

ONDERZOEKSOPZET

Opvang dak- en thuislozen

23 juni 2017

Dit document bevat de platte tekst van de interactieve, digitale rapportage van deze onderzoeksopzet. De digitale rapportage is te raadplegen via:
www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoeksopzet-opvang-dak-en-thuislozen

R a

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
2	Aanleiding en doel	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Doelstelling	9
2.3	Afbakening	9
2.4	Onderzoeksvragen	11
3	Context	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Regels rondom opvang	17
3.3	Samenwerking met anderen	19
3.4	Wat streeft het college van B en W na?	20
3.5	Opvangbeleid	21
3.6	Bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie	22
3.7	Financiën	23
3.8	Amsterdamse keten opvang	24
3.9	Informatievoorziening over opvang aan de raad	25
4	Aanpak en planning	27
4.1	Aanpak	27
4.2	Planning en onderzoeksteam	28
4.3	Algemene werkwijze rekenkamer	28
4.4	Geraadpleegde personen	30
4.5	Geraadpleegde documenten	31

R a

1 Samenvatting

Amsterdam biedt al geruime tijd opvang en ondersteuning aan burgers aan die zich bevinden in maatschappelijk kwetsbare of onveilige situaties. Sinds 1 januari 2015 is het gemeentebestuur ook verantwoordelijk geworden voor de opvang van jeugd en het beschermd wonen. Opvang is complex. Er zijn veel verschillende doelgroepen, opvangketens, regels, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken en samenwerkingsverbanden.

De rekenkamer start een onderzoek naar drie opvangketens: maatschappelijke opvang, opvang van dak- en thuisloze jongeren en beschermd wonen. Daarbij gaan wij onderzoeken in hoeverre het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen realiseert en in hoeverre het gemeentebestuur in voldoende mate de belemmeringen weg neemt om in-, door- en uit te stromen uit de opvangketen.

De rekenkamers van Den Haag, Utrecht en Rotterdam voeren gelijktijdig met Amsterdam ook onderzoek uit naar de toegang van en de belemmeringen bij maatschappelijke opvang.

De resultaten van ons onderzoek worden naar verwachting eind 2017 gepubliceerd.

R a

2 Aanleiding en doel

Hierna volgt een uitgebreidere schets van de manier waarop de opvang van dak- en thuislozen in Amsterdam is georganiseerd. Hieronder beschrijven we eerst de aanleiding en het doel van dit onderzoek, gevolgd door de afbakening, centrale onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen.

2.1 Aanleiding¹

In 2003 nam het aantal meldingen bij opvangvoorzieningen en met name bij laagdrempelige voorzieningen, vrouwenopvang en opvang voor zwerfjongeren toe, terwijl het aantal opnames in deze voorzieningen daalde en de gemiddelde verblijfsduur in de opvang langer werd.² Tussen 2006 en 2014 voerden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4) een gezamenlijk plan van aanpak uit tegen dak- en thuisloosheid. Aanleiding voor deze aanpak was de problematiek rond dak- en thuislozen zoals die in het begin van het millennium in de vier grote steden zichtbaar was.³ In haar evaluatiestudie constateert het Trimbos Instituut dat het plan van aanpak resultaat heeft opgeleverd. De meeste kwantitatieve doelen die de gemeenten zich hadden gesteld, zoals het aanbieden van een persoonsgericht traject voor alle melders, waren in 2014 behaald.⁴ Het Trimbos Instituut constateerde echter ook dat er nog tegenvallers zijn, zoals een slechte door- en uitstroom uit 24-uurs voorzieningen en het feit dat er nog altijd een groep mensen is die noodgedwongen op straat verblijft omdat er geen passende voorziening gevonden wordt. In een later onderzoek naar cliëntervaringen komt naar voren dat ruim een derde van de cliënten in de maatschappelijke opvang vindt dat hulp niet snel genoeg geboden wordt en dat 'de hulp niet bijdraagt aan het beter kunnen nemen van beslissingen'.⁵

Het aantal daklozen in Nederland neemt al jaren toe, ook al in de periode van het plan van aanpak. Uit cijfers van het CBS komt naar voren dat het aantal daklozen in Nederland sinds 2009 gestegen is van circa 17.500 personen naar circa 30.500 in 2016 (figuur 2.1). Circa 13.000 personen zouden verblijven in één van G4-gemeenten. Volgens het CBS waren er in 2016 aanmerkelijk meer jongere daklozen (18 tot 30 jaar) dan in 2015, terwijl het percentage daklozen met een niet-westerse migratieachtergrond is toegenomen in de periode van 2009 tot en met 2016. Circa 50

¹ Onderstaande tekst is deels ontleend aan Rekenkamer Den Haag, *Maatschappelijke opvang. De opzet voor een onderzoek naar de doorstroming in de ondersteuningsketen voor dak- en thuislozen*, 24 mei 2017

² De opvang verstopt, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), 2003, p. 1.

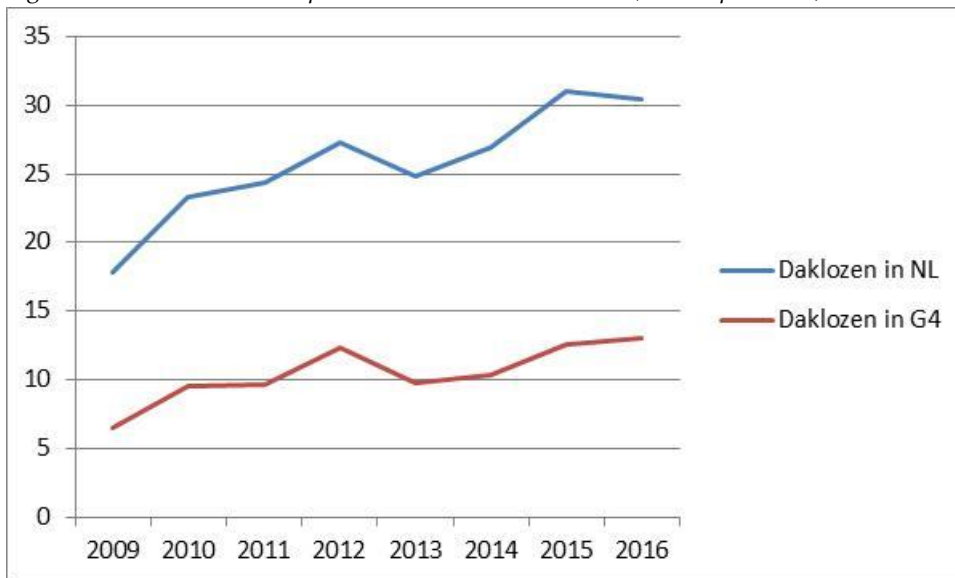
³ Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 5.

⁴ Het kán dus, een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid, evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014, Trimbos instituut, M. Tuynman en M. Planije, 2014, p. 7-8

⁵ Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang, Trimbos instituut, M. Planije en M. Tuynman, 2016, p. 23.

procent van de jongeren en circa 60 procent van de daklozen met een niet-westerse migratieachtergrond zou verblijven in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam of Utrecht.⁶ De Wethouder Zorg en Welzijn plaatst voor Amsterdam kanttekeningen bij de omvang van de groep daklozen die op straat zou slapen.⁷ In de winter van 2016/2017 zouden 1.190 daklozen de winteropvang hebben bezocht en sliepen gemiddeld 70 personen per nacht op straat.⁸

Figuur 2.1 - Aantal dakloze personen in Nederland en G4 (x1.000 personen)



Bron: CBS Statline, 'Daklozen: persoonskenmerken', 23 december 2016

In haar onderzoek richt het CBS zich op feitelijk daklozen.⁹ In publicaties en ook in (gemeentelijk)beleid wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen feitelijk daklozen en residentieel daklozen.¹⁰ Bij *feitelijk daklozen* gaat het om personen die vooral op straat, openbare ruimtes of vrienden, familie en kennissen zijn aangewezen, die kortdurend gebruik maken van de nachtopvang of laagdrempelige opvang en geen garantie hebben op een slaapplek voor de komende nacht. *Residentieel daklozen* staan ingeschreven in instellingen voor maatschappelijke opvang. De gemeente Amsterdam hanteert de volgende definities voor daklozen en thuislozen:¹¹

- Een dakloze is een persoon die gebruikmaakt van de nachtopvang of de

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>.

⁷ Ingezonden brief van de wethouder Zorg en Welzijn, *Daklozen hebben onze voortdurende aandacht*, Parool, 26 mei 2017.

⁸ GGD Amsterdam, *Onderzoek Winteropvang 2016/17*, 31 mei 2017, p. 4-5.

⁹ De populatie feitelijk daklozen is door het CBS als volgt gedefinieerd:

- personen die leven op straat of andere openbare ruimte, zonder vaste verblijfplaats;
- personen die kortdurend gebruik maken van de nachtopvang of laagdrempelige opvang; en
- personen die op niet-structurele basis bij familie of vrienden slapen, zonder vaste verblijfplaats.

¹⁰ Coumans et al., 2010. *Bevolkingstrends in Nederland*, 4^e kwartaal 2010. CBS.

