### Aantal dak- en thuisloze personen

- In totaal zijn 17.353 dak- en thuisloze personen geïncludeerd in de monitor over het eerste halfjaar van 2020.
- Dit betreft ongeveer de helft van de eerdere schatting van het CBS over het hele jaar 2018. Het CBS kwam tot 39.300 dak- en thuisloze personen. De methode van het CBS wijkt op een aantal punten af van deze monitor:
  - deze monitor gaat uit van daadwerkelijke tellingen op basis van registraties en bevat geen (aanvullende) schattingen;
  - de cijfers in deze monitor hebben betrekking op een halfjaar, terwijl het CBS over een jaar rapporteert;
  - niet alle Nederlandse centrumgemeenteregio's hebben gegevens t.b.v. deze monitor, terwijl het CBS wel op landelijk niveau rapporteert.

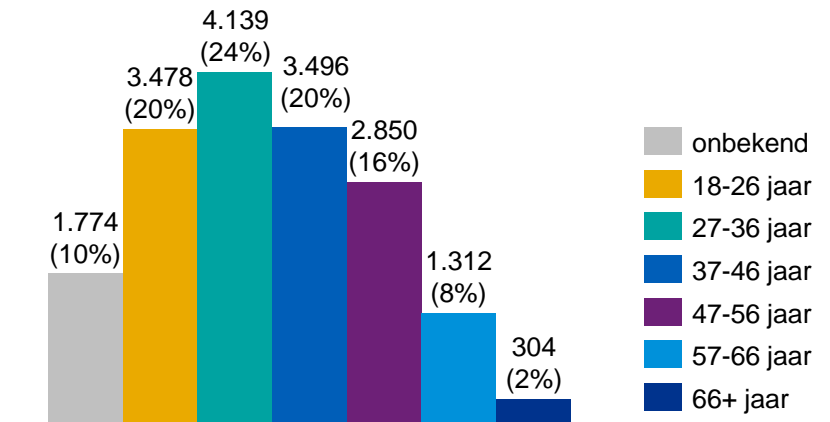
### Aantal dak- en thuisloze personen, per leeftijdsgroep

- Er zijn 3.478 jongere dak- en thuisloze personen geïncludeerd in de monitor en over het eerste halfjaar van 2020.
- De nulmeting van het Actieprogramma rapporteerde over het hele jaar 2019 3.913 jongere dak- en thuisloze personen. Deze nulmeting heeft dus betrekking op een heel jaar, terwijl deze monitor over een halfjaar rapporteert. Daarnaast hebben bij de nulmeting alle G4-gemeenten gegevens aangeleverd, daar waar in deze monitor cijfers van drie van de vier G4-gemeenten afkomstig zijn. Daarentegen was het totaal aantal centrumgemeenten dat gegevens aanleverden in het kader van de nulmeting 14 en in deze monitor 35.
- Het CBS schatte dat er op 1 januari 2018 12.600 dak- en thuisloze personen tussen de 18 en 30 jaar waren. In deze monitor zijn 4.751 dak- en thuisloze personen tussen de 18 en 30 jaar geïncludeerd.

### Aantal dak- en thuisloze personen (n=35 gemeenten)



### Aantal dak- en thuisloze personen, per leeftijdsgroep (n=35 gemeenten)



# De meeste dak- en thuisloze personen bevinden zich in de G4

## 3.3 Algemene kenmerken doelgroep (vervolg)

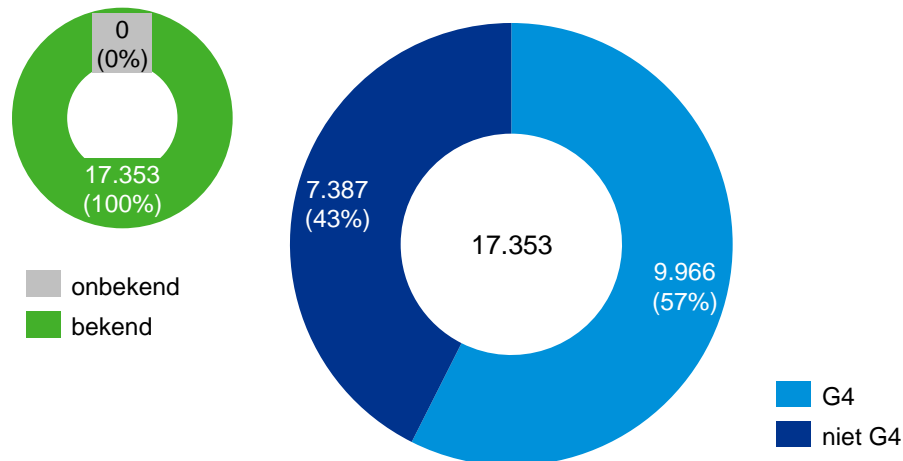
### Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld over gemeenten

- De dak- en thuisloze personen bevinden zich voornamelijk in de G4-regio's, ondanks het feit dat één van deze centrumgemeenten geen gegevens voor de deadline heeft kunnen aanleveren.
- In totaal zijn er gegevens over 9.966 dak- en thuisloze personen vanuit de G4-regio's aangeleverd en van 7.387 dak- en thuisloze personen vanuit de overige 32 centrumgemeenteregio's.
- In de G4-regio's zijn dat gemiddeld 352 dak- en thuisloze personen op 100.000 inwoners, terwijl dit in de andere centrumgemeenteregio's gemiddeld 67 per 100.000 inwoners betreft.

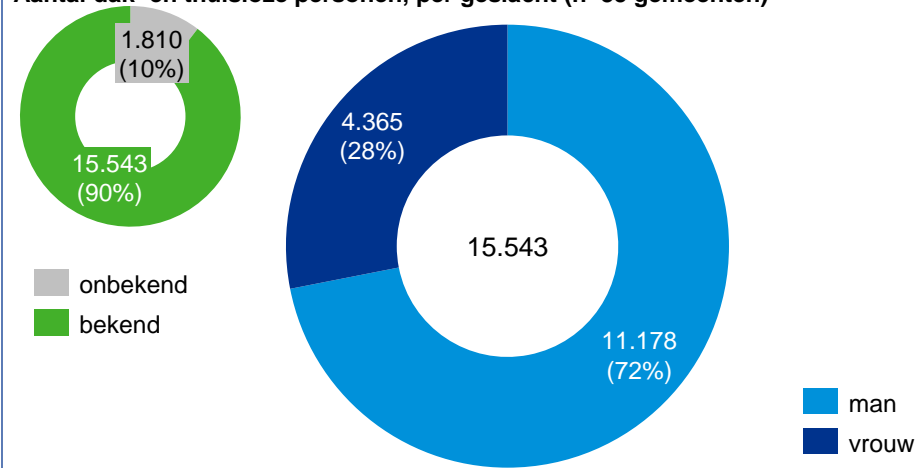
### Aantal dak- en thuisloze personen, per geslacht

- 72% van de dak- en thuisloze personen is man. Dit is in lijn met de nulmeting van het Actieprogramma waar over twee derde man is gerapporteerd.
- Bij de cijfers moet worden opgemerkt dat de vrouwenopvang niet is meegenomen in de definitie van dak- en thuisloosheid in de huidige monitor. Hierdoor kan het dus zo zijn dat er in werkelijkheid meer vrouwen dakloos zijn maar dit niet in deze cijfers te zien is. Er is een aparte monitor in-, door- en uitstroom vrouwenopvang<sup>1</sup>. In 2015 ging dat om 7.339 vrouwen.

### Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld over G4 (n=3) en niet-G4 (n=32)



### Aantal dak- en thuisloze personen, per geslacht (n=35 gemeenten)



(1) [Programma RegioAanpak Veilig Thuis](#), Monitor In-, door- en uitstroom vrouwenopvang



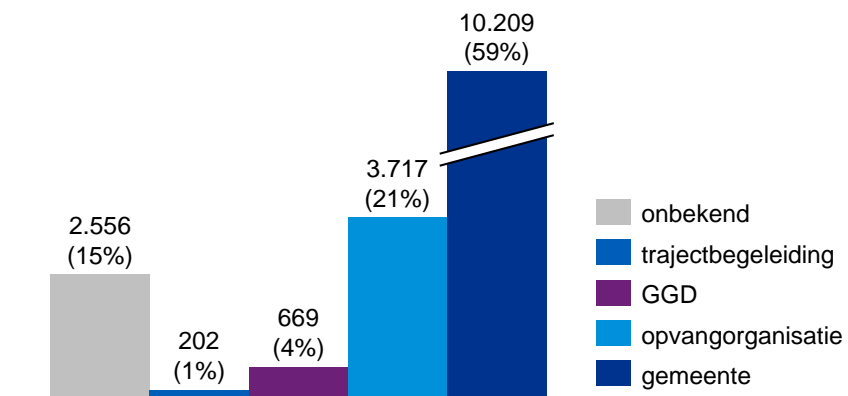
# Meeste gegevens over dak- en thuisloze personen komen vanuit de gemeente

## 3.3 Algemene kenmerken doelgroep (vervolg)

### Aantal dak- en thuisloze personen, naar bron

- Bij iedere persoon is gevraagd naar de bron waar de gegevens vandaan komen.
- Centrumgemeenten hebben zelf de meeste gegevens aangeleverd over dak- en thuisloze personen (59%), maar krijgen ook informatie vanuit de opvangorganisaties, GGD'en en trajectbegeleiding.

