

Onderzoek naar Dordts beleid rond opvang van dak- en thuisloze jongeren

Rekenkamercommissie Dordrecht

05-07-2022

Colofon:

Rekenkamercommissie Dordrecht

Het onderzoek is uitgevoerd door:

Fermin Onderzoek & Advies i.s.m. onderzoekers van het Onderzoekerscollectief:

- Alfons Fermin (Fermin Onderzoek & Advies)
- Mirjan Oude Vrielink (Oude Vrielink Dienstverlening)
- Sylvana Robbers (Robbers Research & Education)
- Jurriaan Omlo (Bureau Omlo)
- Maarten Davelaar (advisering) (Maarten Davelaar Sociaal Onderzoek & Innovatie)

Inhoudsopgave

Deel I: Conclusies en aanbevelingen	6
1. Inleiding.....	7
2. Hoofdconclusies	8
3. Aanbevelingen.....	10
Deel II: Onderzoeksbevindingen	12
1. Inleiding.....	13
<i>1.1 Aanleiding</i>	<i>13</i>
<i>1.2 Aanpak van het onderzoek.....</i>	<i>14</i>
1.2.1 Doel en vraagstelling.....	14
1.2.2 Aanpak van het onderzoek.....	16
1.2.3 Afbakening van het onderzoek.....	17
<i>1.3 Leeswijzer</i>	<i>18</i>
2. Beantwoording onderzoeksvragen	20
3. Beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren	27
<i>3.1 Beknopte duiding van de beleidscontext en beleidsuitvoering</i>	<i>28</i>
<i>3.2 Beleid voor dak- en thuisloze jongeren.....</i>	<i>30</i>
3.2.1 Doelen en ambities	30
3.2.2 Beoogde prestaties en behaalde resultaten	32
<i>3.3 Beleid voor jongeren die uitstromen uit de jeugdzorg</i>	<i>37</i>
3.3.1 Doel van plan van aanpak.....	37
3.3.2 Beoogde prestaties en stand van zaken in de beleidsuitvoering	38

4. Dak- en thuisloze jongeren in beeld	43
4.1 Onderzoek, registratie en monitoring	43
4.2 Aantallen en kenmerken dak- en thuisloze jongeren.....	46
5. Toegang tot de opvang in opzet en praktijk	49
5.1 Toegang georganiseerd in de Toegangspoort Nieuwe Start.....	50
Opzet	50
Uitvoeringspraktijk	50
Knelpunten en oplossingsrichtingen	52
5.2 Toetsing van recht op opvang	53
Juridisch kader en toetsing in opzet.....	53
Toetsing in praktijk	54
Knelpunten.....	55
5.3 Opvang van dak- en thuisloze jongeren.....	56
Opvangcapaciteit	56
Opvang jongeren	57
Knelpunten.....	58
5.4 Vervolg van de toegang: brede intake en integraal plan	60
Opzet	60
Uitvoeringspraktijk	61
Knelpunt.....	62
6. Ervaringen van dakloze jongeren in de opvang	63
6.1 Ervaringen van jongeren in de eerste opvang	64

6.2 Ervaringen van jongeren in Herstart (Fase 3)	66
7. Doorstroom en uitstroom in opzet en praktijk	70
7.1 De doorstroom en uitstroom in opzet	71
7.1.1 Vier routes naar passende huisvesting	71
7.1.2 Inzicht in behoefte aan voorzieningen en procesafspraken	73
7.2 De doorstroom en uitstroom in de uitvoeringspraktijk	75
7.2.2 Uitstroom naar woningen en nazorg in de praktijk	82
Bijlagen	87
B.1. Normenkader	87
B.2 Schets van de bredere beleidscontext	90
B.3 Toegangspoort Nieuwe Start in opzet	96
Aanmelden	96
Brede intake en integraal plan	97
Monitoring	98
B.4 Interviews	99
Interviews met betrokkenen bij ontwikkeling en uitvoering van het beleid	99
Interviews met 5 jongeren	99
B.5 Afkortingen	101

Deel I: Conclusies en aanbevelingen

(Bestuurlijke nota)

1. Inleiding

Er zijn ongeveer 10.000 jongeren tussen 18 en 27 jaar dak- en thuisloos in Nederland.¹ In Dordrecht waren er in de periode januari-november 2019 50 dakloze jongeren bekend bij de opvang van het Leger des Heils en 15 thuisloze jongeren bij Jongeren op de Rit.² Gemeenten zijn op basis van de Wmo 2015 verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke opvang en ondersteuning. Dit dient in samenhang te worden uitgevoerd met andere taken die onder de Wmo 2015 vallen, zoals het bieden van begeleiding en beschermd wonen.

Uit onderzoek bij andere steden is gebleken dat zich knelpunten voordoen in de toegang tot opvang en in de doorstroming binnen de opvangketen.³ Het vorige kabinet heeft geïnvesteerd in maatregelen om de situatie te verbeteren, onder meer met het *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren*. In 14 centrumgemeenten, waaronder Dordrecht, is in het kader van dit Actieprogramma de *pilot 100% terugdringing* uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie Dordrecht heeft onderzoek gedaan naar het gevoerde beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren, met als hoofdvraag: in hoeverre neemt de gemeente adequate maatregelen om dakloosheid bij jongeren te voorkomen en realiseert zij in opzet en in praktijk een adequate toegang voor dakloze jongeren tot de nacht- en crisisopvang en een tijdige doorstroom naar tussen-voorzieningen of uitstroom naar vormen van zelfstandig wonen met eventuele begeleiding? De onderzoeksvragen en -aanpak staan beschreven in het rapport van bevindingen (deel II). Daar worden ook de deelvragen op hoofdlijnen beantwoord, waarna de bevindingen in de rest van het rapport van bevindingen in detail worden toegelicht. Deze bestuurlijke nota (deel I) bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen.