¹¹ Bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers. 10-9-2014 : Gemeenteblad 2014, afd. 3A, nr. 210/594, p. 1, 2.

winterkoudeopvang, slaapt op straat of leeft in een voor wonen ongeschikte ruimte, bijvoorbeeld een garagebox, bootje, auto of tentje.

- Een thuisloze is een persoon die dakloos is geweest en verblijft in een voorziening voor maatschappelijke opvang.

De rekenkamers van de G4 hebben besloten om in 2017 een onderzoek uit te voeren naar de in-, door- en uitstroom in de keten voor opvang van dak- en thuislozen in de vier grote steden. Ondanks de resultaten van het Plan van Aanpak uitgevoerd door de G4-gemeenten van 2006-2014, blijft de situatie rondom dak- en thuislozenopvang in de vier grote steden om aandacht vragen. Sinds de drie decentralisaties (1 januari 2015) is de verantwoordelijkheid van gemeentebesturen uitgebreid als het gaat om de opvang van dak- en thuislozen. Bovendien zijn er signalen dat het aantal daklozen in Nederland en de vier grote steden toeneemt en dat de doorstroom in de opvang achterblijft. Beide ondanks de intensievere inzet in de jaren 2006 tot 2014.

2.2 Doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer Amsterdam inzicht te verschaffen in de opvang van dak- en thuislozen en mogelijke belemmeringen voor de in-, door- en uitstroom.

2.3 Afbakening

Om de resultaten uit het onderzoek met die van de andere drie rekenkamers te kunnen vergelijken onderzoeken wij de keten maatschappelijke opvang voor volwassenen (23+). Omdat het Amsterdamse beleid voor maatschappelijke opvang (MO) en beschermd wonen (BW) is gecombineerd, hebben wij besloten het onderzoek ook te richten op beschermd wonen. Tevens richten wij ons in dit onderzoek op de opvangketen voor dak- en thuisloze jongeren (18-23 jaar) vanwege de grote mogelijke impact op de toekomst van deze groep.

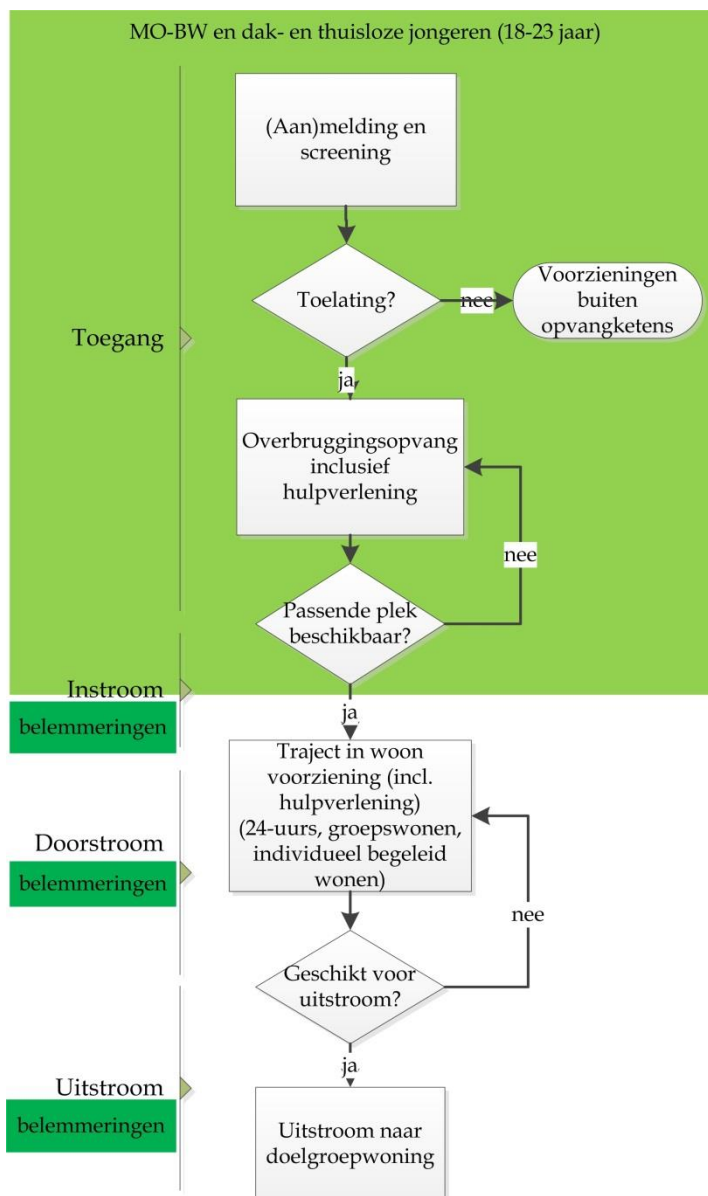
De overige ketens laten wij in dit onderzoek buiten beschouwing. Dat betekent niet dat ze niet interessant zijn, maar gezien de beperkte tijd om het onderzoek uit te voeren hebben wij keuzes gemaakt. De opvang van jeugdigen (<18 jaar), gezinnen en de opvang in het kader van de bed-bad-en-broodregeling laten wij buiten dit onderzoek omdat deze niet (geheel) onder de Wmo vallen. Bij de opvang in verband met huiselijk geweld speelt het advies- en meldpunt Veilig Thuis een belangrijke rol. Het toezicht op Veilig Thuis en daarmee op de toegang tot de opvang berust bij de inspectie jeugdzorg van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die regelmatig toezicht houdt. De LVB-opvang keten is momenteel nog beperkt in omvang en kent van oudsher een grote verwevenheid met de MO en BW-opvang. Voor de keten slachtoffers mensenhandel geldt dat binnen deze keten is besloten om een eigen onderzoek uit te voeren naar de inrichting van de keten. Ook binnen de opvangketens voor dak- en thuisloze jongeren en MO en BW hebben wij ons beperkt. Opvangketens kennen vier fasen: toegang, instroom, doorstroom en uitstroom (zie *Amsterdamse keten opvang*). Wij richten ons op de fase *toegang* en alle

voorzieningen (nachttopvang, overbruggingsopvang en hulpverlening) die worden ingezet in de begeleiding van mensen die dak- en thuisloos zijn vanaf melding tot het moment van plaatsing op een opvangplaats. Daarnaast richten wij ons op de vraag welke belemmeringen er zijn bij de drie andere fasen (instroom, doorstroom en uitstroom). Dit betekent dus dat wij geen onderzoek doen naar de preventie of naar hoe het dak- en thuislozen vergaat vanaf het moment dat zij uitstromen. Wel zullen wij nagaan of cliënten die zijn uitgestroomd na verloop van tijd weer instromen.

Tot slot bakenen wij ook de periode die wij onderzoeken af. Wij richten ons op de periode vanaf 1 januari 2015. Dit is het moment waarop het gemeentebestuur in verband met de drie decentralisaties ook verantwoordelijk is geworden voor beschermd wonen.

In figuur 2.2 hebben wij de fasen van de opvangketen evenals de afbakening grafisch weergegeven (groen= onderzoek; licht = onderzoeksvraag 1, donker = onderzoeksvraag 2):

Figuur 2.2 – Afbakening onderzoek



2.4 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de twee ketens MO en BW en de opvang van dak- en thuisloze jongeren (18-23 jaar), in de periode vanaf 1 januari 2015. De centrale onderzoeksvraag hierbij is:

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

De onderzoeksvraag valt uiteen in twee hoofdvragen en een aantal deelvragen:

Hoofdvraag 1: *In hoeverre realiseert het gemeentebestuur een adequate toegang tot de opvang voor (dreigend) dak- en thuislozen?*

Uit een onderzoek naar het aanvragen van een daklozenuitkering in Amsterdam blijkt dat 60% van de aanvragers aan de screeningsbalie in de Jan van Galenstraat werd afgewezen en dat vervolgens nog zo'n 60% van de aanvragen voor een daklozenuitkering werd afgewezen.¹² Ook zouden niet alle melders een schriftelijke beslissing krijgen waartegen ze bezwaar kunnen maken. In de door ons gevoerde gesprekken krijgen wij ook signalen dat dit mogelijk geldt voor mensen die opvang en hulpverlening vragen omdat zij dakloos zijn. In het onderzoek zullen wij daarom ook nagaan hoe de toegang functioneert en hoe mensen worden geholpen als ze niet in aanmerking komen voor opvang, maar nog wel steeds dakloos zijn.

Wetenschappelijke studies in de gezondheidszorg laten zien dat van diensten zoals opvang, zorg of begeleiding geen of beperkt gebruik wordt gemaakt wanneer de toegang tot deze diensten niet goed geregeld is.¹³ *Toegang* kan worden gezien als de mogelijkheid voor een persoon om voorzieningen van een bepaald kwaliteitsniveau te verkrijgen tegen een van tevoren bepaald maximum (niveau) van persoonlijk ongemak en kosten.¹⁴ Toegang is een multidimensionaal concept. Voor het realiseren van passende, adequate toegang zouden de (gemeentelijke) organisatie en aanbieders een systeem moeten inrichten waarin aandacht wordt besteed aan verschillende dimensies van toegang.¹⁵ Schipper (2016) laat in de Nederlandse ouderenzorg zien dat er vijf dimensies van toegang zijn die in meer of mindere mate van toepassing zijn op de door haar onderzochte context.¹⁶ Wij hebben deze vijf dimensies die nauw aan elkaar verwant zijn voor de opvang van dak- en thuislozen als volgt vertaald:

- Beschikbaar: zijn het type en de hoeveelheid diensten waar cliënten behoefte aan hebben ook beschikbaar (o.a. aanbod, capaciteit, wachtlijsten en wachttijden)?
- Bereikbaar: zijn locaties en het aanbod toegankelijk voor cliënten (o.a. fysieke en digitale bereikbaarheid, openingstijden)?
- Behulpzaam: zijn resources/hulpbronnen en middelen georganiseerd om de toegang en dienstverlening te ondersteunen (o.a. informatie aan medewerkers, informatie aan cliënten en verwijzers)?