### Aantal dak- en thuisloze personen, naar bron (n=28 gemeenten)



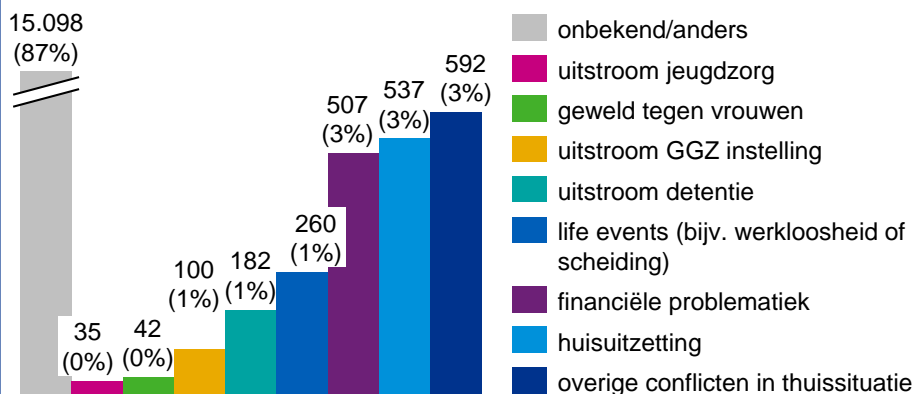
# Conflicten in thuissituatie, huisuitzetting en financiële problematiek het meest genoemd bij oorzaken, verslaving als persoonlijke kenmerk

## 3.4 Preventie van dak- en thuisloosheid

### Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld naar de oorzaken van instroom

- Centrumgemeenten zijn gevraagd om de oorzaak van instroom aan te geven. Daarvoor is een op voorhand bruikbaar geachte indeling in categorieën gemaakt zonder volledig te willen zijn en er overlap kan bestaan tussen de categorieën.
- Indien de oorzaak van instroom bekend is, wordt overige conflicten in thuissituatie (592 personen), huisuitzetting (537 personen) en financiële problematiek (507 personen) het meest genoemd. Deze laatste twee genoemde categorieën worden ook in de nulmeting van het Actieprogramma het meest genoemd.
- Eerder onderzoek van het CBS liet ook zien dat veel dakloze personen vanuit een relatieve situatie van armoede in de dakloosheid zijn beland. Van de nieuwe instroom in 2017 en 2018 hoorden de daklozen tot de 10% huishoudens met de laagste inkomens<sup>1</sup>. Dit is niet anders dan in voorgaande jaren.
- Verder valt op dat een deel van de personen dak- of thuisloos wordt na de uitstroom uit jeugdzorg, GGZ-instellingen of detentie.

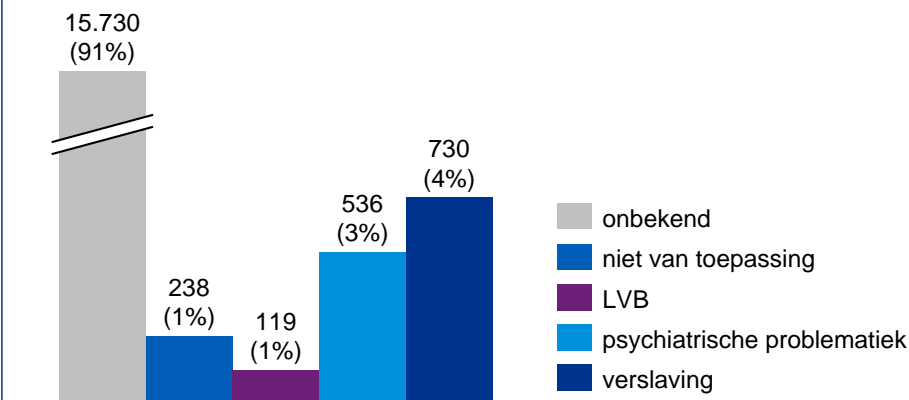
### Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld naar de oorzaken van instroom (n=18 gemeenten)



### Aantal dak- en thuisloze personen naar persoonlijke kenmerken bij instroom

- Indien persoonlijke kenmerken bekend zijn, wordt een verslaving (730 personen) het meest genoemd.
- Aandachtspunt hierbij is dat verslaving regelmatig in combinatie met psychische problematiek en/of LVB voorkomt.

### Aantal dak- en thuisloze personen, per persoonlijk kenmerk bij instroom (n=21 gemeenten)



(1) CBS, Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018

# 12.000 schuldhulptrajecten ingezet en ervaringsdeskundigheid wordt meestal in zowel beleid als in hulp-/begeleidingstrajecten ingezet

## 3.4 Preventie van dak- en thuisloosheid (vervolg)

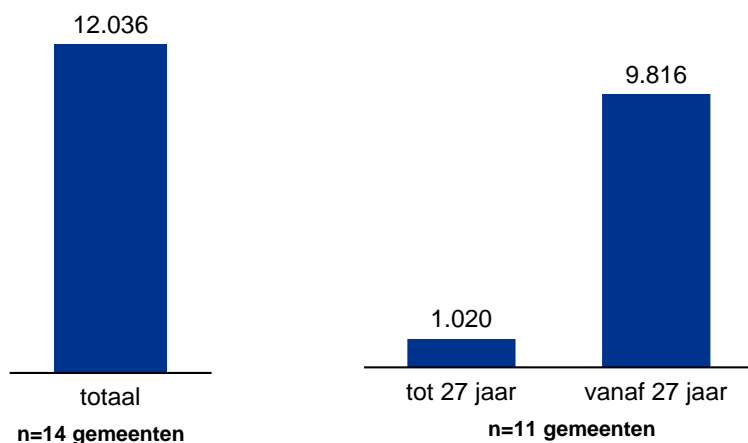
### Inzet van schuldhulptrajecten

- In totaal zijn 12.036 ingezette schuldhulptrajecten aangeleverd door veertien centrumgemeenten.
- Er zijn bijna tien keer meer schuldhulptrajecten ingezet bij personen vanaf 27 jaar dan bij personen tot 27 jaar, terwijl het aandeel personen tot 27 jaar in deze monitor 22% is (zie pagina 19).
- De som van het aantal schuldhulptrajecten over de leeftijdsgroepen komt niet overeen met het totaal in de grafiek aan de linkerkant van deze pagina omdat niet alle centrumgemeenten een leeftijdsverdeling hebben kunnen aangeven.

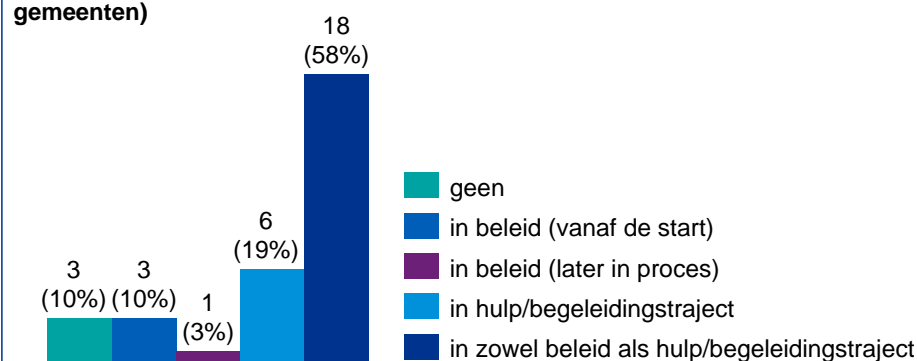
### Wijze waarop gebruik wordt gemaakt van ervaringsdeskundigheid

- Aan centrumgemeenten is gevraagd zelf aan te geven op welke wijze ervaringsdeskundigheid ingezet wordt. De concrete inhoud en omvang van de wijze waarop gebruikgemaakt wordt van ervaringsdeskundigheid is niet bekend.
- 31 centrumgemeenten hebben dit aangegeven. In achttien (58%) centrumgemeenten wordt ervaringsdeskundigheid gebruikt in zowel het beleid als in het begeleidingstraject. In zes (19%) centrumgemeenten wordt ervaringsdeskundigheid alleen in hulp-/begeleidingstrajecten ingezet.
- Drie (10%) centrumgemeenten hebben aangegeven geen gebruik te hebben gemaakt van ervaringsdeskundigheid.