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021, Den Haag, 2019.

² Raadsinformatiebrief 'Voortgang pilot landelijk actieprogramma dak- en thuisloze jongeren voor Dordrecht', zaaknummer 0162587, 8 december 2020.

³ Zie o.a. de rapporten van de Rekenkamers van Amsterdam (2017), Den Haag (2018), Rotterdam (2018) en Utrecht (2018) over de opvang en ondersteuning voor dak- en thuislozen.

2. Hoofdconclusies

Het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren stoelt op de Dordtse deelname aan het landelijke *Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren* en is beleidsmatig ingebed in de visie en het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen 2020-2025*.

De Dordtse invulling van de pilot 100% terugdringing in het kader van dit Actieprogramma heeft vorm gekregen in drie sporen: (1) vanuit inzicht en overzicht door onderzoek en monitoring beleid ontwikkelen; (2) verbeteren van processen door samenwerking en (3) uitbreiding van woon(zorg)plekken. In algemene termen kan geconcludeerd worden dat de gemeente op alle drie de fronten voortgang heeft geboekt. Tussentijds behaalde resultaten op deze drie terreinen zijn: (1) een monitor en dashboard dak- en thuislozen is in ontwikkeling, (2) de samenwerking van de betrokken partijen binnen de toegang tot de opvang (Toegangspoort Nieuwe Start) is verbeterd en (3) er zijn regionale afspraken en een samenwerkingsstructuur (Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen) voor uitbreiding van woon(zorg)plekken.

SMART-geformuleerde doelstellingen en registratiegegevens

1. Een aandachtspunt is het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen binnen het beleid. Door het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen en door het gebrek aan beschikbare gegevens zijn prestaties en effecten van het beleid over het algemeen niet goed vast te stellen.

Inzicht in de doelgroep

2. De gemeente heeft zicht op de omvang van de groep dak- en thuisloze jongeren dat zich meldt met een behoefte aan opvang en ondersteuning. Onduidelijk is hoeveel jongeren zich niet melden. Er is (nog) onvoldoende zicht op de samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren die zich heeft gemeld met een behoefte aan opvang en ondersteuning (o.a. kenmerken, oorzaken dak- en thuisloosheid en problematiek).

Toegang tot de opvang

3. Er zijn toetsingscriteria voor de opvang van daklozen die in lijn zijn met de Wmo 2015 en het Convenant landelijke toegang maatschappelijke opvang. De gemeente heeft echter onvoldoende zicht op de toepassing van deze criteria bij het bepalen van het recht op opvang.

4. De Toegangspoort Nieuwe Start biedt in opzet een adequate toegang tot opvang voor dak- en thuisloze jongeren. Bij de inrichting en organisatie van de Toegangspoort Nieuwe Start is voorzien in centrale regie en monitoring. In de uitvoeringspraktijk geeft de GGD maar in beperkte mate invulling aan deze rol. Dit zou volgens betrokkenen een van de redenen zijn waarom knelpunten in trajecten niet tijdig worden aangepakt.

Crisisopvang

5. Er is geen aparte jongeren(crisis)opvang. Jongeren die (crisis)opvang nodig hebben, worden nu in de algemene opvang van het Leger des Heils opgevangen of in een hotel. Een aparte jongeren(crisis)opvang wordt door vele betrokkenen wenselijk geacht om kwetsbare jongeren te beschermen tegen de invloed van oudere daklozen met psychische, psychiatrische en verslavingsproblematiek.

Door- en uitstroom

6. De doorstroming van dak- en thuisloze jongeren naar tussen- of vervolgplekken en de uitstroom naar zelfstandige woningen, eventueel met begeleiding, zou volgens betrokkenen regelmatig stokken. Door gebrek aan data is dit niet goed cijfermatig vast te stellen. Betrokkenen noemen de volgende belemmeringen voor de door en uitstroming uit de opvang: een tekort aan tussenplekken en woningen, wachtlijsten voor beschermd wonen, wachtlijsten bij zorgaanbieders (ggz, verslavingszorg), gebrekkige begeleiding en trajectmanagement en gebrek aan centrale regie op de trajecten. Daardoor blijven dak- en thuisloze jongeren (te) lang in de opvang of in een instabiele situatie thuis of op de bank bij mensen uit hun netwerk. Dit kan ervoor zorgen dat hun (complexe) problematiek verergert. Tevens zorgen problemen bij de doorstroming voor een tekort aan opvangplekken.

Preventie

7. De gemeente heeft beleid ontwikkeld voor de overgang van Jeugdwet naar Wmo voor jongeren die na hun 18e jaar uitstromen uit de jeugdzorg, om het risico op dak- of thuisloosheid onder hen te beperken. Dit beleid is nog in de implementatiefase zodat de uitvoering ervan nog niet kon worden beoordeeld. Het is binnen dit beleid van belang om ook aandacht te hebben voor preventief beleid voor andere kwetsbare groepen jongeren, zoals jongeren die uit penitentiaire inrichtingen worden ontslagen.