¹² Bureau straatjuristen, *Jaarverslag 2016*, 13 maart 2017, p. 7. Waarin wordt verwezen naar Nina van der Berg, *Belangenbehartiging als kerntaak*, Gemeente Amsterdam 2015, p. 5, noot 14.

¹³ Schipper, E. C. C., Challenges of access: Client and provider perspectives on the access process to long-term care for older people, 2016, proefschrift Tranzo, Universiteit van Tilburg en Andersen, R.M., M. McCutcheon, L.A. Aday, G.Y. Chiu, and R. Bell, *Exploring dimensions of access to medical care*. Health Services Research, 1983. **18**(1): p. 49-74.

¹⁴ Vrij naar de definitie van access van Goddard, M. and P. Smith, *Equity of access to health care services: theory and evidence from the UK*. Social Science and Medicine, 2001. **53**(9): p. 1149-1162.

¹⁵ Penchansky, R. and J.W. Thomas, *The concept of access. Definition and relationship to consumer satisfaction*. Medical Care, 1981. **19**(2): p. 127-140.

¹⁶ Schipper, E. C. C., Challenges of access: Client and provider perspectives on the access process to long-term care for older people, 2016, proefschrift Tranzo, Universiteit van Tilburg. De vijf dimensies zijn: availability, accessibility, accommodation, affordability en acceptability.

- Betaalbaar: zijn de kosten van toegang en dienstverlening voor organisatie en cliënten betaalbaar (o.a. tijdelijke opvang en begeleiding)?
- Billijk: voldoen de toegang en dienstverlening aan (impliciete) verwachtingen (o.a. nakomen van afspraken, cliëntervaringen)?

De mate waarin het gemeentebestuur ook passende en adequate toegang weet te realiseren hangt ook samen met de mate waarin de gemeente haar beleid zodanig weet vorm te geven dat het aansluit bij de handelingsmogelijkheden van de cliënt. Uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) blijkt dat niet elke burger rationeel handelt en dat *weten* niet altijd leidt tot *doen*. Om ook de redzaamheid van die burgers te vergroten worden andere eisen aan het beleid van de overheid en de uitvoering daarvan gesteld.¹⁷

Om een beeld te kunnen vormen over de mate waarin de gemeente Amsterdam de toegang tot de opvang voor dak- en thuislozen adequaat heeft ingericht, zullen onderstaande deelvragen beantwoord worden. Een deel van de vragen is breed geformuleerd en raakt aan verschillende dimensies van toegang. Een ander deel van deze vragen gaat dieper in op elk van de vijf toegangsdimensies. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Welke toegangscriteria hanteert het college, zijn deze criteria in lijn met de Wmo 2015 en het gemeentelijk beleid, kunnen belanghebbenden daar kennis van nemen en worden deze criteria ook toegepast?
2. Welk aandeel van de dak- en thuislozen dat een beroep doet op de opvang kan daar geen aanspraak op maken en waarom? Wat gebeurt er met deze dak- en thuislozen?
3. Is het aanbod van overbruggingsopvang (inclusief hulpverlening¹⁸) afdoende gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?
4. Bestaan er wachtlijsten, wat zijn de wachttijden en wat zijn hier de oorzaken van?
5. Welk beeld hebben gemeente en stakeholders over de mate waarin de gemeente de toegang goed geregeld heeft in termen van de vijf dimensies (beschikbaar, bereikbaar, behulpzaam, betaalbaar en billijk)
6. Met betrekking tot alle bovenstaande deelvragen: Welke oplossingen zijn voor genoemde / gesignaleerde belemmeringen in beeld bij de gemeente en stakeholders?
7. Welke belemmeringen worden door het gemeentebestuur weggenomen?

Hoofdvraag 2: *In hoeverre neemt het gemeentebestuur in voldoende mate belemmeringen weg om in-, door- en uitstroom naar andere voorzieningen en woonvormen, inclusief hulpverlening, te realiseren?*

¹⁷ WRR, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017

¹⁸ Tot hulpverlening rekenen wij zowel de zorg voor als de begeleiding van cliënten.

Nadat cliënten toegang verkregen hebben tot de opvang voor dak- en thuislozen worden zij geplaatst in een passende woonvorm met bijbehorend begeleidingstraject (zie figuur 3.2). Het uiteindelijke doel kan zijn het creëren van een stabiele situatie voor cliënten of om cliënten weer uit de opvang te laten stromen. Of dit mogelijk is hangt onder meer af van de mate waarin het gemeentebestuur belemmeringen in de in-, door- en uitstroom wegneemt. Om dit voor Amsterdam inzichtelijk te maken zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke belemmeringen – zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin – voor in-, door- en uitstroom worden ervaren?
 - 1.1. Is het aanbod van woonvormen (inclusief hulpverlening) en woningen afdoende gezien de omvang en samenstelling van de doelgroep?
 - 1.2. Bestaan er met betrekking tot in-, door- en uitstroom wachtlijsten voor de voorzieningen, woonvormen en begeleiding, wat zijn de wachttijden en wat zijn hier de oorzaken van?
 - 1.3. Zijn er overige belemmeringen voor in- door- en uitstroom en wat zijn hier de oorzaken van?
2. Welke oplossingen zijn voor genoemde belemmeringen in beeld bij het gemeentebestuur en stakeholders?
3. Welke belemmeringen worden door het gemeentebestuur weggenomen?

3 Context

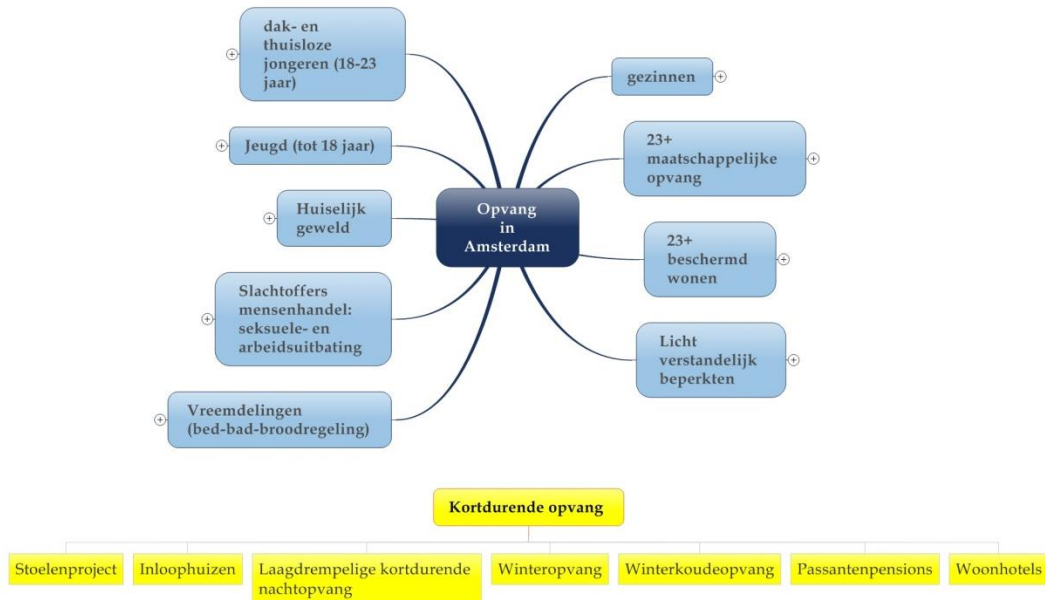
Voorafgaand aan deze onderzoeksopzet heeft de rekenkamer een verkenning uitgevoerd naar de opvang van dak- en thuislozen in Amsterdam. Deze verkenning had tot doel om de bredere context van opvang en beschermd wonen in Amsterdam in kaart te brengen. Vervolgens is de afbakening van het onderzoek naar de opvang van dak- en thuislozen bepaald. In wat volgt schetsen we de context van dak- en thuislozenopvang in Amsterdam. Hierbij bespreken we onder meer de geldende regelgeving, samenwerking met anderen, Amsterdams beleid, bestuurlijke verantwoordelijkheden, financiën en informatievoorziening. Eerst beschrijven we beknopt de manier waarop opvang van dak- en thuislozen in Amsterdam is georganiseerd.