### Totaal aantal ingezette schuldhulptrajecten



### Wijze waarop gebruik wordt gemaakt van ervaringsdeskundigheid (n=31 gemeenten)



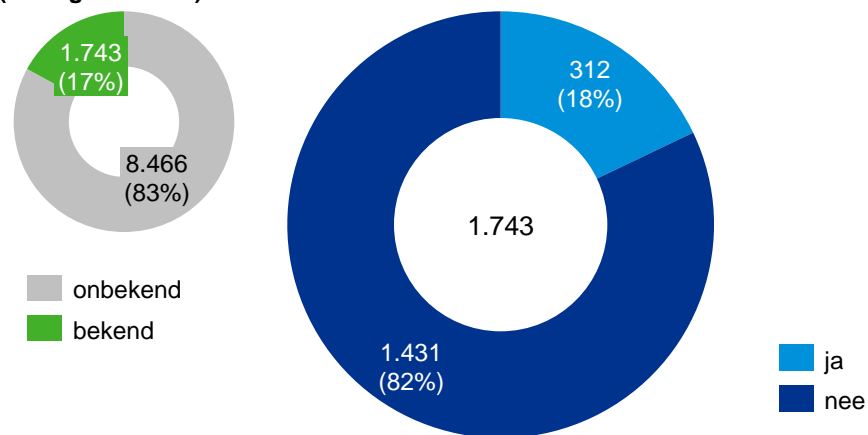
# Eén op de vijf dak- en thuislozen (waarvan het bekend is) komt binnen vier maanden terug in de opvang

## 3.4 Preventie van dak- en thuisloosheid (vervolg)

### Verdeling dakloze personen met en zonder terugval binnen vier maanden

- Van maar een beperkt deel van de doelgroep is bekend of er sprake was van terugval binnen vier maanden. Dit is van 1.743 dakloze personen bekend.
- Het aantal dakloze personen waarover dit is aangegeven is dusdanig klein dat voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van deze uitkomst. Deze cijfers geven nog geen representatief beeld van de totale doelgroep.
- In totaal heeft 18% van de dak- en thuisloze personen waarvan dit aangegeven is terugval binnen vier maanden na uitstroom uit de opvang. Waar deze terugval door komt wordt niet bijgehouden in deze monitor.

### Verdeling dakloze personen met en zonder terugval binnen vier maanden (n=14 gemeenten)



# Gemiddelde wachttijd tot directe opvang is twee weken, tot langdurige opvang acht maanden

## 3.5 Instroom in begeleiding/opvang

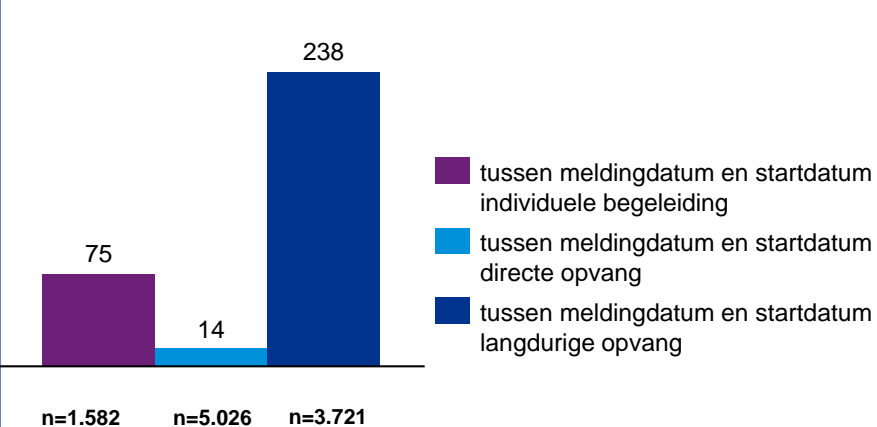
### Gemiddelde wachttijden per soort opvang/begeleiding in dagen

- Het gemiddelde aantal weken tussen melding en start:
  - individuele begeleiding: ongeveer 11 weken (75 dagen);
  - directe opvang: ongeveer 2 weken (14 dagen);
  - langdurige opvang: ongeveer 34 weken (238 dagen).
- Opvallend in deze grafiek is dat de gemiddelde wachttijd voor individuele begeleiding hoger ligt dan het gemiddelde voor de directe opvang. Een aantal centrumgemeenten heeft aangegeven dat dak- en thuisloze personen ook eerst in de opvang kunnen komen en daarna pas individuele begeleiding ontvangen, dit kan het verschil verklaren.

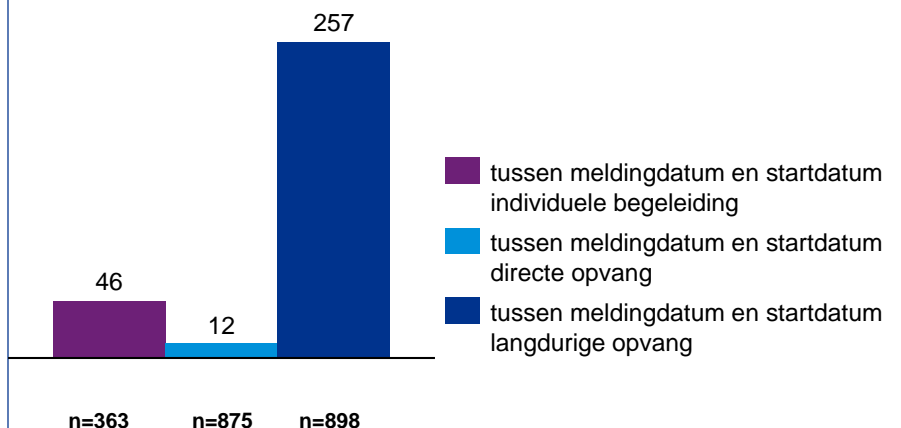
### Jongeren: gemiddelde wachttijden per soort opvang/begeleiding in dagen

- Het gemiddelde aantal weken voor jongeren tussen melding en start:
  - individuele begeleiding: ongeveer 7 weken (46 dagen)
  - directe opvang: ongeveer 2 weken (12 dagen);
  - langdurige opvang: ongeveer 37 weken (257 dagen).
- In vergelijking met de totale populatie is de wachttijd voor jongeren voor individuele begeleiding gemiddeld korter, maar wachten zij langer op langdurige opvang.

### Gemiddelde wachttijden per soort opvang/begeleiding in dagen



### Jongeren: gemiddelde wachttijden per soort opvang/begeleiding in dagen



# Ongeveer 2.100 nachtopplekken en bijna 6.000 opvangplekken aangeleverd; circa 25% van de opvangplekken is voor jongeren

## 3.6 Verblijf in de opvang en duur van begeleiding

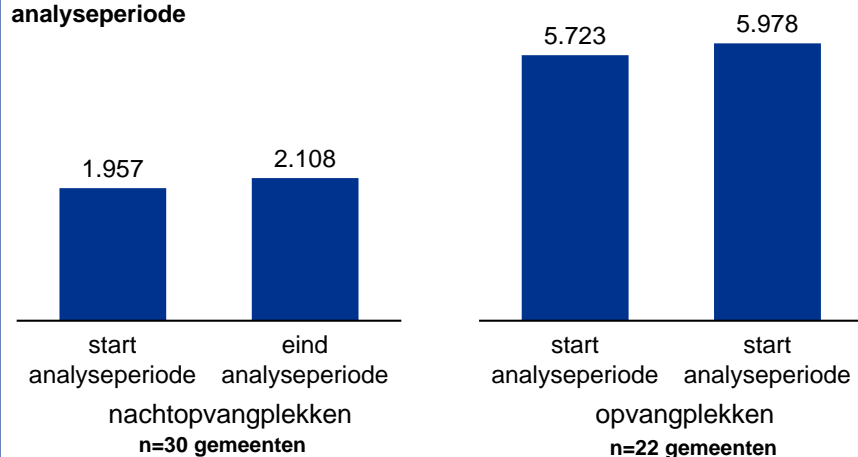
### Totaal aantal nachtopvangplekken en opvangplekken start en eind analyseperiode

- De 30 centrumgemeenteregio's die gegevens hebben aangeleverd over (nacht)opvangplekken laten zien dat er halverwege 2020 circa 2.100 nachtopvangplekken waren en bijna 6.000 (langdurige) opvangplekken.
- Cijfers van centrumgemeenten zijn in onderstaande grafieken alleen meegenomen als zowel het aantal bij de start als het aantal bij het eind van de analyseperiode aangeleverd is.
- Binnen de centrumgemeenten die zowel start als eind van de analyseperiode aangeleverd hebben is een kleine stijging van het aantal nachtopvangplekken en de opvangplekken zichtbaar.

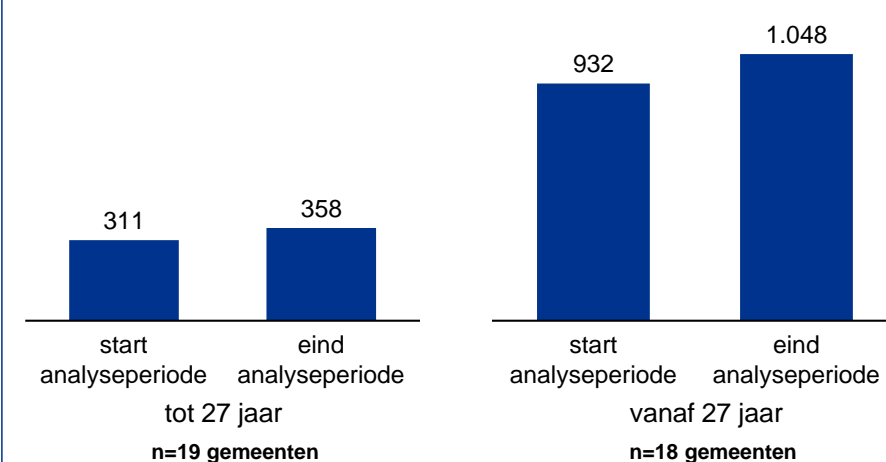
### Aantal opvangplekken start en eind analyseperiode naar leeftijd

- Het aantal aangeleverde opvangplekken voor de doelgroep tot 27 jaar was aan de start van de analyseperiode 311 en aan het eind 358 opvangplekken.
- Het aantal aangeleverde opvangplekken voor de doelgroep vanaf 27 jaar was aan de start van de analyseperiode 932 en aan het eind 1.048 opvangplekken.
- Cijfers van centrumgemeenten zijn in onderstaande grafieken alleen meegenomen als zowel het aantal bij start als het aantal bij het eind van de analyseperiode aangeleverd is.
- Binnen de centrumgemeenten die zowel start als eind van de analyseperiode aangeleverd hebben is een kleine stijging van het aantal opvangplekken zichtbaar, zowel voor de groep tot 27 jaar als vanaf 27 jaar.
- De som van het aantal opvangplekken over de leeftijdsgroepen komt niet overeen met het totaal in de grafiek aan de linkerkant van deze pagina, omdat niet alle centrumgemeenten een leeftijdsverdeling hebben kunnen aangeven.