3. Aanbevelingen

- Realiseer een kleinschalige crisisopvang voor dakloze jongeren. Daarbij blijft het uitgangspunt dat crisisopvang een noodoplossing is en het van belang is te zoeken naar opvang in het eigen netwerk of directe toeleiding naar tussenplekken of een (zelfstandige) woonvorm. Maar in praktijk blijkt dit niet altijd mogelijk te zijn. Bovendien zijn er jongeren met zwaardere problematiek, die nog niet klaar zijn voor door- of uitstroom. Voor deze genoemde gevallen is een aparte crisisopvang voor jongeren nodig.
- Zorg voor betere centrale regie en monitoring van trajecten van dak- en thuisloze jongeren door de Toegangspoort Nieuwe Start en periodieke bespreking van de knelpunten in een kernteam. Stel daarvoor voldoende formatie beschikbaar. Binnen de Toegangspoort zou de GGD deze centrale regierol op zich moeten nemen samen met de ketenpartners. Zorg dat de Toegangspoort voldoende gegevens hiervoor verzamelt, en inzicht verkregen wordt in de wachttijden en knelpunten bij doorstroming en uitval, zodat daarop kan worden geacteerd door de Toegangspoort. Hierdoor kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteuning worden verbeterd.
- Realiseer als gemeente een dashboard dak- en thuislozen met voldoende en betrouwbare gegevens over de doelgroepen, kenmerken van deze doelgroepen, de ingezette trajecten, wachttijden, door- en uitstroom en beschikbare voorzieningen. Stuur met deze kennis en informatie samen met de keten- en maatschappelijke partners op verbetering van de door- en uitstroom en het ontwikkelen van nieuwe doorstroom en uitstroommogelijkheden. Een dergelijk dashboard biedt tevens meer relevante beleidsinformatie, die de gemeenteraad de mogelijkheid geeft haar controlerende taak beter uit te voeren.
- Bevorder waar mogelijk de eigen regie van dak- en thuisloze jongeren. Met het oog op de urgentie of doelmatigheid van de beleidsuitvoering kan hiervoor soms minder aandacht zijn. Het is van belang om de eigen regie en zelfredzaamheid te bevorderen, ook als dit betekent dat het traject langer gaat duren. Mede om hier aandacht voor te houden – maar ook vanwege de waarde van ervaringskennis⁴ – dienen dak- en thuislozen (waaronder jongeren) zelf ook een stem te krijgen bij de ontwikkeling en

⁴ Zie de Kamerbrief van 2 juni 2022 over de aanpak van dakloosheid (2022D22503) van de Minister van VWS, waarin de waarde van ervaringskennis bij de aanpak van dak- en thuisloosheid wordt benadrukt.

uitvoering van beleid. Dat kan bijvoorbeeld door hen als ervaringsdeskundigen te raadplegen.

- Houd rekening met de diversiteit van de doelgroep, vooral wat betreft hun problematiek en hun vermogen om op termijn zelfstandig te kunnen wonen. Houdt bij beleid gericht op verbetering van de doorstroom ook rekening met de zorg (ggz- of verslavingszorg) die vaak nodig is. Dat trajecten over het algemeen langer duren dan voorzien en meerdere tussenstappen nodig zijn, komt ook door de – soms zware – problematiek van de cliënten.
- Versterk de preventieve aanpak van dak- en thuisloosheid, onder meer door deze uit te breiden naar andere kwetsbare groepen jongeren, zoals ex-gedetineerden.
- Zorg voor meer woon(zorg)vormen voor uitstroom van dak- en thuisloze jongeren. Daarbij kan ook gedacht worden aan alternatieve woonoplossingen, zoals kleinschalige groepswooningen voor kwetsbare jongeren die (nog) niet helemaal zelfstandig kunnen of willen wonen.⁵

⁵ M. Huber, L van Doorn, M. Davelaar, Waar staan we in de aanpak van dakloosheid in Nederland? [Sociale Vraagstukken](#) 24 maart 2022.

Deel II: Onderzoeksbevindingen

(Nota van bevindingen)

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dak- en thuisloze jongeren leven op straat of moeten steeds ergens anders onderdak vinden, zoals in de nachtopvang of bij vrienden of kennissen. Voor Dordrecht zijn er (nog) geen betrouwbare cijfers over het aantal dak- en thuisloze jongeren. Zoals opgemerkt in de inleiding bij het bestuurlijk rapport waren er in de periode januari-november 2019 50 dakloze jongeren in de opvang van het Leger des Heils en 15 thuisloze jongeren begeleid door Jongeren op de Rit (sociaal wijkteam Dordrecht). Signalen van sociale wijkteams, Leger des Heils en zorginstellingen zouden wijzen op een toename van dak- en thuisloze jongeren in de Drechtsteden.⁶ Doordat er geen betrouwbare cijfers zijn over de aantallen dak- en thuisloze jongeren in Dordrecht, kunnen we dit signaal niet bevestigen.⁷

Dak- en thuisloze jongeren hebben vaak te maken met een complexe, meervoudige problematiek. Bijvoorbeeld met een combinatie van geldproblemen, een verslaving, psychische problemen en/of een (licht) verstandelijke beperking. Veel dak- en thuisloze jongeren hebben een verleden in de jeugdzorg. Soms zijn ze (ook) in aanraking gekomen met politie en justitie. Dak- en thuisloze jongeren hebben ondersteuning nodig om hun leven weer op te bouwen met een woning, financiën, opleiding en/of werk.

Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten een brede verantwoordelijkheid in het sociale domein. Maatschappelijke opvang moet sindsdien in samenhang worden uitgevoerd met andere taken die onder de Wmo 2015 vallen, zoals het bieden van begeleiding en beschermd wonen. Op basis van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor kortdurend verblijf, pleegzorg en gesloten jeugdzorg. Specifiek voor deze jeugdigen is een goede overgang van Jeugdwet naar de Wmo van belang om dak- en thuisloosheid na hun 18^e verjaardag te voorkomen. Dat geldt ook voor de overgang van Jeugddetentie naar Wmo.

De Wmo 2015 definieert maatschappelijke opvang als "het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht

⁶ AD, *Dordrecht draait mee in proef rond dakloze jeugd*, 02-05-2019.