3.1 Inleiding

De gemeente Amsterdam is, net als de andere gemeenten, verantwoordelijk voor het bieden van opvang en ondersteuning aan inwoners die zich bevinden in maatschappelijk kwetsbare of onveilige situaties. Het gaat hierbij onder meer om (dreigende) dakloosheid. De groep burgers die hiertoe bij de gemeente in beeld is, is zeer divers. Het betreft volwassenen, jongeren en gezinnen, maar ook mensen die te maken hebben met (dreiging van) geweld thuis, seksuele of andere uitbuiting en mensen die vertrekken uit een (zorg)instelling of de gevangenis. Het gemeentebestuur van Amsterdam is verantwoordelijk voor het bieden van opvang aan een groot aantal doelgroepen, met elk hun eigen behoeften. Daarnaast biedt het gemeentebestuur opvang aan (uitgeprocedeerde) asielzoekers binnen de bed-bad-en-broodregeling.

De gemeente Amsterdam biedt verschillende typen opvang. Reguliere opvang en beschermd wonen wordt geboden aan kwetsbare burgers die daar recht op hebben. Ook biedt de gemeente Amsterdam onder meer winter(koude)opvang, opvang in passantenpensions en nachtopvang aan. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de in de Amsterdamse situatie onderkende doelgroepen en beschikbare typen kortdurende opvang. In de digitale publicatie van deze onderzoeksopzet is een interactief figuur opgenomen waarin deze informatie op te zoeken is. De digitale publicatie is te vinden via deze link: www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoeksopzet-opvang-dak-en-thuislozen.

Figuur 3.1 – Overzicht doelgroepen (in blauw) en typen opvang (in geel) in Amsterdam



In totaal kent Amsterdam negen ketens waarin dak- en thuislozen worden opgevangen.¹⁹ In de verkenning is de rekenkamer nagegaan of informatie beschikbaar is over de wettelijke grondslag van de opvang, de gebruikte registratiesystemen, het aantal personen dat zich meldt voor de opvang, eventuele wachtlijsten en wachttijden en het aantal personen (of gezinnen) dat in de opvang zit. Op 1 januari 2017 maakten 445 gezinnen en 4.388 (jong)volwassen gebruik van de opvang. Daarnaast werden in 2016 1.635 mensen onder de 18 jaar opgevangen en werden naar schatting 446 mensen opgevangen in verband met huiselijk geweld of omdat zij slachtoffer van mensenhandel waren.²⁰

Titel kader: Geraadpleegde bronnen

De informatie uit figuur 3.1 is afkomstig uit: jaarverslag 2016 gemeente Amsterdam, bestuurlijke rapportage 2015 Programma Prostitutie, Trajectus (dd 7 juni 2017), procesboek Centraal Meldpunt Dakloze Gezinnen Amsterdam, Houtskoolschets BW-LVB/Triple diagnose, 2e bestuursrapportage 2016 maatschappelijke ondersteuning, 3e bestuursrapportage 2016 Nieuwe jeugdinstel Amsterdam, raadsbrieven, managementrapportage maatschappelijke opvang en beschermd wonen kwartaal 1 2017, website gemeente Amsterdam en mededelingen van ambtenaren.

¹⁹ De rekenkamer heeft de opvangketen van ‘mensenhandel en gedwongen werk’ samengevoegd met de opvangketen ‘prostitutie’. In deze laatste keten wordt wel zorg verleend, maar de feitelijke opvang vindt, indien nodig, plaats in andere ketens.

²⁰ Cijfers per 1 januari 2017 waren niet beschikbaar.

3.2 Regels rondom opvang

De regels voor opvang zijn uitgebreid en vastgelegd in internationale verdragen, wetten, ministeriele regelingen, gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.

Internationale verdragen, wetten en nadere regels

Sinds de decentralisaties in januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Het gemeentebestuur is daarmee op grond van de jeugdwet voor wat betreft de opvang van jeugdigen (veelal tot 18 jaar)²¹ verantwoordelijk geworden voor kortdurend verblijf, pleegzorg en gesloten jeugdzorg. Het recht op opvang voor kinderen en het gezin waar zij onderdeel van uitmaken volgt ook uit verdragen en uit de Grondwet.²² Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) dient het gemeentebestuur daarnaast zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning. Hiertoe behoort ook de plicht tot het bieden van opvang en beschermd wonen.²³ Hoewel er geen wettelijke of verdragsrechtelijke verplichting bestaat voor het bieden van opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen, biedt de gemeente bed-bad-en-broodvoorzieningen op twee locaties in Amsterdam aan, omdat zij het onwenselijk vindt om deze groep op straat te laten leven.²⁴

Onder **opvang** verstaat de Wmo 2015 'onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving'. Opvang heeft daarmee binnen de Wmo vooral betrekking op mensen die geen dak of thuissituatie meer hebben, of die hier niet naar terug kunnen vanwege psychische en/of financiële problemen en/of vanwege mishandeling of uitbuiting. Het gaat bij opvang volgens deze definitie om onderdak bieden, en daarmee nog niet om het aanbieden van een permanente eigen woonruimte.

Bij **beschermd wonen** gaat het in de Wmo 2015 om 'wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale

²¹ Kamerstukken II, 2012-2103, 33 684, nr. 3, p 21: Met uitloop tot 23 als hulp niet via een ander wet mogelijk is en zonder leeftijdsgrens indien opgelegd in strafrechtelijk kader.

²² VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en art 15 Grondwet

²³ Art 1.1.1 in samenhang met 2.1.1 Wmo

²⁴ Definities zijn afkomstig uit art 1.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving'.²⁵ Dit betreft mensen waarbij sprake is van veiligheidsrisico's en die vaak te kampen hebben met meervoudige problematiek en ernstige psychische aandoeningen (EPA).

Ook andere wetten spelen bij de opvang een rol. Zonder daarbij limitatief te zijn noemen we de belangrijkste:

- De Algemene wet bestuursrecht waarin de rechten en plichten van het gemeentebestuur, cliënten en gesubsidieerde instellingen worden geregeld,
- De huisvestingswet 2014 in verband met de uitstroom naar een woning,²⁶
- De aanbestedingswet bij het inkopen van opvangplaatsen en zorg,²⁷
- De Wet Medezeggenschap Cliënten zorginstellingen waarbij instellingen verplicht zijn om te rapporteren hoe zij invulling hebben gegeven aan de medezeggenschap bij de opvang.²⁸

Voor veel van deze genoemde wetten geldt dat deze nader kunnen worden uitwerkt in ministeriele regelingen of uitvoeringsbesluiten (Algemene maatregel van Bestuur).²⁹ Ook volgt uit enkele van deze wetten de plicht om een gemeentelijke vordering vast te stellen.

Verordeningen en beleidsregels

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van haar burgers, en voor de kwaliteit en continuïteit van de voorzieningen. Om dit te waarborgen is de gemeenteraad verplicht een beleidsplan³⁰ op te stellen. Daarnaast dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen met daarin de regels die nodig zijn om dit plan uit te voeren, inclusief de door het college te nemen besluiten en te verrichten handelingen.³¹ Naast deze *Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015* heeft de gemeenteraad verordeningen vastgesteld met betrekking tot de subsidiering van opvang en de cliëntbijdragen.³² Daarnaast stelt het college jaarlijks beleidsregels vast waarin het vastlegt hoe belangen worden afgewogen,

²⁵ Gemeente Amsterdam, Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen 2.0, juli 2016, p. 7.

²⁶ Programma huisvesting kwetsbare groepen 2016-2018 (november 2015), p. 16.

²⁷ Inkoopdocument AIS-2016-0014 Maatschappelijk Opvang Beschermd Wonen, p. 26.

²⁸ Inkoopdocument AIS-2016-0014 Maatschappelijk Opvang Beschermd Wonen, p. 48.

²⁹ Een uitputtende opsomming voert te ver, enkele voorbeelden zijn Algemene maatregel van Bestuur voor bijdragen maatwerkvoorziening, samenwerking gemeenten, verwerken en beveiligen persoonsgegevens en ministeriele regeling over de inrichting van het evaluatieonderzoek.

³⁰ artikel 2.1.2 Wmo 2015

³¹ artikel 2.1.3 Wmo 2015

³² Waaronder de Subsidieverordening maatschappelijke opvang 2017, bijdrageverordening verblijf in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, bijzondere subsidieverordening voor opvang en begeleiding van kwetsbare burgers, subsidieregeling Beschermd Wonen 2015 en de subsidieverordening Amsterdam 2016 (ASA 2016)

waarin het toelicht hoe feiten worden vastgesteld of waarin het uitleg geeft aan voorschriften bij het uitoefenen van de bevoegdheden.³³

Werkafspraken

Om uitvoering te geven aan de regels en het beleid (zie *regels rondom opvang*) zijn binnen rve's,³⁴ tussen rve's en met gesubsidieerde en contracteerde aanbieders werkafspraken gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de handboeken voor Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en gezinnen.³⁵

3.3 Samenwerking met anderen

Amsterdam treedt op als centrumgemeente voor opvang en beschermd wonen

De gemeente Amsterdam voert sinds 2015 opvang en beschermd wonen uit voor de regiogemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. Dit gebeurt op basis van mandaatsbesluiten. Voorheen was Amsterdam op basis van de wet als Centrumgemeente benoemd. De Wmo 2015 kent het begrip 'centrumgemeenten' echter niet meer en de regiogemeenten zijn sindsdien zelf eindverantwoordelijk, maar mogen deze verantwoordelijkheid wel mandateren.³⁶

Convenant tussen centrumgemeenten en de VNG

In 2014 werd het regiobinding-criterium ingevoerd voor daklozenopvang in de centrumgemeenten. De 43 centrumgemeenten en de VNG spraken in een convenant af dat een dakloze zonder regiobinding niet langdurig hoeft te worden opgevangen, maar 'warm' moet worden overgedragen naar de regio waarmee hij of zij de meeste binding heeft. In de 'Handreiking landelijke toegankelijkheid MO' zijn hierover nadere afspraken gemaakt.³⁷ Het Trimbos-onderzoek 'Landelijke toegang opnieuw bekeken' (2015) laat zien dat er landelijk nog regelmatig problemen zijn met het juist uitvoeren van deze warme overdracht.³⁸

Het uitgangspunt bij *regiobinding* is dat een cliënt de meeste kans heeft op een succesvol traject in een regio waarmee de cliënt de meeste binding heeft. In de VNG

³³ Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015, Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015, Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2016, Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2016, Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2017 en Financieel besluit maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2017

³⁴ Resultaat verantwoordelijke eenheden

³⁵ Andere voorbeelden zijn het proces *plaatsing bij aanbieders van maatschappelijke opvang*, een werkboek waarin de werkprocessen voor de trajecthouders zijn uitgewerkt, de inkoopprocedure *Opvang en Beschermd Wonen 2017-2020*, de handleidingen Trajectus voor instroomfunctionarissen en verwijzers en het toetsingskader subsidieaanvragen.