### Totaal aantal nachtopvangplekken en opvangplekken start en eind analyseperiode



### Aantal opvangplekken start en eind analyseperiode naar leeftijd



# Gemiddelde verblijfsduur in directe opvang is acht weken, in langdurige opvang acht maanden

## 3.6 Verblijf in de opvang en duur van begeleiding (vervolg)

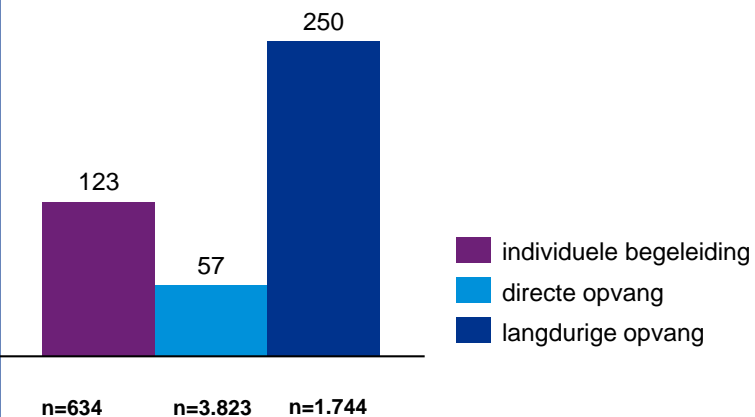
### Gemiddelde duur in opvang/begeleiding in dagen

- De gemiddelde duur:
  - individuele begeleiding: ongeveer 18 weken (123 dagen);
  - directe opvang: ongeveer 8 weken (57 dagen);
  - langdurige opvang: ongeveer 36 weken (250 dagen).

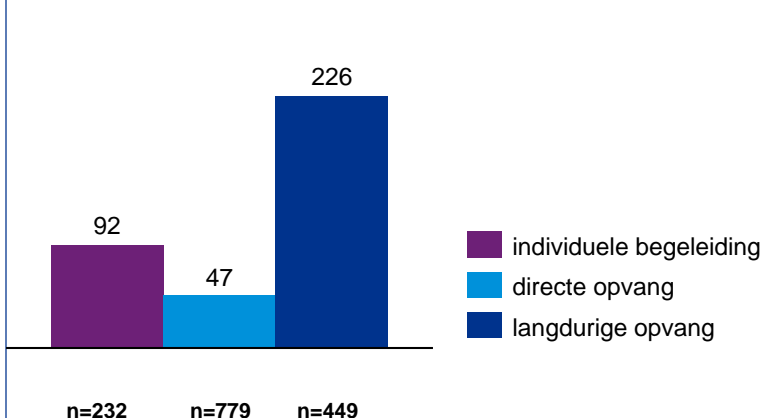
### Jongeren: gemiddelde duur in opvang/begeleiding in dagen

- De gemiddelde duur voor jongeren:
  - individuele begeleiding: ongeveer 13 weken (92 dagen);
  - directe opvang: ongeveer 7 weken (47 dagen);
  - langdurige opvang: ongeveer 32 weken (226 dagen).
- De gemiddelde duur voor jongeren is korter dan voor personen vanaf 27 jaar.
- In het Actieprogramma is de ambitie gesteld dat jongeren binnen drie maanden doorstromen naar een duurzame woonplek. Op basis van de huidige cijfers ligt het gemiddelde met ruim zeven maanden daar nog ver vanaf.

### Gemiddelde duur in opvang/begeleiding in dagen



### Jongeren: gemiddelde duur in opvang/begeleiding in dagen





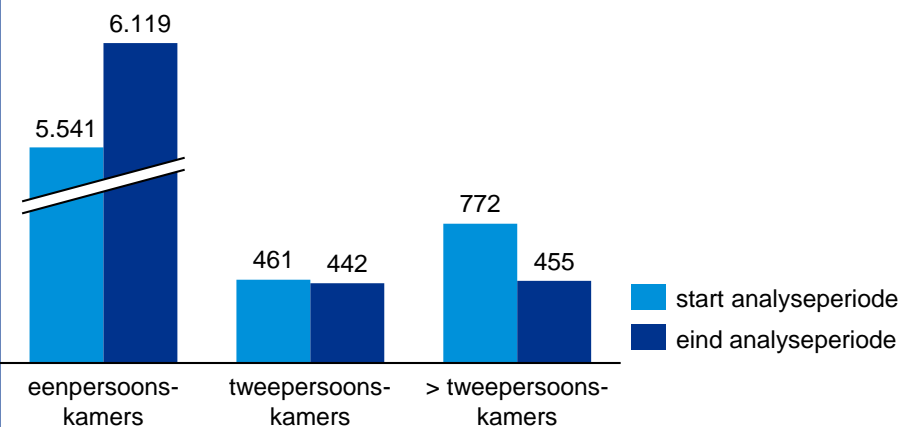
# Verschuiving richting eenpersoonskamers tijdens analyseperiode

## 3.6 Verblijf in de opvang en duur van begeleiding (vervolg)

### Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers

- Opvangplekken bestaan voor het grootste deel uit eenpersoonskamers. Aan de start van de analyseperiode was dit 82% van de kamers waarvan het bekend was en aan het eind 87%.
- Dit houdt in dat het aantal en aandeel eenpersoonskamer groeiende is. Deze kleinschaligheid is terug te vinden in de doelstellingen van de Brede Aanpak.
- Sommige centrumgemeenten verklaren deze stijging doordat in verband met de coronapandemie sneller is ingezet op eenpersoonskamers, om zo de verplichte anderhalve meter afstand beter te kunnen waarborgen.

### Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers (n=17-24 gemeenten)



# Bij uitstroom wordt beëindiging volgens plan het meest genoemd, zelfstandig wonen is de meest genoemde vervolgplek (indien bekend)

## 3.7 Uitstroom en vervolgplekken

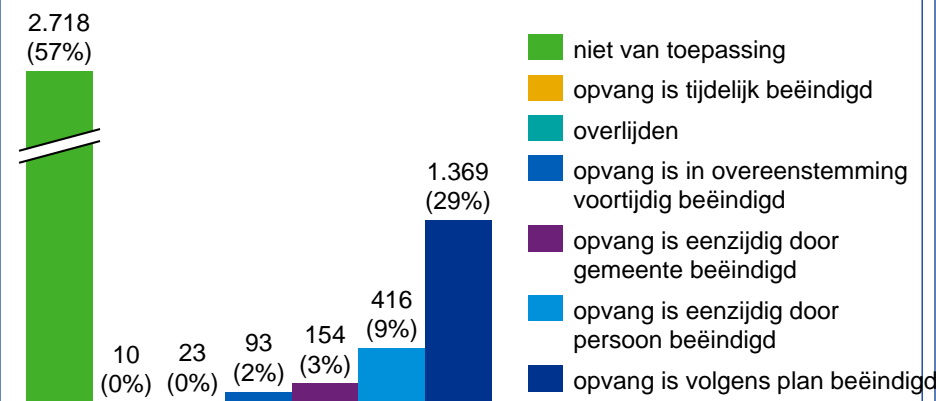
### Uitstroomredenen van dak- en thuisloze personen.

- De meeste opvang wordt beëindigd volgens het vooraf opgezette plan (1.369 personen).
- Daarna wordt het vaakst aangegeven dat de opvang eenzijdig door de persoon beëindigd is (416 personen).
- Bij deze indicator is het moeilijk vast te stellen hoeveel onbekend is omdat centrumgemeenten niet altijd hebben kunnen aangeven of iemand is uitgestroomd.