⁷ Sinds 2021 worden meer systematisch gegevens bijgehouden. Zie daarvoor hoofdstuk 4. Daar geven we ook aan dat volgens door de gemeente aangeleverde gegevens in 2021 100 dak- en thuisloze jongeren zijn aangemeld bij de Toegangspoort Nieuwe Start, dus voor de toegang tot de daklozenopvang en begeleiding van thuislozen. Deze cijfers zijn niet goed vergelijkbaar met die van de in de tekst genoemde cijfers over 2019.

te handhaven in de samenleving” (artikel 1 Wmo 2015). De Wmo-definitie van opvang omvat zowel de eerste opvang (algemeen toegankelijke voorzieningen dag-, nacht- en crisisopvang) als de maatwerkvoorzieningen voor maatschappelijke opvang waarvoor een Wmo-indicatie nodig is.

Uit onderzoek is gebleken dat zich in de organisatie en uitvoering van maatschappelijke opvang een aantal problemen voordoen.⁸ Mensen krijgen soms ten onrechte geen toegang tot opvang en ook doen zich knelpunten voor in de doorstroming binnen de opvangketen. Het vorige kabinet heeft geïnvesteerd in maatregelen om de situatie te verbeteren, onder meer met het *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren*. In 14 centrumgemeenten, waaronder Dordrecht, is in het kader van dit Actieprogramma de *pilot 100% terugdringing* uitgevoerd.

De landelijke ontwikkelingen en lokale signalen zijn aanleiding geweest voor dit rekenkameronderzoek. De Rekenkamercommissie Dordrecht wil inzichtelijk krijgen in welke mate het Dordtse gemeentebestuur aandacht heeft voor en inzicht heeft in het vraagstuk van dak- en thuisloze jongeren. Zij wil inzicht in het gevoerde beleid rond deze kwetsbare doelgroep en wil lering trekken uit een systematische vergelijking met andere gemeenten (benchmark). De rekenkamercommissie heeft het onderzoek gegund aan Fermin Onderzoek & Advies, die hieraan uitvoering geeft in samenwerking met (andere) onderzoekers van Het Onderzoekerscollectief.⁹ Na een eerste verkenning in de oriëntatiefase¹⁰ is in samenspraak met de Rekenkamercommissie Dordrecht tot de navolgende onderzoeksaanpak besloten.

1.2 Aanpak van het onderzoek

1.2.1 Doel en vraagstelling

Doel van het onderzoek is een beschrijving en beoordeling van de toegang en doorstroming binnen de keten van maatschappelijke opvang voor dak- en thuisloze jongeren en

⁸ Dit blijkt onder meer uit rekenkameronderzoeken verricht in de G4: Rekenkamer Rotterdam, *Niet thuis geven*, Rotterdam, mei 2018; Rekenkamer Amsterdam, *Wachten op opvang*, Amsterdam, april 2018; Rekenkamer Utrecht, *Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten*, Utrecht, mei 2018; en Rekenkamer Den Haag, *Van de straat*, Den Haag, mei 2018.

⁹ Zie voor het Onderzoekerscollectief: <https://www.hetonderzoekerscollectief.nl/>

¹⁰ In de oriëntatiefase zijn door middel van documentanalyse en in gesprek met ambtelijke sleutelpersonen de contouren van het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren, de organisatie van de toegang en de inrichting van de keten van voorzieningen van maatschappelijke opvang verkennend onderzocht.

van de gemeentelijke inspanningen gericht op het wegnemen van eventuele belemmeringen die zich in de keten voordoen.

Hoofdvraag

In hoeverre neemt de gemeente adequate maatregelen om dakloosheid bij jongeren te voorkomen en realiseert zij in opzet en in praktijk een adequate toegang voor dakloze jongeren tot de nacht- en crisisopvang en een tijdige doorstroom naar tussenvoorzieningen of uitstroom naar vormen van zelfstandig wonen met eventuele begeleiding?

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in zes deelvragen.¹¹

Deelvragen

1. Welk beleid voert de gemeente Dordrecht ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren en welke prestaties en effecten worden met dit beleid beoogd?
2. Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dak- en thuisloosheid onder jongeren te voorkomen en welke resultaten worden hiermee bereikt?
3. Heeft de gemeente inzicht in (de ontwikkeling in) de omvang en samenstelling¹² van de groep dak- en thuisloze jongeren? En sluit het beleid hierop aan?
4. In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en in praktijk sprake van een adequate
 - a. toegang tot de nacht- en crisisopvang?
 - b. doorstroom naar tussenvoorzieningen?
 - c. uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning, waar nodig met begeleiding?
5. Welke belemmeringen worden door betrokkenen ervaren voor een adequate toegang tot de eerste opvang en tijdige doorstroming in de keten van maatschappelijke opvang?
6. Welke oplossingen voor de genoemde belemmeringen zijn hiervoor in beeld bij betrokkenen?
7. Welke belemmeringen kunnen door het gemeentebestuur worden weggenomen en in hoeverre wordt er gewerkt aan het oplossen van de belemmeringen?

¹¹ Deelvragen 2 en 3 zijn omwille van een logische opbouw van het rekenkamerrapport omgedraaid ten opzichte van het onderzoeksvoorstel.

¹² Samenstelling van de doelgroep heeft betrekking op kenmerken van de groep op persoonsniveau, zoals leeftijd, geslacht, oorzaak instroom en persoonlijke kenmerken (zoals verslaving, schulden, LVB), enz.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een normenkader (zie bijlage B.1). Het normenkader geeft aan welke normen bij de verschillende deelvragen worden getoetst. Bij beschrijvende deelvragen zijn er geen normen gehanteerd.