³⁶ *Voordracht voor de raadsvergadering van 9 maart 2016, Vaststellen van de uitgangspunten voor de inkoop Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen 2017-2020*. Uiterlijk 2018 zouden alle gemeenten volledig verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van taken op het gebied van beschermd wonen en/of opvang.

³⁷ VNG (2014). Handreiking Landelijke toegang maatschappelijke opvang.

³⁸ M. Planije, C. Muusse, M. Tuynman (2015). Landelijke toegang opnieuw bekeken. Herhalingsonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang, p.69-70.

Handreiking landelijke toegankelijkheid MO worden de volgende criteria voor het bepalen van binding aanbevolen:

- De woonplaats van familie of andere personen waarmee betrokkene een positieve sociale relatie onderhoudt.
- De plaats waar aantoonbare bekendheid is bij de hulpverlening, dit gebaseerd op een duurzame relatie met de hulpverlening en/of politie.
- De plaats waar de cliënt eerder gebruik heeft gemaakt van voorzieningen in de maatschappelijke opvang.
- Inschrijving in de basisregistratie personen (BRP).

Regeling Tijdelijke Urgente Zorg-LVB Amsterdam

In de eerste maanden van 2015 is de gemeente Amsterdam geconfronteerd met enkele tientallen jong volwassen Amsterdammers met een (licht) verstandelijk beperking die urgent een tijdelijk verblijf/behandeling in een 24-uurs voorziening nodig hadden. Met tijdelijk wordt hier één tot drie jaar bedoeld. Door het ontbreken van een passend wettelijk kader in de Wet langdurige zorg (Wlz) en/of de Wmo was de opvang van deze jong volwassenen niet geregeld. De gemeente Amsterdam, Amsterdamse zorgaanbieders, verwijzers, zorgkantoor, CIZ en het ministerie van VWS hebben over de opvang en financiering afspraken gemaakt en deze vastgelegd in de *regeling Tijdelijke Urgente Zorg-LVB Amsterdam*.³⁹

3.4 Wat streeft het college van B en W na?

In het bieden van ondersteuning en begeleiding aan haar inwoners streeft het college van B en W na goede zorg te bieden aan wie dat nodig heeft.⁴⁰ Voor verschillende doelgroepen wordt veel aandacht besteed aan preventie om te voorkomen dat deze burgers in een kwetsbare situatie terecht komen en afhankelijk worden van maatschappelijke opvang of beschermd wonen.⁴¹ In dit kader wordt ingezet op het bieden van zorg en ondersteuning in de wijk. Met betrekking tot kortdurende opvang heeft het college aangekondigd aandacht te besteden aan het organiseren van opvang van winterkoude en bed-bad-en-broodvoorzieningen, evenals het opvangen van Amsterdammers die door een crisissituatie dakloos zijn geraakt.⁴² Daarnaast zal het college extra gaan investeren in de maatschappelijke opvang: “We gaan hiermee nieuwe woonvormen creëren en bestaande woonvormen uitbreiden, om zo de doorstroming in de maatschappelijke opvang op gang te brengen.”⁴³ Zo wordt een omslag ingezet naar individueel begeleid wonen en doorstroming naar zelfstandige woonruimte.⁴⁴ De omslag naar individueel begeleid wonen sluit aan bij de beweging

³⁹ Niemand tussen wal en schip Regeling Tijdelijke Urgente Zorg-LVB Amsterdam, ongedateerd, p. 1.

⁴⁰ Amsterdam is van iedereen. Coalitieakkoord 2014-2018, p.14

⁴¹ Zie, o.a. Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de Wijk, p. 21; Dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam, integraal plan van aanpak, p.10.

⁴² Begroting 2017, p. 207.

⁴³ Amsterdam is van iedereen. Coalitieakkoord 2014-2018, p.15

⁴⁴ Programma Huisvesting kwetsbare groepen, p. 9

die door de gemeente Amsterdam breder in het sociale domein is ingezet, waarin problemen tijdig gesignaleerd worden, mensen (met behulp van hun netwerken) meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven, er niet meer hulp geboden wordt dan noodzakelijk is, de geboden hulp passend en effectief is en mede daardoor de steeds oplopende kosten voor zware zorg teruggedrongen worden. Het beschikbaar komen van meer woonruimte wordt gezien als voorwaarde om bovengenoemde kanteling ook daadwerkelijk te maken.⁴⁵

3.5 Opvangbeleid

Het beleid rondom de (maatschappelijke) opvang in Amsterdam is vastgelegd in een groot aantal beleidsdocumenten, notities en plannen. Onderstaande opsomming schetst de omvang en complexiteit van het veld en daaromheen opgesteld beleid, maar heeft niet de bedoeling om uitputtend te zijn.

Het meerjaren beleidsplan Sociaal Domein 2015-2018 omvat doelen en prioriteiten van het college. Deze vormen het kompas voor het sociaal domein in de komende jaren.⁴⁶ Het beleid van de gemeente Amsterdam rondom opvang, na het plan van aanpak van de G4 is vastgelegd in het Wmo beleidsplan 2012-2016. Tot 2016 was het voornaamste doel (potentieel) daklozen met complexe problematiek preventie, opvang en participatie te bieden met het accent op blijvend herstel. Daarnaast zette de gemeente in op stringente toegang en warme overdracht.⁴⁷ Het huidige beleid voor de maatschappelijke opvang en het beschermd wonen is beschreven in het koersbesluit 2016-2020 Thuis in de Wijk. De overkoepelende doelstelling van het koersbesluit is om mensen een passend thuis te bieden waar ze gegeven hun perspectief het beste tot participatie komen.⁴⁸ Om dit te bewerkstelligen zet de gemeente Amsterdam in op drie zogenoemde actiesporen:⁴⁹ voorkomen van instroom, bevorderen van participatie en borgen van uitstroom. Om uitstroom te kunnen borgen is het creëren van woonruimte aangemerkt als voorwaarde. Het programma Huisvesting Kwetsbare Groepen richt zich op alle groepen die vanwege een combinatie van sociale, maatschappelijke of medische omstandigheden een urgente vraag naar woonruimte hebben. Specifiek voor de uitstroom uit de MO streeft dit programma tussen 2016 en 2018 1.000 extra woningen na. Deze woningen zijn, bij realisatie, gekoppeld aan bezuinigingen van € 3,5 miljoen. Het Inkoopdocument MO en BW beschrijft de wijze waarop de gemeente Amsterdam vanaf 2017 MO en BW voor vier jaar wil inkopen en aan welke criteria de ingekochte opvang, zorg en ondersteuning dient te voldoen. Uitgangspunten voor de inkoop van vrouwenopvang is apart

⁴⁵ Programma Huisvesting kwetsbare groepen, p. 10

⁴⁶ Begroting 2017, p.209

⁴⁷ Wmo beleidsplan 2012-2016, p.8

⁴⁸ Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de wijk, p.5

⁴⁹ Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de wijk, p.6

vastgelegd voor de periode 2017-2020, dat geldt ook voor de inkoop van opvang voor jongeren en gezinnen.⁵⁰

Voor een aantal doelgroepen is specifiek beleid vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn het Plan van aanpak dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam, dat als doel heeft de positie van kwetsbare (dak- en thuisloze) jongeren integraal, dus op meerdere gebieden en in samenhang met elkaar, te verbeteren. De nadruk wordt gelegd op het voorkomen van dak- en thuisloosheid, en wanneer jongeren alsnog in de keten van maatschappelijke opvang terecht komen, te zorgen dat er perspectief en snelle uitstroming naar passende woonplekken met op maat toegesneden ondersteuning wordt geboden.⁵¹ De regeling Tijdelijk Urgente Zorg en daarop volgende notitie Integratie product Beschermd Wonen LVB heeft tot doel 24-uurs opvang mogelijk te maken voor de groep licht verstandelijk beperkten die door het ontbreken van een sluitend wettelijk kader binnen de Wlz en Wmo tussen wal en schip dreigen te vallen. Binnen de begrotingen van 2016 en 2017 krijgen slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties (huiselijk geweld) en slachtoffers van mensenhandel bijzondere aandacht en zijn voor deze groepen specifieke doelen beschreven. Met betrekking tot de doelgroepen jeugd en slachtoffers huiselijk geweld heeft de gemeente Amsterdam samen met regiogemeenten de Regioaanpak huiselijk geweld en kindermishandeling - Op weg naar duurzame veiligheid 2015 - 2020' opgesteld.