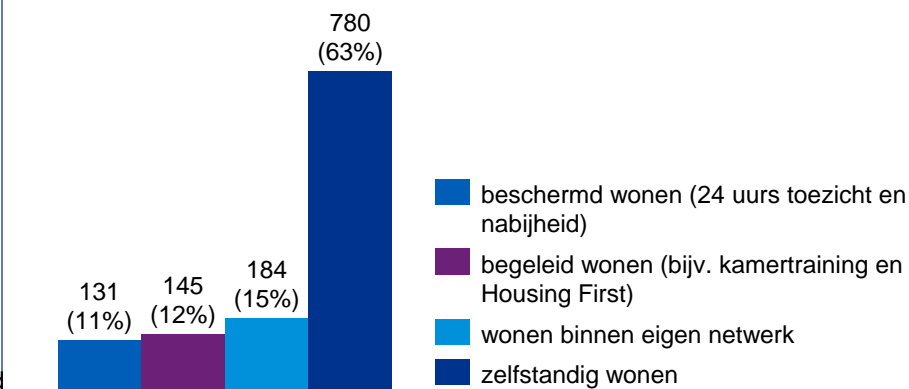
### Type vervolgplek van dak- en thuisloze personen

- Van dak- en thuisloze personen waarvan het bekend is, stroomt de grootste groep (780 personen) uit naar een vorm van zelfstandig wonen. Dit houdt wel in dat deze personen ook nog begeleiding kunnen ontvangen, maar in principe zelfstandig wonen. Hier is in deze monitor (nog) geen zicht op.
- Bij deze indicator is het moeilijk vast te stellen hoeveel onbekend is omdat centrumgemeenten niet altijd hebben kunnen aangeven of iemand is uitgestroomd.

### Uitstroomredenen van dak- en thuisloze personen (n=21 gemeenten)



### Type vervolgplek van dak- en thuisloze personen (n=18 gemeenten)



# 27,5% van het aantal extra woonplekken is al gerealiseerd

## 3.7 Uitstroom en vervolgplekken (vervolg)

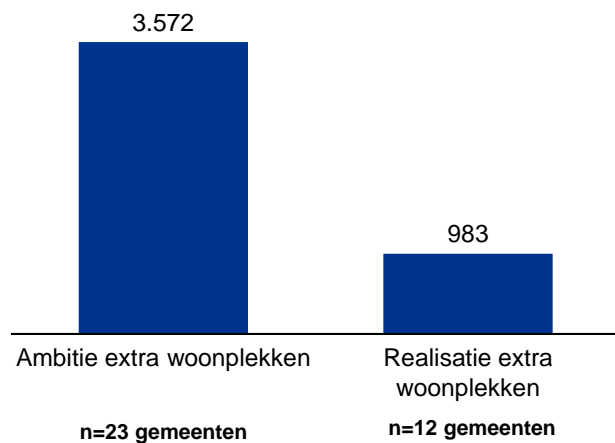
### Ambitie- en realisatie extra woonplekken

- 23 centrumgemeenten hebben gezamenlijk aangegeven een ambitie te hebben van 3.562 extra woonplekken (met en zonder begeleiding) ten opzichte van januari 2020 in het kader van de Brede Aanpak. De gezamenlijke ambitie, formuleert in de Brede Aanpak, is om eind 2021 10.000 extra tijdelijke of permanente woonplekken te realiseren met de benodigde (ambulante) begeleiding voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen.
- In totaal hebben 12 centrumgemeenten aangegeven 983 extra woonplekken te hebben gerealiseerd ten opzichte van januari 2020.

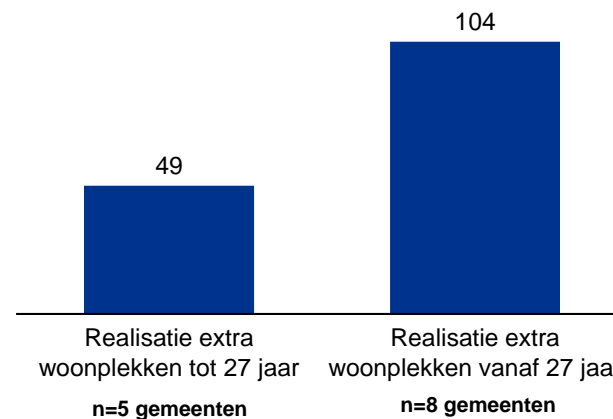
### Onderverdeling van de realisatie extra woonplekken naar tot 27 jaar en vanaf 27 jaar

- Centrumgemeenten geven aan dat één derde (49) van de extra woonplekken voor jongere daklozen is en twee derde (104) voor dakloze personen vanaf 27 jaar.
- De som van het aantal extra woonplekken komt niet overeen met het totaal in de grafiek aan de linkerkant van deze pagina omdat niet alle centrumgemeenten een leeftijdsverdeling hebben kunnen aangeven.

### Ambitie- en realisatie extra woonplekken



### Onderverdeling van de realisatie extra woonplekken naar tot 27 jaar en vanaf 27 jaar



# Bijna 1.300 extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties, groot deel specifiek afspraken voor dak- en thuisloze personen

## 3.7 Uitstroom en vervolgplekken (vervolg)

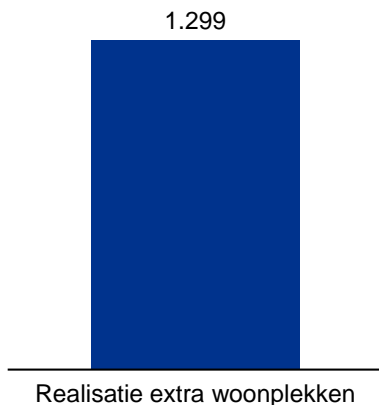
### Realisatie aantal extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties

- In de prestatieafspraken van centrumgemeenteregio's wordt aangegeven dat er 1.299 extra woonplekken gecreëerd zijn door prestatieafspraken met corporaties.
- Het aantal extra woonplekken is groter dan het genoemde aantal op de vorige pagina, omdat dit aantal door een groter aantal centrumgemeenten is aangegeven.

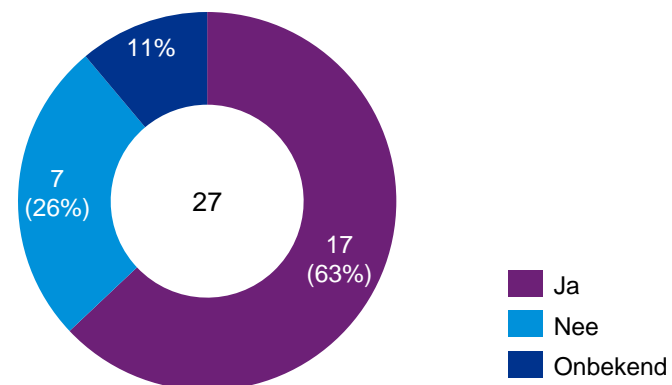
### Prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen

- Van de 27 centrumgemeenten die deze indicator hebben ingevuld, heeft het grootste deel (18 gemeenten) prestatieafspraken met corporaties gemaakt, specifiek voor dak- en thuisloze personen.
- Dit betekent niet dat de overige gemeenten geen prestatieafspraken hebben, maar dat deze niet specifiek over dak- en thuisloze personen gaan. Het kunnen bijvoorbeeld afspraken zijn over de huisvesting van 'kwetsbare groepen' waar dak- en thuisloze personen ook onder vallen.

### Realisatie aantal extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties (n=14 gemeenten)



### Prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen (n=27 gemeenten)





# 4. Doorontwikkelen van de monitor

# De monitor is opgezet als ontwikkelmodel waarbij de huidige data-uitvraag aanknopingspunten biedt voor verbetering

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de doorontwikkeling van de monitor dak- en thuisloosheid aan de hand van een ontwikkelagenda. Daarnaast blikken wij vooruit naar de volgende data-uitvraag.

## 4.1 Huidige knelpunten in de monitor

Zoals beschreven bij de duiding van de resultaten in het vorige hoofdstuk is het enerzijds niet alle centrumgemeenten gelukt om binnen de gestelde termijn gegevens aan te leveren en is het anderzijds veel centrumgemeenten niet gelukt alle gevraagde gegevens aan te leveren. Dit zit met name in de aanlevering van gegevens op persoonsniveau om invulling te kunnen geven aan de indicatoren. Vanuit de centrumgemeenten zijn tijdens de data-uitvraag twee belangrijke signalen ontvangen:

1. De huidige data-uitvraag vraagt gegevens die niet structureel en uniform worden vastgelegd, waardoor dit ook niet met beperkte administratieve lasten opgehaald kan worden. In aanvulling op eerdere onderzoeken naar dakloosheid laat deze eerste meting over 2020 zien dat er nog maar beperkt geregistreerd wordt door gemeenten en/of hun samenwerkingspartners. Dit betreft zowel of er sprake is van dak- of thuisloosheid, als specifieke gegevens over dakloze personen.
2. Er worden vanuit verschillende bronnen/bronhouders gegevens gevraagd. Dit zorgt ervoor dat het verder uitzetten van de data-uitvraag door of binnen de centrumgemeenten tijd vergt.

Wat betreft de gegevens op geaggregeerd niveau ervaren de centrumgemeenten minder problemen. Deze gegevens, met name gericht op de Brede Aanpak, zijn doorgaans met beperkte administratieve lasten inzichtelijk te maken.

De hierboven beschreven context is cruciaal voor de interpretatie van de bevindingen van de monitor. Niet alleen van deze meting (H1 2020), maar ook van de vervolgmetingen, mede omdat we daar ook de ontwikkelingen in de tijd in gaan zien.