1.2.2 Aanpak van het onderzoek

Dit rekenkameronderzoek brengt het gevoerde beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren in beeld. Door een verkennend vooronderzoek is gebleken dat dit beleid besloten ligt in *Visie opvang kwetsbare groepen Centrumgemeente Dordrecht; 'Van opvang naar wonen 2020-2025. Veilig onder dak, met perspectief op een beter bestaan'* (hierna: visie Van opvang naar wonen) en een *gelijknamig uitvoeringsprogramma*. Dit programma heeft een looptijd van 2020-2025, waarmee dit onderzoek te beschouwen is als een tussenevaluatie. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentanalyse, (groeps-)interviews met sleutelpersonen bij de gemeente en partnerorganisaties en analyse van verzamelde data. We lichten dit hieronder kort toe.

Het gevoerde beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren is door middel van een documentanalyse beschreven (deelvragen 1 en 2). Op deze wijze is ook onderzocht of er in opzet sprake is van een adequate toegang tot en de door- en uitstroom in de keten van maatschappelijke opvang (aspect van deelvraag 4). Een deel van de bestudeerde documenten is vanuit de organisatie aangereikt en voor het overige zelf verzameld.

Om te onderzoeken of de gemeente zicht heeft op de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren (deelvraag 3) is gebruik gemaakt van beschikbare gegevens uit registratiesystemen bij de gemeente en ketenpartners en van informatie hierover die via interviews is verkregen.

De uitvoeringspraktijk is onderzocht door middel van (groeps-)interviews met sleutelpersonen in de ambtelijke organisatie en bij maatschappelijke organisaties in combinatie met aangeleverde data. Op deze wijze is inzicht verkregen in hoe de toegang tot opvang daadwerkelijk is georganiseerd en welk zicht de gemeente in praktijk heeft op de door- en uitstroom naar verschillende opvangvoorzieningen (aspect van deelvraag 4). Daarbij zijn ook belemmeringen onderzocht, mogelijke oplossingen die daarvoor bij gesprekspartners in beeld zijn en inspanningen van de gemeente om belemmeringen op te lossen (deelvragen 5, 6 en 7). Met hulp vanuit de ambtelijke organisatie is bepaald wie relevante sleutelpersonen zijn. De interviews met hen zijn gehouden aan de hand van een semigestructureerde topiclijst. Om ook een indruk te krijgen van eigen inzichten en ervaringen zijn vijf dak- en thuisloze jongeren bereid gevonden tot een interview. Deze jongeren zijn met hulp van het Leger des Heils geselecteerd en benaderd.

Bij de offerte-uitvraag heeft de rekenkamercommissie de wens uitgesproken dat het onderzoek een benchmark bevat. Een verkenning van enkele opties om hieraan invulling te geven, heeft geleid tot het inzicht dat de beschikbare informatie geen betrouwbare en bruikbare vergelijking mogelijk maakt. De rekenkamercommissie Dordrecht heeft daarop besloten om van een benchmark af te zien. Wel is er op verzoek van de rekenkamercommissie een korte duiding van het Dordtse beleid uitgevoerd aan de hand van landelijke ontwikkelingen en inzichten (kader 3.3).

1.2.3 Afbakening van het onderzoek

Afbakening van doelgroep in het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren

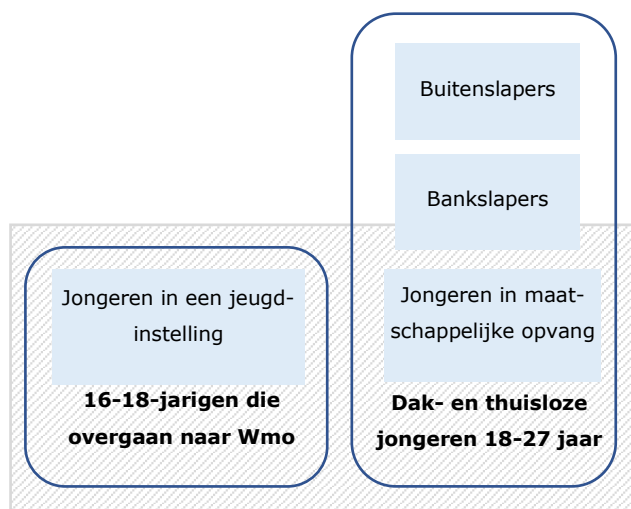
In de *visie en het uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen* zijn beleidsvoornemens voor maatschappelijke opvang van kwetsbare groepen geformuleerd. Het beleid dat de gemeente Dordrecht voert ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren ligt hierin besloten. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, richten voornemens zich op het organiseren van een goede toegang tot opvang en ondersteuning en op de door- en uitstroom naar passende huisvesting.¹³

Dak- en thuisloze jongeren zijn op basis van de definitie die het Centrum voor Bureau en Statistiek (CBS) hanteert te onderscheiden in: personen die gebruik maken van opvang, personen die buiten of in openbare gebouwen slapen ('buitenslapers') en personen die tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen verblijven ('bankslapers').¹⁴ Maatschappelijke opvang is een voorziening binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Dat betekent dat jongeren, als zij daar recht op hebben, er vanaf 18 jaar terecht kunnen. In de *kick-off meeting* van dit onderzoek is vanuit de rekenkamercommissie en de gemeenteraad van Dordrecht verzocht om ook jongeren vanaf 16 in het onderzoek mee te nemen. Gebleken is dat er lokaal beleid is met preventieve maatregelen voor jongeren die uitstromen uit de jeugdhulp. Dit beleid ligt vast in het *Plan van aanpak Van Jeugdwet naar Wmo* en is in de beleidsanalyse betrokken. Het onderzoek strekt zich daarmee ook uit tot jongeren van 16+ die uit de jeugdhulp uitstromen. Daarnaast zijn bankslapers in de leeftijd tussen 16 en 27 in het onderzoek betrokken voor zover deze jongeren zich met een verzoek om opvang en ondersteuning melden bij het sociaal wijkteam Dordrecht.