3.6 Bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

Bestuurlijke verantwoordelijkheden met betrekking tot de opvang en zorg voor en begeleiding van dak- en thuislozen zijn als volgt belegd bij verschillende wethouders:

- Opvang en begeleiding MO en BW voor volwassenen, opvang en begeleiding voor gezinnen: wethouder verantwoordelijk voor de portefeuille Zorg;
- Opvang en begeleiding jeugd (<18) en jongeren (18 t/m 22): wethouder verantwoordelijk voor de portefeuille Jeugd;
- Opvang en begeleiding vreemdelingen: burgemeester verantwoordelijk voor de portefeuille Openbare orde en Veiligheid;
- Schuldhulpverlening: wethouder verantwoordelijk voor de portefeuille Werk, inkomen en participatie;
- Woningen: wethouder verantwoordelijk voor de portefeuille Wonen.

Binnen de ambtelijke organisatie heeft de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg (OJZ, onderdeel van het cluster Sociaal) onder meer de volgende taken ten aanzien van opvang van dak- en thuislozen:⁵²

- Het bieden van ondersteuning aan huishoudens met meervoudige problematiek die niet of beperkt zelfredzaam zijn;
- Regievoering, faciliteren, uitvoeren en bekostiging Wmo taken;

⁵⁰ Inkoopdocument 2016 Dak- en thuisloze jongeren, dak- en thuisloze jonge gezinnen

⁵¹ Dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam, integraal plan van aanpak, p.5.

⁵² <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/>.

- Het bieden van tijdelijke huisvesting en hulp- en zorgtrajecten voor mensen die de thuissituatie hebben moeten verlaten en onvoldoende zelfredzaamheid hebben om zelf in huisvesting te voorzien;
- Ondersteunen bij het zelfstandig kunnen blijven wonen en participeren in de samenleving.

De GGD heeft een rol als onderzoeker, toezichthouder (inspectietaak), regisseur van de keten en heeft de regie over zogenoemde trajecthouders, die cliënten begeleiden voordat zij in een opvanglocatie geplaatst worden.⁵³ Wanneer cliënten bezwaar willen maken tegen een besluit van de gemeente, dan kan een bezwaarschrift ingediend worden bij de Directie Juridische Zaken.

Taken rondom vreemdelingen zijn belegd bij de directie Openbare Orde en Veiligheid, taken rondom schuldhulpverlening, hulp bij een laag inkomen en het aanvragen van uitkeringen bij de afdelingen Werk, Participatie en Inkomen. Taken rondom huisvesting, ten slotte, zijn belegd bij de eenheid Wonen, cluster Ruimte en Economie.

3.7 Financiën

De lasten voor de opvang van alle negen ketens bedroegen in 2016 circa € 262 miljoen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Baten en lasten opvang dak en thuislozen 2016 (in miljoenen euro's)

	Baten	Lasten
Opvang en ondersteuning aan dak- en thuislozen, verslaafden, GGZ-cliënten, dak- en thuisloze gezinnen met kinderen	19,8	186,3
Opvang van specifieke doelgroepen: opvang van slachtoffers van mensenhandel, de vrouwenopvang en opvang van slachtoffers huiselijk geweld	9,7	25,2
Pleegzorg en jeugdzorg met verblijf		41,4
Dak- en thuisloze jongeren (18-23 jaar)		9,3
	29,5	262,2

Bronnen: Gemeente Amsterdam, jaarverslag 2016 (p. 206, 244 en 245), de 3e bestuursrapportage 2016 Nieuwe jeugdstelsel Amsterdam (2017, p. 26) en mededelingen van ambtenaren.

De wijze waarop de gemeente de opvangplaatsen en zorg bekostigt is in de loop van de tijd gewijzigd. Werden in 2015 de opvangplaatsen veelal gesubsidieerd, vanaf 2016 worden de opvangplaatsen en zorg in toenemende mate ingekocht bij de zorgaanbieders.

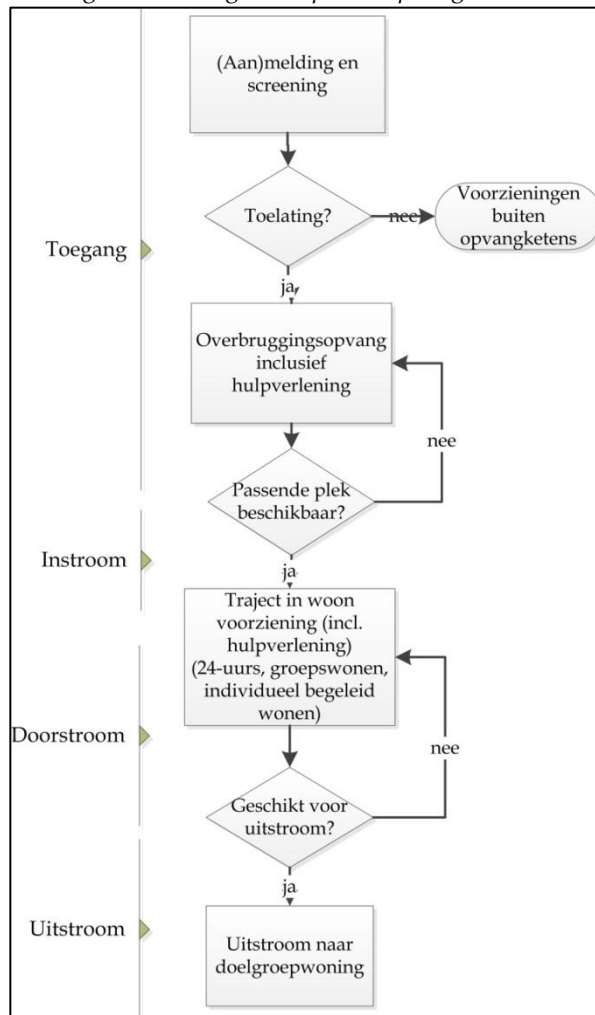
⁵³ ACAM (2016). Reflectie op de samenwerking maatschappelijke opvang-beschermd wonen, p.28.

Vanuit het Rijk ontvangt de gemeente geormerkt geld voor maatschappelijk opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang. Het betreft de integrale uitkering sociaal domein (IUSD Wmo 2016-2021).⁵⁴

3.8 Amsterdamse keten opvang

In de uitvoering van haar beleid werkt de gemeente Amsterdam aan de hand van verschillende ketens, die zijn georganiseerd naar de doelgroepen zoals gepresenteerd in Figuur 3.1. Binnen elk van deze ketens zijn processen georganiseerd rondom de fasen toegang, instroom, doorstroom en uitstroom. In grote lijnen ziet het proces in elk van de ketens er uit zoals weergegeven in Figuur 3.2.

Figuur 3.2 - Algemeen proces opvangketens



⁵⁴ Gespreksverslag 16 mei 2017.

Ondanks dat per keten de vier fasen van toegang, instroom, doorstroom en uitstroom te onderscheiden zijn, zijn er ook verschillen. Zo verschilt de toegang per keten; soms is er één locatie, soms krijgt een dakloze toegang tot de keten na verwijzing door een hulpverlener via een digitaal loket. Ook de instroomcriteria kunnen per keten verschillen. Dit geldt ook voor de geboden voorzieningen (nachtopvang, overbruggingsopvang en de hulpverlening⁵⁵). Per keten zijn verschillende partners betrokken, van zowel binnen (bijvoorbeeld GGD, Dienst Werk, Participatie en Inkomen, Dienst Wonen) als buiten (bijvoorbeeld woningcorporaties en zorgaanbieders die al dan niet gespecialiseerd zijn in een specifieke doelgroep) de gemeentelijke organisatie. Ook voor de uitstroom gelden verschillende (zelfredzaamheids)criteria.

Het college streeft er naar om bestaande schotten tussen ketens weg te nemen en de ketens meer in lijn te brengen met elkaar om zo samenwerking te vergemakkelijken en flexibele ondersteuning aan dak- en thuislozen mogelijk maken.⁵⁶ Voor de uitvoering van het beleid is de gemeente Amsterdam afhankelijk van onder meer zorgaanbieders en woningcorporaties. Daarnaast is het uitgangspunt om burgers die overgaan van de ene naar de andere keten zodanig over te dragen, dat bij aanvang al zoveel mogelijk bekend is over iemands voorgeschiedenis (= warme overdracht).⁵⁷

3.9 Informatievoorziening over opvang aan de raad

De gemeenteraad is sinds 2015 op verschillende manieren geïnformeerd over de opvang van dak- en thuislozen inclusief beschermd wonen. Structureel wordt de raad geïnformeerd over de financiële aspecten en voortgang van het beleid via de reguliere planning en control producten, zoals de begroting, de voor- en najaarsnota en de jaarrekening.⁵⁸ Daarnaast is de raad in mei 2015 per brief geïnformeerd over de eerste ervaringen met betrekking tot de nieuwe Wmo taken in het eerste kwartaal. Over de voortgang zijn de commissieleden in november 2016 geïnformeerd via de eerste *bestuursrapportage 2016 maatschappelijke ondersteuning*.⁵⁹ Tot slot zijn beleidswijzigingen en inkoopvoorwaarden met de raad gedeeld.