In de volgende monitor wordt over de tweede helft van 2020 (H2 2020) gerapporteerd. In die rapportage zal ook een vergelijking worden gemaakt tussen de stand van zaken in de eerste helft van 2020 (H1 2020) en de tweede helft van 2020. Om die vergelijking goed te kunnen maken, worden de centrumgemeenten die nog niet in staat waren de gegevens op tijd aan te leveren alsnog gevraagd deze aan te leveren, zodat ook de H1 2020 van alle centrumgemeenten straks beschikbaar is.

## 4.2 De monitor als ontwikkelmodel

Het doorontwikkelen van de monitor maakt deel uit van deze opdracht. De eerste monitor (H1 2020) moest kort na de start van de monitor opgeleverd worden. Hierdoor is er een data-uitvraag uitgestuurd die met name gericht is geweest op het gebruik van bestaande informatie. Dit heeft ervoor gezorgd dat bestaande knelpunten, zoals de afwezigheid van (eenduidige) registraties, nog niet opgepakt zijn. Tijdens de eerste data-uitvraag is daarom actief feedback opgehaald op de opzet van de monitor, zodat we deze kunnen meenemen in de verdere ontwikkeling ervan.

Het doel van deze monitor is om toe te werken naar aanlevering van gegevens via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Met dit perspectief in het achterhoofd worden de veranderingen doorgevoerd. Vanuit het Actieprogramma is van vier indicatoren in ieder geval vastgesteld dat de voortgang hierop structureel moeten worden gemonitord. Dit zijn:

- Aantal dak- en thuisloze personen
- Wachtijd tot (langdurige) opvang
- Gemiddelde duur van de opvang
- Mate van terugval

Daarnaast is het ook nadrukkelijk de wens om bankslapers (thuisloze personen) – als onderdeel hiervan – beter in beeld te krijgen.

# Komende periode ligt de focus op verbetering van registratie en dataverzameling

## 4.3 Oplossingsrichtingen

Om tot een volgende data-uitvraag te komen, wordt in afstemming met pilotgemeenten, begeleidingscommissie en het ministerie van VWS besloten op welke wijze de data-uitvraag wijzigt. Oplossingsrichtingen liggen op verschillende gebieden:

- Het kritisch evalueren van de data-uitvraag en bepaalde gegevens niet meer uitvragen.
- Het verbeteren van de registratie van gegevens, bijvoorbeeld door de technische definities als basis neer te leggen (goede voorbeeldgemeenten kunnen hiervoor input zijn).
- Het verder ondersteunen van gemeenten/opvangorganisaties bij het verzamelen van de gegevens.
- Het eerder in gang zetten van processen die nodig zijn om de gegevens te verzamelen.
- Het verlengen van de periode van de data-uitvraag.

In het kader van de doorontwikkeling van de monitor gaan we de komende periode gericht en gezamenlijk aan de slag met het verbeteren van de inhoud en het proces van de monitor.

### 4.3.1 Verbeteren van de inhoud

Op een aantal onderdelen wordt ingezet om de inhoud van de monitor te versterken:

- Verduidelijken en benadrukken dat deze monitor gericht is op dak- en thuisloze personen en daarmee dus breder dan de opvang. Gemeenten die al verder zijn in het in kaart brengen van bijvoorbeeld bankslapers vanuit inzet van het wijkteam in combinatie met een briefadres, kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Eenduidigheid in het uitgeven van briefadressen door gemeenten hoort hier ook bij.
- Aanscherping van de definitie van de indicatoren, zodat gemeenten de indicatoren op basis van vergelijkbare data invullen. In dit kader kunnen gemeenten die minder ver zijn met hun registraties, ook leren van gemeenten die dit al op orde hebben. Hierbij wordt ook gekeken op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van parallel lopende onderzoeken waarvoor ook aanpassingen

in de registraties plaatsvinden (zoals bijvoorbeeld de opzet voor monitoring van beschermd wonen en maatschappelijke opvang) of gegevens worden verzameld.

- Er wordt kritisch gekeken welke inzichten echt relevant zijn om structureel te monitoren. Kunnen er bijvoorbeeld een aantal indicatoren vervallen, bijvoorbeeld omdat deze informatie reeds in andere onderzoeken uitgebreider wordt verzameld? Of zijn er nog cruciale indicatoren die tot nu toe ontbraken, omdat hiervoor geen registratie(s) beschikbaar waren?

### 4.3.2 Verbeteren van het proces

Naast de inhoud zien we eveneens verbetermogelijkheden in het proces, waarbij ook gemeenten die dit nu al beter organiseren als voorbeeld kunnen dienen.

- Versterken van de registratie van de gegevens om de indicatoren te berekenen. Hierbij wordt samen met pilotgemeenten, opvang en wellicht softwareleveranciers het gesprek verder gevoerd hoe de gevraagde gegevens op een structurele wijze kunnen worden vastgelegd zodat dit vervolgens te ontsluiten is.
- Verbeteren van het verzamelen van de gegevens door gemeenten en opvang. Een deel van de gegevens wordt al wel geregistreerd maar het is momenteel nog administratief belastend om deze te ontsluiten. We zien dat sommige centrumgemeenten de data relatief eenvoudig kunnen aanleveren, daar waar andere centrumgemeenten aangeven dat veel handmatig werk nodig is. Samen met de partijen wordt gekeken hoe dit eenvoudiger kan en hoe hierbij ook de voorbeelden van gemeenten en opvangorganisatie die het nu al goed georganiseerd hebben, kunnen worden gebruikt om de andere te helpen.
- Ondersteuning van gemeenten voor en tijdens de data-uitvraag om dit goed te organiseren. Door van tevoren helder te communiceren wat er op gemeenten en opvangorganisaties af gaat komen, kunnen de juiste voorbereidingen worden getroffen. Ook zal de periode van de data-uitvraag langer zijn dan in de huidige data-uitvraag het geval was. Dit komt omdat er, zoals eerder al aangegeven, in de huidige uitvraag korte tijdslijnen waren waarin de resultaten tot stand dienden te komen.

Dit moet ervoor zorgen dat gemeenten hun gegevens ten behoeve van de monitor steeds makkelijker kunnen aanleveren.



# De focus op het vervolg ligt op het benutten van de kennis en ervaring binnen regio's die al verder zijn

## 4.4 Gevolgen voor de monitor

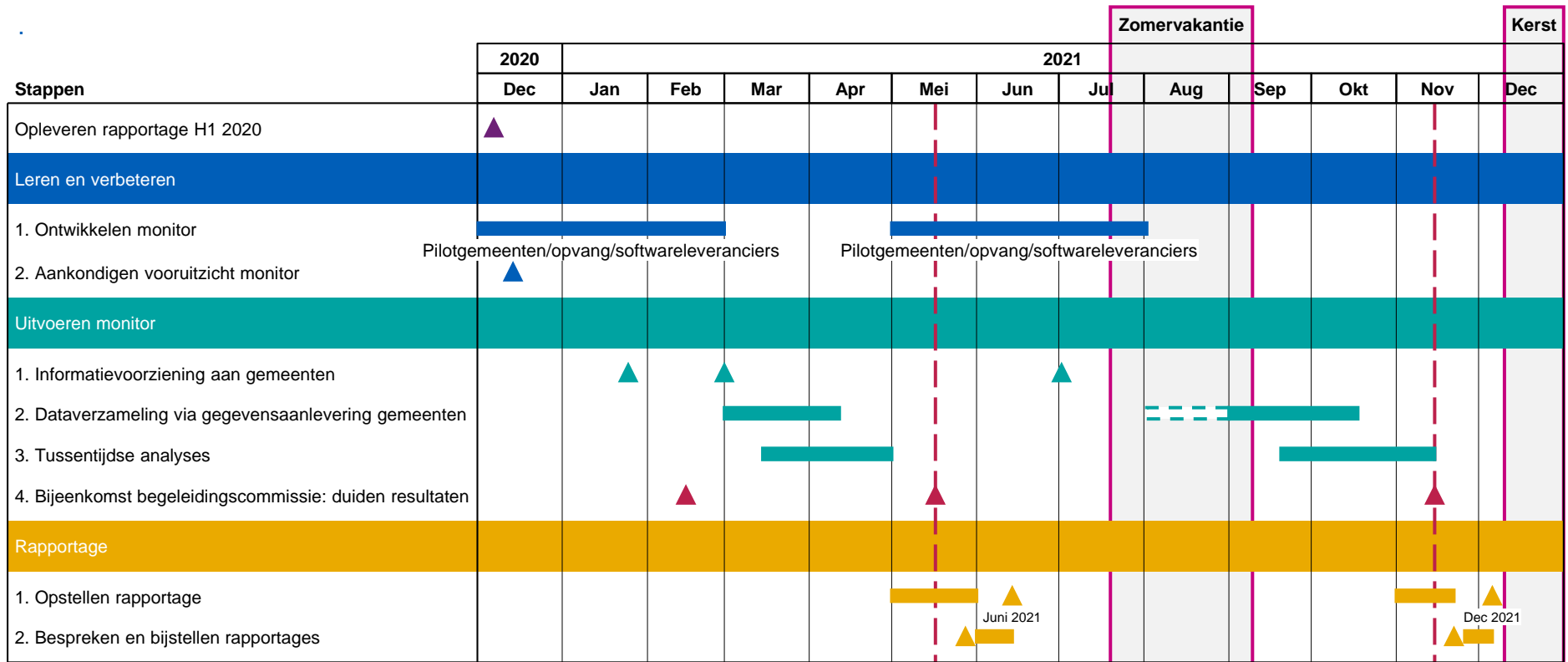
De basis van een goede monitor ligt in betere registratie en daarmee beschikbaarheid van data. Voor de centrumgemeenten, en veelal ook de aanbieders die een deel van de informatie leveren, is dit een grote opgave. Het verbeteren van de registratie is waarschijnlijk een langetermijninvestering. In de ontwikkeling van deze monitor gaan wij op basis van deze eerste inzichten samen met centrumgemeenten kijken hoe de registratie en daarmee de data-aanlevering structureel kan worden verbeterd. Onderdeel van deze gesprekken is ook de kritische blik op de indicatorenset en of deze mogelijk wat kleiner en daarmee minder belastend kan worden.