¹³ In de visie Van opvang van wonen zijn voorzieningen voor beschermd wonen en zelfstandig wonen met begeleiding oplossingen die nodig zijn voor voldoende doorstroom, of om te voorkomen dat gebruik moet worden gemaakt van maatschappelijke opvang.

¹⁴ CBS StatLine, 'Daklozen; persoonskenmerken'.

In de onderstaande figuur 1.1 is gevisualiseerd welke jongeren in beeld komen op basis van het onderzochte beleid.



Figuur 1.1 Afbakening van de onderzoekspopulatie

Onderzoeksp periode

Zoals hiervoor al is aangestipt richt dit onderzoek zich op de periode 2020-2021. In december 2019 is de *visie Van opvang naar wonen* gereedgekomen. Daarin is het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren ingebed. De basis daarvoor ligt in de deelname van Dordrecht aan een pilot binnen het landelijke *Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren* dat tot eind 2021 liep. Voor jongeren die 18 worden en residentiele jeugdhulp verlaten is het beleid vastgelegd in het *Plan van aanpak Van Jeugdwet naar Wmo* dat in oktober 2020 is opgesteld. Dit plan richt zich op passende huisvesting en het creëren van een doorgaande ondersteuningslijn voor de genoemde jongeren. Het creëren van de doorgaande ondersteuningslijn stond overwegend voor de periode 2020-2021 gepland.

1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord. Dit hoofdstuk geeft zodoende een kort overzicht van de uitkomsten van het onderzoek.

In de daaropvolgende hoofdstukken (3 t/m 7) worden de deelvragen van het onderzoek uitgebreider beantwoord en onderbouwd met resultaten uit de interviews, documentenstudie en aangeleverde data. Elk hoofdstuk begint met een grijs kader waarin de deelvragen die in het hoofdstuk centraal staan worden beantwoord aan de hand van de relevante normen van het normenkader.

De opbouw van de rest van het rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 3 behandelt de eerste twee deelvragen, over het gevoerde beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren, de beoogde prestaties en effecten ervan en de genomen preventieve maatregelen om dak- en thuisloosheid onder jongeren te voorkomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een duiding van het Dordtse beleid aan de hand van landelijke ontwikkelingen en inzichten.
- Hoofdstuk 3 presenteert informatie van de gemeente en ketenpartners over de doelgroep van dak- en thuisloze jongeren, om zodoende deelvraag 3 te beantwoorden, of de gemeente inzicht heeft in (de ontwikkeling in) de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de organisatie en uitvoering van de toegang tot de opvang. Hiermee beantwoordt het deelvraag 4a, in hoeverre er in opzet en praktijk sprake is van een adequate toegang tot de nacht- en crisisopvang. Tevens worden in dit hoofdstuk de door betrokkenen ervaren belemmeringen en voorgestelde oplossingen bij de toegang tot de opvang gepresenteerd. Daardoor worden voor de toegang tot de opvang tevens deelvragen 5 en 6 beantwoord.
- Hoofdstuk 6 presenteert de ervaringen van dakloze jongeren met de opvang, op basis van gesprekken met vijf jongeren in de opvang van het Leger des Heils. Dit hoofdstuk beantwoordt niet een van de deelvragen, maar biedt wel zicht op ervaringen met het beleid.
- Hoofdstuk 7 behandelt de doorstroom naar tussenvoorzieningen en de uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning met eventuele begeleiding, en wel de vraag of deze in opzet en praktijk adequaat zijn (deelvragen 4b en 4c). Tevens worden in dit hoofdstuk de door betrokkenen ervaren belemmeringen en voorgestelde oplossingen bij de door- en uitstroom aangegeven. Daardoor worden voor de door- en uitstroom ook deelvragen 5 en 6 beantwoord.

De bijlagen bij het rapport bevatten het normenkader (B.1), een schets van de bredere beleidscontext van het Dordtse beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren (B.2), een aanduiding van de opzet van de Toegangspoort Nieuwe Start (B.3), een lijst met de afgenomen interviews met ambtenaren, ketenpartners en de jongeren (B.4) en een lijst met gebruikte afkortingen (B.5).

2. Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek naar de deelvragen van het onderzoek worden hieronder deelconclusies geformuleerd. Op basis van conclusie bij deze deelvragen is in het bestuurlijk rapport (hoofdstuk 2) de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord. Hieronder worden bij elk van de zeven deelvragen de deelconclusies geformuleerd.

Deelvraag 1: Welk beleid voert de gemeente Dordrecht ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren en welke prestaties en effecten worden met dit beleid beoogd?

De gemeente Dordrecht heeft zich sinds 2020 ingezet om de toegang tot de opvang, door- en uitstroom van dak- en thuisloze jongeren te verbeteren, zoals uiteengezet in de visie en het bijbehorend uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen*. Het gestelde doel is om het aantal dak- en thuisloze jongeren terug te dringen en het verblijf in de opvang beperkt te houden. Resultaten worden in het bijzonder beoogd op drie terreinen: monitoring, verbeterprocessen in de toegang en uitbreiding van passende huisvesting.