Deze producten geven raadsleden aanleiding om (schriftelijke) vragen te stellen, initiatiefvoorstellen, moties en amendementen in te dienen. Een aantal onderwerpen

⁵⁵ Tot hulpverlening rekenen wij zowel de zorg voor als de begeleiding van cliënten.

⁵⁶ Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de wijk, p.32

⁵⁷ Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de wijk, p.26

⁵⁸ In de begroting 2016 zijn verschillende indicatoren opgenomen waaronder de uitstroom van maatschappelijke opvang en beschermd wonen naar zelfstandig wonen, het percentage slachtoffers van mensenhandel dat hulp krijgt, het percentage organisaties dat zorg biedt aan slachtoffers van mensenhandel volgens de afspraken met de gemeente, het percentage slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties dat binnen een jaar na bemiddeling duurzaam en veilig woont en het aantal extra woonplekken voor uitstroom uit daklozenopvang. In 2017 zijn een aantal indicatoren vervangen door nieuwe doelindicatoren uit het Koersbesluit Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen (zie begroting 2017, p.587)

⁵⁹ Commissie ZS 30 november 2016, agendapunt 15 *1e bestuursrapportage 2016 Maatschappelijke ondersteuning*

keert regelmatig terug in discussies met het college, waaronder de toegangscriteria voor de opvang, inzet van middelen (opvang of bevorderen doorstroom), de gebrekkige door- en uitstroom, rechtsongelijkheid tussen verschillende doelgroepen door de BBB-regeling, concurrentie tussen verschillende kwetsbare doelgroepen bij huisvesting en de uitgangspunten voor de inkoopprocedure maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Vragen en discussies hebben vaak betrekking op onderdelen van de opvangketens, maar gaan vrijwel niet over het hele stelsel van opvang en de relatie tussen de verschillende ketens. Ook stakeholders spreken in en dienen raadadressen in.⁶⁰

Initiatiefvoorstellen

- Initiatiefvoorstel van de raadsleden Kaya, Duijndam en Tonk getiteld “geef zwerfjongeren een kans”
- Initiatiefvoorstel van de raadsleden Groot-Wassink en Roosma getiteld “Een toegankelijke opvang voor dak en thuislozen II: geen regiobinding maar bed, bad en brood voor iedereen.
- Initiatiefvoorstel van de leden Alberts, Kaya en Roosma getiteld “opvang voor achtergelaten vrouwen”.
- Initiatiefvoorstel van de leden Kaya, Timman, Duijndam, Yeşilgöz-Zegerius, Shahsavari-Jansen, Van Lammeren, Roosma, de Heer en van Soest getiteld “Meer stabiliteit voor kinderen van dakloze gezinnen”.
- Initiatiefvoorstel van het lid Duijndam “Vrouwenopvang kan beter”.
- Initiatiefvoorstel van de leden Roosma, Shahsavari-Jansen en Poorter getiteld “Maak werk van de solidariteit tussen ziek en gezond: verlaag de eigen bijdrages in de Wmo”.

Moties

De moties hebben o.a. betrekking op de criteria voor toegang tot de opvang (regiobinding), specifieke doelgroepen (vrouwen, (LHBT-) jongeren, uitgeprocedeerde asielzoekers), de winter(koude)opvang, de eigen bijdrage, termijnen en wachttijden en de relatie met schuldhulpverlening en huisvesting. Regelmatig wordt er extra informatie opgevraagd over de achterliggende cijfers m.b.t. de omvang van de zorgvraag, doelgroep en zorgaanbod.

Amendementen

Amendement 458 van het raadslid Roosma inzake de Voorjaarsnota 2015 (schuldhulp en woningen voor daklozen accent) behandeld op 1-2 juli 2015.
Amendement 216 van de raadsleden Duijndam, Kaya, Roosma, De Heer, Van Soest, Yesilgoz-Severius, Shahsavari-Jansen en Van Lammeren inzake de uitgangspunten voor de inkoop Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen 2017-2020 (kwaliteit boven prijs). Amendement 217 (termijn inkoop).

⁶⁰ Het gaat met name om belangengroepen zoals, We Are Here, BADT/de Straatjurist, SOMOSA, en Platform Opvanginstellingen Amsterdam (POA) en de Protestantse Diaconie, MDHG. Daarnaast spreken daklozen, wethouders en raadsleden elkaar ook in kapstokoverleg.

4 Aanpak en planning

Hierna volgt een uitgebreidere uiteenzetting van de manier waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd, de planning onze algemene werkwijze en een overzicht van de door ons geraadpleegde personen en documenten tijdens het opstellen van deze onderzoeksopzet.

4.1 Aanpak

Gezien de beperkte doorlooptijd van het onderzoek zal voor de analyse zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande bronnen. Voor het verzamelen van feitenmateriaal zullen we documenten analyseren (bijvoorbeeld beleid, rapportages, handboeken) en informatie opvragen uit registratiesystemen (bijvoorbeeld Trajectus). Daarnaast zullen wij (groeps)interviews afnemen onder de verschillende ambtenaren en stakeholders. Tot de laatste groep behoren (vertegenwoordigers van) verwijzers, instroomfunctionarissen, en partijen die voor de belangen van dak- en thuislozen opkomen zoals bijvoorbeeld cliëntondersteuners, juristen en de ombudsman. Wij overwegen digitale enquêtes uit te zetten onder de leden van verschillende groepen van stakeholders, bijvoorbeeld verwijzers en instroomfunctionarissen. Omdat op dit moment nog niet bekend is of deze doelgroepen voldoende en eenvoudig digitaal bereikbaar zijn zullen wij pas gedurende het onderzoek bepalen of wij de enquêtes daadwerkelijk zullen uitzetten. Indien het toegangsproces het toelaat zullen wij enkele observaties uitvoeren om zo een beter beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk.

Het antwoord op veel deelvragen zal beschrijvend van aard zijn. Bij enkele deelvragen en de hoofdvraag is het mogelijk om ook een oordeel te geven. Het normenkader voor deze oordelen zullen wij ontlenen aan bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet Medezeggenschap Cliënten zorginstellingen, gemeentelijke verordeningen, inkoopcontracten, gemeentelijk beleid of interne procedures. Het normenkader zal gedurende het onderzoek tot stand komen en zal worden toegelicht in het rapport.

G4 onderzoek

De rekenkamer voert dit onderzoek naar de opvang van dak- en thuislozen uit gelijktijdig met de rekenkamers van Den Haag, Rotterdam en Utrecht. De vier rekenkamers van de G4 hebben besloten tot een gemeenschappelijk onderzoek gezien de overeenkomsten in problematiek, en de mogelijkheden die gelijktijdig onderzoek geeft voor het trekken van lessen uit de vergelijking. De rekenkamers doen afzonderlijk onderzoek, maar de vraagstelling en aanpak zijn in de kern hetzelfde, en uiteindelijk wordt ook gestreefd naar een gezamenlijke boodschap aan de landelijke politiek of richting de gemeentebesturen van de vier gemeenten.

4.2 Planning en onderzoeksteam

De voorlopige planning is er op gericht dat het onderzoek in december 2017 kan worden gepubliceerd.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de periode juni tot en met augustus. De nota van bevindingen zal eind september worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Eind oktober zal het college gevraagd worden om te reageren op het rapport.

In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente. Daarbij trachten wij ook rekening te houden met de beperkte beschikbaarheid van ambtenaren tijdens het zomerreces.

Een maand voordat de nota van bevindingen voor feitelijk wederhoor wordt aangeboden ontvangt de ambtelijke organisatie daarover bericht. De ambtelijke organisatie wordt dan ook ingelicht over de definitieve en nauwkeurige planning van de afrondingsfase.