Zoals gezegd, wordt de komende periode met centrumgemeenten (en opvangorganisaties) gekeken hoe de monitor aangescherpt kan worden. Concreet betekent dit dat er wordt ingezet op de volgende acties:

- We gaan met enkele pilotgemeenten in 2020 nog in gesprek over het verder verbeteren van de registratie en de dataverzameling. Hiermee streven we ook naar eenduidigheid tussen gemeenten. Daarvoor spreken we met de pilotgemeenten die eerder betrokken waren bij het opzetten en testen van de data-uitvraag, aangevuld met in ieder geval twee centrumgemeenten die hebben aangegeven ook graag mee te willen denken.
- Vervolgens wordt ook het gesprek gevoerd met opvangorganisaties, waar een groot deel van de gevraagde gegevens wordt vastgelegd. Met hen gaan we in gesprek over de wijze waarop dit verbeterd kan worden (met het oog op de monitor).
- Vanuit de inzichten uit bovenstaande acties wordt ook het gesprek gevoerd met (gemeentelijke) softwareleveranciers en werken we toe naar een vermindering van verschillen in gegevensaanlevering en –registratie, om zo de monitor steeds verder te verbeteren. Daarbij kijken we naar relevantie, zoals betrouwbaarheid, zeggingskracht van de indicatoren, en de haalbaarheid – denk aan eenduidig meetbaar en de administratieve last.

Op de volgende pagina zijn de concept-tijdslijnen geschetst om een beeld te geven hoe het vervolg van de monitor eruit ziet tot en met het jaar 2021.

# Voorlopige tijdslijnen voor het vervolg



## VOORLOPIGE TIJDSLIJNEN



# Bijlagen

Bijlage A: Plan van aanpak

Bijlage B: Definitie- en indicatorenlijst data-uitvraag






Bijlage C: Projectstructuur

# Bijlage A: Plan van aanpak

## A.1 Toelichting aanpak en methoden

In de eerste data-uitvraagronde voor de monitor zijn vijf fasen doorlopen, namelijk: fase 1: Voorbereiden en richten, fase 2: Ontwerpen monitor, fase 3: Testen monitor, fase 4: Uitvoeren monitor en fase 5: Opleveren rapportage. De vijf fasen zijn uitgevoerd in de periode juli 2020 tot en met november 2020. In onderstaande figuur worden de verschillende fasen weergegeven inclusief de uitgevoerde activiteiten.

Drie elementen stonden daarin centraal: deskresearch en expert-interviews (fase 1), ontwerpen en testen van de monitor (fase 2 en 3) en het uitvoeren van de monitor (fase 4). Gedurende het project heeft daarnaast continue afstemming met opdrachtgevers en stakeholders plaatsgevonden. Op de volgende pagina geven we een korte toelichting op deze elementen.

	Fase 1 Vorbereiden en richten	Fase 2 Ontwerpen monitor	Fase 3 Testen monitor	Fase 4 Uitvoeren monitor	Fase 5 Opleveren rapportage
	Juli, augustus	Augustus	September	Oktober, november	November
Doel	 Opstellen en vaststellen analytisch kader	 Ontwerpen en aanscherpen van een gedragen monitor	 Toetsen van de opzet in de praktijk op relevantie en haalbaarheid	 Inzicht in voortgang Actieprogramma en Brede Aanpak	 Eindrapportage
Activiteiten	<ol style="list-style-type: none"> <li>(Digitale) startbijeenkomst met de opdrachtgever</li> <li>Uitwerken analytisch kader via deskresearch, inclusief quickscan raadsinformatie, analyse aanvullende gemeentelijke registraties i.v.m. corona en/of analyse meldingen op onderzoeksfora</li> <li>Semigestructureerde interviews met branche-organisaties, aanbieders en gemeenten</li> <li>Bijeenkomst begeleidingscommissie voor bespreken van analytisch kader en toetsingscriteria</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Werven deelnemende gemeenten pilotgroep</li> <li>Opzetten ontwerp monitor met vertaling analytisch kader naar praktische opzet van monitor</li> <li>Gesprekken met betrokkenen i-standaarden sociaal domein</li> <li>Bijeenkomst met pilotgroep ter bespreking van ontwerp monitor en haalbaarheid data-uitvraag</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Opstellen templates voor aanlevering (test)bestand t.b.v. registratie indicatoren</li> <li>Uitvoeren test bij de betrokken gemeenten van de pilotgroep</li> <li>Evaluëren opzet (zowel inhoudelijk als procesmatig)</li> <li>Bijeenkomst met pilotgroep voor validatie en aanscherping.</li> <li>Bijstellen opzet monitor</li> <li>Bijeenkomst begeleidingscommissie ter voorbereiding op vaststellen monitor</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Informatievoorziening aan gemeenten</li> <li>Dataverzameling</li> <li>Tussentijdse analyses</li> <li>Bijeenkomst begeleidingscommissie voor bespreken uitkomsten meting</li> <li>Leren en verbeteren monitor; werken vanuit een ontwikkelmodel</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Opstellen halfjaarlijkse rapportage (2x) en eindrapportage</li> <li>Bespreken en bijstellen conceptrapportages (zowel van halfjaarlijkse als eindrapportages) met begeleidingscommissie en opdrachtgever</li> </ol>



Projectmanagement (inclusief tweewekelijks telefonisch overleg met opdrachtgever)

# Bijlage A: Plan van aanpak

## A.2 Deskresearch en expertinterviews

De ontwikkeling van de monitor is onder andere gebaseerd op deskresearch en expertinterviews. Dit had tot doel om een breder beeld te krijgen van de bestaande kennis en ervaring met de monitoring van dak- en thuisloze personen. De belangrijkste resultaten worden hieronder beschreven.

Deskresearch raadsinformatie, aanvullende registraties corona & onderzoeksfora:

- Er lopen meerdere regionale monitors en onderzoeken naar dak- en thuisloze personen, o.a. in Amsterdam, Purmerend, Den Bosch, Deventer, Groningen en Tilburg.
- Factoren die samenhangen met de (on)zichtbaarheid van dak- en thuisloze personen zijn o.a. (a) het niet als zodanig geregistreerd willen staan, (b) problemen met de kostendelersnorm en (c) beperkt zicht op dubbelingen in de systemen.
- Tijdens de eerste golf in de coronacrisis waren er onvoldoende opvangplekken en een toename van het aantal meldingen. Er ontstond een beter zicht op de populatie dak- en thuisloze personen, doordat er ook personen in beeld kwamen die normaal niet worden gesignaleerd<sup>1,2</sup>.

Er zijn in fase 1 expert-interviews gehouden met verschillende organisaties en individuele gemeenten om beelden op te halen rondom het vormgeven van de monitor. Hierdoor is breed opgehaald welke wensen en (on)mogelijkheden er waren ten aanzien van het monitoren van dak- en thuisloze personen.

## A.3 Ontwerpen en testen van de monitor

De ontwikkeling van de monitor (fase 2) is gestart op basis van de nulmeting van het Actieprogramma van onderzoeksbureau Significant. In overleg met het ministerie van VWS en de begeleidingscommissie is op basis van de expert-interviews en met een aantal pilotgemeenten de monitor doorontwikkeld en uitgebreid om ook de Brede Aanpak te kunnen monitoren. Tevens is deze aangevuld met de informatie verkregen uit het deskresearch.

Met een aantal pilotgemeenten (Alkmaar, Almere, Amersfoort Amsterdam en Enschede) in overleg met de VNG is de data-uitvraag nader vormgegeven. Vanuit deze groep zijn ook zaken toegevoegd die in hun ogen waardevol zijn om inzicht in te verschaffen. Bij deze gemeenten is in fase 3 een testuitvraag gehouden om te zien of de uitvraag goed in te vullen zou zijn en of de terug-gepresenteerde uitkomsten aan de centrumgemeenten correct waren. Hiervoor is gebruikgemaakt van het Sofy-platform van KPMG waar centrumgemeenten in een beveiligde omgeving de data-uitvraag konden downloaden, uploaden en middels tabellen en grafieken inzicht wordt gegeven op basis van de aangeleverde gegevens. Na de testuitvraag zijn de laatste punten aangepast voordat het landelijk uitgezet werd.