Een *globale duiding* van het Dordtse beleid rondom dak- en thuisloze jongeren maakt duidelijk dat de onderdelen van dit beleid grotendeels in lijn zijn met landelijke kaders en ontwikkelingen:

- Dordrecht streeft ernaar - net als vele andere gemeenten die hebben deelgenomen aan het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren - de ondersteuning aan jongeren te verbeteren door meer samen te werken, de bureaucratie te verminderen en sneller hulpverlening te bieden. Dordrecht onderscheidt zich door aandacht voor de 18-/18+ problematiek; daarvoor hebben niet alle gemeenten aandacht. Daarentegen heeft Dordrecht geen initiatieven gericht op het raadplegen van dak- en thuisloze jongeren, terwijl die er wel zijn bij meerdere andere gemeenten.
- Een belangrijke omissie is dat Dordrecht geen aparte opvang voor jongeren heeft.
- Dordrecht onderneemt – zoals de meeste gemeenten die hebben deelgenomen aan het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren – acties gericht op het realiseren van woonruimten voor kwetsbare jongeren en maakt afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieders over (zelfstandig) wonen met begeleiding.
- Dordrecht ontwikkelt op dit moment een dashboard dak- en thuislozen dat in de nabije toekomst mogelijkheden biedt om sneller in te springen op trends (ontwikkelingen in aard en omvang van dak- en thuisloosheid) en beter uitvoering te geven aan beleid. De ontwikkeling van een dergelijk dashboard is vaak een moeizaam en tijdrovend proces, iets wat ook Dordrecht heeft ondervonden.

Deelvraag 2: Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dak- en thuisloosheid onder jongeren te voorkomen en welke resultaten worden hiermee bereikt?

De gemeente heeft beleid ontwikkeld voor de overgang van Jeugdwet naar Wmo voor jongeren die na hun 18e jaar uitstromen uit de jeugdzorg. Het beoogde effect is minder uitval uit zorg en daarmee minder risico op dak- of thuisloosheid. Er wordt over de domeinen heen samengewerkt om oplossingen te vinden voor knelpunten in de uitvoering als gevolg van regels en systemen die niet goed op elkaar aansluiten. Op deze wijze is een ambtelijk werkdocument voor de uitvoeringspraktijk ontwikkeld. Dit beleid bevindt zich nog grotendeels in de implementatiefase, zodat het te vroeg is om de beleidsresultaten in kaart te brengen.

Deelvraag 3: Heeft de gemeente inzicht in (de ontwikkeling in) de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren? En sluit het beleid hierop aan?

De doelgroep van dak- en thuisloze jongeren is naar *omvang* steeds beter in beeld bij de gemeente, voor zover de jongeren zich hebben gemeld bij de opvang of het sociaal wijkteam. De doelgroep is naar *samenstelling* (kenmerken, problematiek, oorzaken dakloosheid) niet goed in beeld bij de gemeente. Het dashboard dak- en thuislozen in ontwikkeling van de gemeente zal naar verwachting een beter beeld geven van de omvang en samenstelling van de dak- en thuislozen in Dordrecht, inclusief jongeren.

Het huidige beleid is mede ontwikkeld op basis van beperkt (en verouderd) onderzoek uit 2019 over klanten van de nachtopvang. Doordat er beperkt inzicht was in de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren sluit het ontwikkelde beleid voor deze groep vooral aan bij wat in het algemeen bekend is over de doelgroep en hun risicofactoren.

Deelvraag 4: In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en in praktijk sprake van een adequate:

- a. toegang tot de nacht- en crisisopvang?**
- b. doorstroom naar tussenvoorzieningen?**
- c. uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning, waar nodig met begeleiding?**

Deelvraag 5 Welke belemmeringen worden door betrokkenen ervaren voor een adequate toegang tot de eerste opvang en tijdige doorstroming in de keten van maatschappelijke opvang?

Deelvragen 4 en 5 worden hieronder in samenhang beantwoord.

Toegang tot opvang

- De Toegangspoort Nieuwe Start biedt in opzet een adequate toegang tot opvang voor dak- en thuisloze jongeren. De samenwerking van de deelnemende organisaties binnen de Toegangspoort heeft naar eigen zeggen in praktijk gezorgd voor een betere onderlinge afstemming en stroomlijning van de toegang.
- De ontwikkelde uitvoeringspraktijk van de Toegangspoort Nieuwe Start wijkt af van de opzet. Ook zijn er (nog) geen formeel vastgestelde werkprocessen en werkafspraken voor de samenwerking. Dat zorgt in de praktijk voor onduidelijkheid en verschil van opvatting over elkaars rollen binnen de Toegangspoort.
- Het juridisch kader van toegangscriteria tot de opvang van de gemeente is in lijn met de Wmo 2015 en het Convenant landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang. Het is echter onduidelijk of bij de toetsing door de GGD in praktijk hieraan wordt gehouden; hierover zijn geen gegevens. Ook de gemeenten heeft hier geen zicht op.
- Voor jongeren die urgent dakloos zijn, regelt de GGD nog dezelfde dag opvang. Er is geen aparte opvang voor dakloze jongeren; daarom worden ze opgevangen in een hotel of samen met volwassenen in de opvang van het Leger des Heils. Betrokken professionals vinden dit over het algemeen geen wenselijke situatie, omdat in het hotel geen toezicht is en omdat in de opvang van het Leger des Heils de jongeren in contact komen met oudere daklozen met soms zware problematiek. Per acuut dakloze jongere zou de Toegangspoort afwegen wat de beste opvanglocatie is. Het hotel zou over het algemeen de voorkeur hebben, maar in praktijk kwamen ze in 2021 iets vaker in de opvang van het Leger des Heils terecht.

Doorstroom naar tussenplekken

- De gemeente zet in op een uitbreiding van het aanbod aan tussen- en vervolgplekken op grond van inzichten uit een capaciteitsonderzoek uit begin 2020. In regionaal verband hebben gemeenten, woningcorporaties en zorgorganisaties afspraken gemaakt om het benodigde aanbod in de periode 2021-2022 te realiseren. In opzet is dus voorzien in voldoende aanbod van tussen- en vervolgplekken. Met de kanttekening dat het capaciteitsonderzoek geen zicht biedt op het benodigde aanbod voor jongeren die uitstromen uit de jeugdzorg.