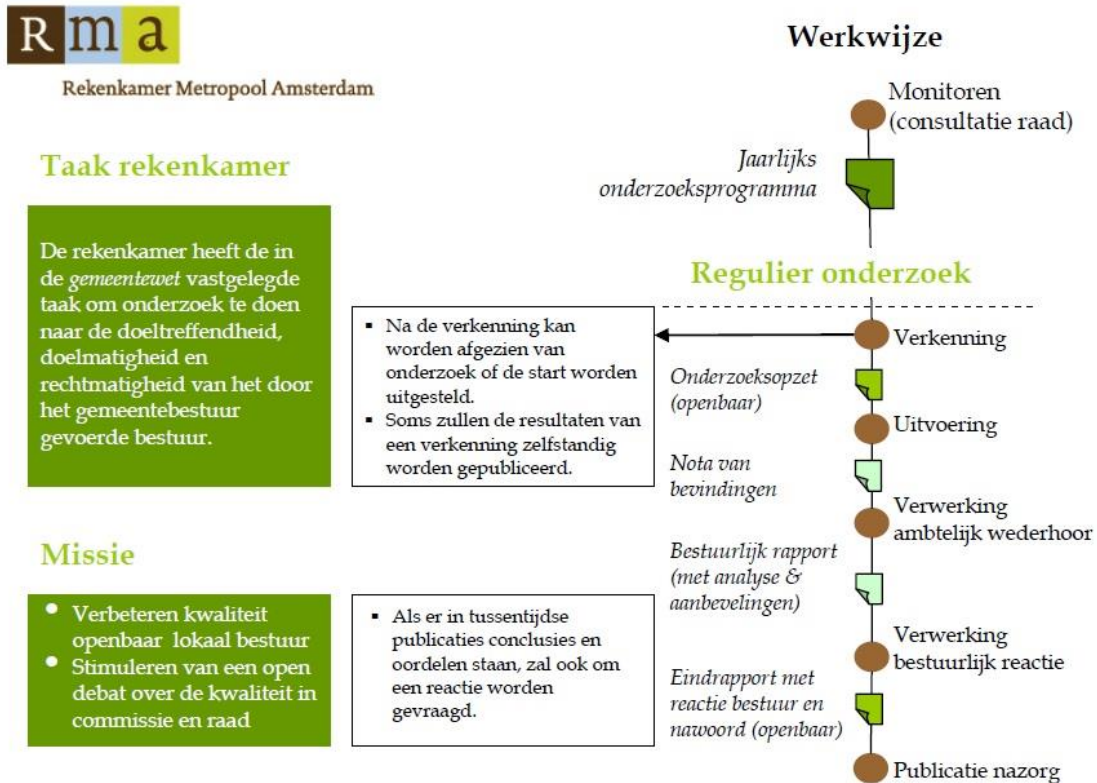
Het onderzoeksteam is als volgt samengesteld:

dr. Jan de Ridder (directeur)
mr. drs. Arjan Kok RA (projectleider)
dr. Carolien de Blok
Myrte Leenheer BPM

4.3 Algemene werkwijze rekenkamer

Hierna volgt de algemene werkwijze van de rekenkamer.

Figuur 4.1 – Algemene werkwijze Rekenkamer Metropool Amsterdam



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer heeft de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De bevoegdheid van de rekenkamer tot onderzoek betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente. De bevoegdheid tot onderzoek omvat ook gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert en, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en andere privaatrechtelijke personen, waar de gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, een financiële betrokkenheid heeft van 50% of meer.
- De rekenkamer is bevoegd om alle documenten te onderzoeken (Gemeentewet art 183, lid1) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (idem art 183, lid 2).
- De onderzoeksopzet wordt ter informatie gestuurd aan de raad, het college en de gemeentesecretaris en de betrokken rve directeur en de cluster directeur.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Feitelijk wederhoor vindt bij een interview altijd plaats. Daarbij krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag feitelijke onjuistheden te corrigeren, meningen te nuanceren en het verslag aan te vullen.

Communicatie rond de afronding van het onderzoek

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de rve directeur gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een feitelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor zowel de feitelijke als bestuurlijke reactie een termijn van twee weken.

Nota van bevindingen en een feitelijke reactie

- Er wordt gevraagd om een feitelijke reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijk onjuistheden en relevante feitelijke omissies worden gemeld. Deze dienen te worden onderbouwd met behulp van documenten.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de feitelijke reactie zijn verwerkt.

Bestuurlijke reactie en eindrapport

- Het college van B en W wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport. In die reactie kan commentaar worden gegeven bij de analyse en een reactie op de aanbevelingen.
- De rekenkamer neemt in haar eindrapport een nawoord op waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

4.4 Geraadpleegde personen

Tijdens de verkenning heeft de rekenkamer de volgende personen geraadpleegd:

S. Bouchibti	Raadslid VVD
M. Buster	Onderzoeker Epidemiologie, Gezondheidsbevordering en Zorginnovatie Team Volwassenen & Ouderen GGD
S. Cakici-Reinders	Advocaat bij van der Woude de Graaf Advocaten
S. Carr	Beleidsadviseur Huiselijk Geweld
M. Dekkers	Teamleider Vangnet GGD
	Kinderombudsman Amsterdam en plaatsvervangend

A.M. van der Does	Ombudsman Metropool Amsterdam
R. Dors	Projectleider zorg van de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg
T. Ebersson	Regisseur Vangnet GGD
E. Feijen	Coördinator veldtafels Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen GGD
M. Groenesteyn	Senior adviseur prostitutiebeleid
I. Gründeman	Senior onderzoeker Ombudsman Metropool Amsterdam
H. de Jong	Projectondersteuner keten slachtoffers mensenhandel
W. Kamp	Coördinator Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen van de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg
M. Kaya	Raadslid D66
D. Klein Kranenburg	Beleidsadviseur van de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg
A. Klerks	Programmamanager Vreemdelingenbeleid
J. Kwadijk	Beleidsadviseur inkoop Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen
M. Poorter	Raadslid PvdA
F. Roosma	Raadslid GroenLinks
A. Roseboom	Projectleider Ketenregie MO en BW van de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg
K. Smit	Senior Jurist team juridische zaken Onderwijs, Jeugd en Zorg
R. van Tongeren	Beleidsadviseur jeugd - keten dak- en thuisloze jongeren
R. den Uyl	Financieel adviseur Zorg
K. Vermeulen	Beleidsadviseur team Zorg voor de Jeugd
J. de Vries	Beleidsadviseur Zorg - keten licht verstandelijk beperkten
J. de Waij	Beleidsadviseur de afdeling Onderwijs, Jeugd en Zorg keten gezinnen
J. Weide	Beleidsadviseur jeugd - keten dak- en thuisloze jongeren
J. Welsink	Beleidsadviseur Zorg met focus op Opvang en contractmanager
R. Zian	Zorgcoördinator Vangnet GGD

4.5 Geraadpleegde documenten

Tijdens de verkenning heeft de rekenkamer de volgende documenten geraadpleegd:

Documenten gemeente Amsterdam

Amsterdam is van iedereen. Coalitieakkoord 2014-2018, 2014

Begroting 2016, 2015

Begroting 2017, 2016

1e bestuursrapportage 2016 Maatschappelijke Ondersteuning, 2016

3e bestuursrapportage 2016 Nieuwe jeugdstelsel Amsterdam, 2017

Dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam, integraal plan van aanpak
 Handboek maatschappelijke opvang – procedures en afspraken
 Houtskoolschets 2017
 Inkoopdocument AIS-2016-0014 Maatschappelijk Opvang Beschermd Wonen, 2016
 Inkoopdocument Maatschappelijk Opvang Beschermd Wonen vaststellen
 uitgangspunten
 Inkoopdocument 2016 Dak- en thuisloze jongeren, dak- en thuisloze jonge gezinnen
 Jaarverslag 2015
 Jaarverslag 2016
 Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, thuis in de wijk, 2016
 KPI's memo cluster sociaal
 Managementrapportage Maatschappelijke opvang en Beschermd wonen, kwartaal 1,
 2017
 Najaarsnota 2016
 Niemand tussen wal en schip Regeling Tijdelijke Urgente Zorg-LVB Amsterdam
 Onderzoek Winteropvang 2016/17, 31 mei 2017
 Programma huisvesting kwetsbare groepen 2016-2018, 2015
 Procesboek Centraal meldpunt Dakloze Gezinnen Amsterdam, februari 2017
 Trajectus
 Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen 2.0, juli 2016
 Voorjaarsnota 2016
 Wmo beleidsplan 2012-2016

Overige documenten

ACAM, *Reflectie op de samenwerking maatschappelijke opvang-beschermd wonen*, 2016
 Andersen, R.M., M. McCutcheon, L.A. Aday, G.Y. Chiu, and R. Bell, *Exploring
 dimensions of access to medical care*, Health Services Research, 1983. 18
 Bureau straatjuristen, *Jaarverslag 2016*, 13 maart 2017
 Goddard, M. and P. Smith, *Equity of access to health care services: theory and evidence from
 the UK*, Social Science and Medicine, 2001.
 Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003, *De opvang verstropt*, 2003
 Penchansky, R. and J.W. Thomas, *The concept of access. Definition and relationship to
 consumer satisfaction*. Medical Care, 1981. 19,2
 Planije M., Muusse C., Tuynman M., *Landelijke toegang opnieuw bekeken.
 Herhalingsonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*,
 Trimbos instituut, 2015
 Planije M. en Tuynman M., *Cliëntervaringen in de intramurale maatschappelijke opvang*,
 Trimbos instituut, Trimbos instituut, 2016
 Rekenkamer Den Haag, *Maatschappelijke opvang. De opzet voor een onderzoek naar de
 doorstroming in de ondersteuningsketen voor dak- en thuislozen*, 24 mei 2017
 Rekenkamer Utrecht, *Onderzoeksplan opvang en zorg voor daklozen in Utrecht*, 24 april
 2017
 Rekenkamer Rotterdam, *Onderzoeksopzet opvang dak- en thuislozen*, 13 juni 2017

Schipper, E. C. C., *Challenges of access: Client and provider perspectives on the access process to long-term care for older people*, 2016, proefschrift Tranzo, Universiteit van Tilburg.

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

VNG, *Handreiking Landelijke toegang maatschappelijke opvang*, 2014

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017