## A.4 Uitvoeren van de monitor en opleveren rapportage

In de uitvoerfase van de monitor (fase 4) is de data door centrumgemeenten verzameld, aan KPMG aangeleverd en vervolgens geanalyseerd. Tijdens deze fase zijn twee Q&A-sessies georganiseerd en is er veelvuldig contact geweest met gemeenten om hen verder te ondersteunen in de data-uitvraag. De leer- en ontwikkelpunten uit deze contacten zijn voor de doorontwikkeling van de monitor gebruikt. Ook vond er in deze fase een bijeenkomst met de begeleidingscommissie plaats om de bevindingen te bespreken.


Op basis van het overleg met de begeleidingscommissie en afstemming met het ministerie van VWS is een conceptrapportage opgesteld en een uiteindelijke definitieve versie.

## A.5 Projectorganisatie en afstemming stakeholders

Tijdens het onderzoek heeft er continu afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgevers en de verschillende stakeholders. Wekelijks vond er afstemming plaats tussen KPMG en de opdrachtgever om het onderzoek te begeleiden. Op drie momenten is de afstemming gezocht met de begeleidingscommissie ter versterking van de gezamenlijke taal en toetsing van de conceptresultaten. Bijlage C geeft nader inzicht in de projectstructuur.

(1) [Trimbos](#), Dakloos in coronatijden. (2) [De Nederlandse straatdokersgroep en RadboudMC](#), COVID-19 en dak- en thuisloosheid

# Bijlage B.1: Definitie lijst

Term	Omschrijving
Analyseperiode	<p>Eerste halfjaar 2020 (1 januari 2020 t/m 30 juni 2020).</p> <div style="text-align: center;">  <p>The diagram shows a horizontal line representing the analysis period. Above the line, the text 'Analyseperiode' is centered. Below the line, there are two vertical tick marks: one on the left labeled '1 jan. 2020' and one on the right labeled '30 jun. 2020'.</p> </div>
Dak- en thuisloze personen	<p>Dak- en thuisloze personen zijn personen (18 jaar en ouder) die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek en zijn aangewezen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra, een bootje of een auto;</li> <li>• Binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang;</li> <li>• Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers).</li> </ul> <p>Kortom: alle dak- en thuisloze personen (van 18 jaar en ouder) waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding aan te bieden, vallen onder de gehanteerde definitie.</p> <p><b>Let op:</b> Personen die beschermd wonen vallen hier dus niet onder.  <b>Let op:</b> Personen in de vrouwenopvang worden niet meegenomen in de monitor.</p>
Herhaalde dak- en thuisloosheid (terugval)	<p>Het aantal personen dat na uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie zich na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente.</p>
Directe opvang (crisis/nood)	<p>Onder directe opvang verstaan we alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen bedoeld zijn om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan nachtopvang, crisisopvang, noodopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing.</p>
(Langdurige) opvang	<p>Met (langdurige) opvang bedoelen we alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden.</p>

# Bijlage B.2: Indicatorenlijst uitvraag persoonsniveau

#	In te vullen gegevens	Omschrijving
1	Bron	Bron van de aanlevering (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt kunt u dit hier specificeren).
2	Client_id	Uniek nummer per persoon.
3	Geslacht	Geslacht van de persoon.
4	Geboortejaar	Jaar waarin de persoon geboren is.
5	Gemeentecode_melding	Gemeente waar persoon zich meldt.
6	Gemeentecode_herkomst	Laatste gemeente waar persoon in BRP ingeschreven stond/staat.
7	Persoonlijke_kenmerken_instroom	Persoonlijke kenmerken op moment van instroom (meerdere antwoorden zijn mogelijk, antwoorden kunnen achter elkaar ingevuld worden en van elkaar gescheiden worden door een puntkomma ";". Indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt kunt u dit hier specificeren.).
8	Oorzaak_instroom	De oorzaak die heeft bijgedragen aan de dak-of thuisloosheidssituatie (meerdere zijn antwoorden mogelijk, antwoorden kunnen achter elkaar ingevuld worden en van elkaar gescheiden worden door een puntkomma ";". Indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt kunt u dit hier specificeren.).
9	Melding_datum	Datum van de melding (gerelateerd aan dak- of thuisloosheid) bij gemeente.
10	Individuele_begeleiding_startdatum	Datum waarop persoon individuele begeleiding ontvangt na melding en in afwachting van een plek in de opvang of een woonplek (indien van toepassing).
11	Individuele_begeleiding_einddatum	Datum waarop individuele begeleiding stopt (indien van toepassing).
12	Directe_opvang_(crisis/nood)_startdatum	Datum waarop persoon in directe opvang terecht kan na melding. Onder directe opvang verstaan we alle vormen van maatschappelijke opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen bedoeld zijn om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan crisisopvang, noodopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing (indien van toepassing).
13	Directe_opvang_(crisis/nood)_einddatum	Datum waarop persoon de directe opvang verlaat. Onder directe opvang verstaan we alle vormen van maatschappelijke opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen bedoeld zijn om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan crisisopvang, noodopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing (indien van toepassing).
14	(Langdurige)_opvang_startdatum	Datum waarop persoon in opvang terecht kan na melding of na verblijf in directe opvang. Met (langdurige) opvang bedoelen we alle passende vormen van maatschappelijke opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden (indien van toepassing).
15	(Langdurige)_opvang_einddatum	Datum waarop persoon de (langdurige) opvang verlaat. Met (langdurige) opvang bedoelen we alle passende vormen van maatschappelijke opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden (indien van toepassing).
16	Uitstroom_reden	Reden van uitstroom uit opvang (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt kunt u dit hier specificeren).
17	Type_vervolgplek	Vervolgplek na uitstroom opvang, individuele begeleiding of indien een persoon zonder maatschappelijke opvang een vervolgplek heeft weten te vinden (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt kunt u dit hier specificeren).
18	Terugval	Indien een persoon zich na 4 maanden (melding => 4 maanden) en binnen 2 jaar (melding =< 2 jaar) na uitstroom nogmaals meldt, wordt dit gezien als een terugval. Hiervoor dienen meerdere meldingen gecombineerd te worden: melding_n-melding_n-1 => 4 maanden en =< 2 jaar.



## Bijlage B.2: Indicatorenlijst uitvraag geaggregeerd

#	In te vullen gegevens	Omschrijving
1	Schuldhelptrajecten	Aantal schuldhelptrajecten tijdens de analyseperiode.
2	Inzet ervaringsdeskundigheid	Wijze waarop gebruikgemaakt is van ervaringsdeskundigheid.
3	(Nacht)opvangplekken_start_analyseperiode	Totaal aantal nachtopvangplekken én verdeling van de opvangplekken (zijnde geen nachtopvang) naar leeftijd – aan de start van de analyseperiode.
4	(Nacht)opvangplekken_eind_analyseperiode	Totaal aantal nachtopvangplekken én verdeling van de opvangplekken (zijnde geen nachtopvang) naar leeftijd – aan het einde van de analyseperiode.
5	Verdeling_opvangplekken_start_analyseperiode	Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers – aan de start van de analyseperiode.
6	Verdeling_opvangplekken_eind_analyseperiode	Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers – aan het einde van de analyseperiode.
7	Ambitie_extra_woonplekken	Ambitie: Aantal extra woonplekken (met en zonder begeleiding) in het kader van de Brede Aanpak.
8	Realisatie_extra_woonplekken	Gerealiseerd: Aantal extra woonplekken (met en zonder begeleiding) in het kader van de Brede Aanpak.
9	Verdeling_extra_woonplekken	Verdeling extra gerealiseerde woonplekken naar leeftijd.
10	Prestatieafspraken_extra_woonplekken	Realisatie aantal woonplekken door prestatieafspraken met corporaties.
11	Prestatieafspraken_extra_woonplekken_dak- en thuislozen	Zijn er prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen?

# Bijlage C: Projectstructuur

Deze monitor is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS en onder diens aansturing en projectverantwoordelijkheid uitgewerkt. De monitor is opgezet en uitgevoerd in afstemming met een afvaardiging van de VNG, VWS, brancheorganisaties en cliëntenvertegenwoordigers. De betrokken organisaties waren vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie, die is ingezet voor afstemming en besluiten rondom aanpak en methoden, gezamenlijke taal en de uitkomsten van de monitor. Onderstaand een overzicht van de betrokkenen.

Begeleidingscommissie
Organisatie
VNG-R
VWS
Stichting Zwerfjongeren NL
Straatconsulaat
Vereniging Valente
St. Werkplaats Como
VNG-B
DIVOSA
Aedes
Mind
Jongerenpanel AP DTJ
Deelnemer jongerenpanel AP DTJ

Pilotgroep
Organisatie
Gemeente Alkmaar
Gemeente Enschede
Gemeente Amersfoort
Gemeente Amsterdam
Gemeente Almere



**Karin Lemmens**  
Director KPMG Health  
Mob: + 31 6 12 51 36 83  
Lemmens.Karin@kpmg.nl

**Sjoerd Veldhuizen**  
Manager KPMG Health  
Mob: + 31 6 23 06 29 35  
Veldhuizen.Sjoerd@kpmg.nl