- In de *praktijk* stukt de *doorstroom* door onvoldoende aanbod aan tussenplekken. Dit komt tot uiting in soms lange wachtlijsten voor tussenplekken. Uit gesprekken met betrokken professionals kwam naar voren dat er verschillende belemmeringen zijn voor de doorstroom naar tussenplekken: (1) de vraag naar tussenplekken overtreft het aanbod; (2) de realisatie van tussenplekken blijft achter bij de planning; (3) te kortschietende trajectregie; en (4) jongeren uit de jeugdhulp maken ook gebruik van een deel van de tussenplekken, terwijl de uitstroom uit de jeugdzorg niet goed is meegenomen in het capaciteitsonderzoek.

Uitstroom naar wonen

- In *opzet* is voorzien in ruimere mogelijkheden voor *uitstroming* naar zelfstandig wonen of woonvormen, met eventueel begeleiding. In het kader van de Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen 2021-2022 zijn er (proces)afspraken gemaakt voor de huisvesting van doelgroepen met een zorgvraag. De huisvestingsverordening regelt de voorrangsregeling en contingentafspraken. Jaarlijks bepalen de gemeenten en woningcorporaties in overleg aantallen en de verdeling ervan. Ook zijn er regionale afspraken over Housing First (voor volwassenen en jongeren).
- In *praktijk* hapert de *uitstroom* naar zelfstandig wonen met eventuele begeleiding. Oorzaken die door betrokken professionals en ambtenaren worden genoemd zijn onder meer een vraag die het aanbod van passende betaalbare sociale huurwoningen overtreft en vertragingen in de realisatie van huisvestingsprojecten specifiek voor kwetsbare jongeren of groepen.

Doelrealisatie niet vast te stellen door afwezigheid SMART geformuleerde doelen en geschikte data

- Het is niet vast te stellen of de doorstroom naar tussenplekken en uitstroom naar zelfstandige wonen plaatsvindt binnen de gestelde termijnen. In eerste instantie waren er wel impliciete of expliciete streeftermijnen, maar die zijn al snel losgelaten omdat ze niet haalbaar bleken. Er zijn geen nieuwe streeftermijnen voor in de plaats gekomen. Daarnaast zijn de beschikbare data onvoldoende om vast te kunnen stellen of eventuele termijnen worden behaald.

Nazorg

- Het is niet te beoordelen of passende nazorg wordt geboden bij jongeren die zijn uitgestroomd naar zelfstandig wonen met eventuele begeleiding. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

Centrale trajectregie

- Er is geen centrale regie op de voortgang van trajecten en knelpunten daarbinnen vanuit de Toegangspoort. Ook worden trajecten – van opvang tot uitstroom – voor dit doel onvoldoende gemonitord door de Toegangspoort. In de opzet van de Toegangspoort is bij de GGD de rol belegd om regie te voeren op de trajecten en de voortgang te monitoren. In praktijk gebeurt dit onvoldoende. De GGD beperkt zich tot regie op de toegang tot de opvang en start van trajecten.

Kennis en inzicht uit onderzoek

- Het ontwikkelde beleid berust maar in beperkte mate op inzichten uit onderzoek onder de doelgroep. Naast een beperkt en verouderd onderzoek uit 2019 naar klanten van de nacht- en 24-uursopvang is er een onderzoek uitgevoerd onder dakloze jongeren om meer zicht te krijgen op de oorzaken van dakloosheid en hun ervaringen. De onderzoeksrapportage en het onderliggend onderzoeksmateriaal blijken echter niet meer in bij de gemeente aanwezig.
- In het kader van het rekenkameronderzoek is gesproken met vijf jongeren in de opvang. Zij bleken over het algemeen tevreden, vooral ook met de verbouwing van slaapzalen naar eenpersoonkamers. Ze waren ontevreden met de soms lange tijd dat ze in de opvang zitten, zonder dat er duidelijkheid is over doorstroming en vervolgstappen. De communicatie hierover zou te wensen overlaten. Ook vinden ze dat hen te veel eigen regie uit handen wordt genomen.

Deelvraag 6: Welke oplossingen voor de genoemde belemmeringen zijn hiervoor in beeld bij betrokkenen?

- Er is behoefte aan een herijking van de rollen en taken van de samenwerkende partijen binnen de Toegangspoort.
- De centrale regie door de GGD binnen de Toegangspoort zou zich over het hele traject tot de nazorg moeten uitstrekken. De GGD geeft aan dat daar dan wel een passende formatie tegenover moet staan.
- Er moet een uitgewerkt en bestuurlijk vastgesteld afwegingskader komen voor de toetsing van het recht op opvang. Ook moet de GGD afwijkingen van het afwegingskader aan de gemeente doorgeven, zodat deze die eventueel kan herzien.

- Er is behoefte aan een aparte, kleinschalige jongeren(crisis)opvang. Deze schakel – wel aanwezig in veel andere gemeenten met een vergelijkbare omvang¹⁵ – tussen de toegang en doorstroming mist nu in Dordrecht voor jongeren.
- Er is behoefte aan meer tussenplekken voor dak- en thuisloze jongeren en meer betaalbare, passende huisvesting, bij voorkeur met een permanent karakter of die voor een langere tijd zekerheid biedt (zoals een 5-jaars huurcontracten voor jongeren van 18 tot 28 jaar). Omdat realisatie van deze plekken en huisvesting veel tijd kan kosten, moet er tussentijds gezorgd worden voor meer tijdelijke woningen (met een zo lang mogelijk huurcontract), in bijvoorbeeld te transformeren leegstaande panden.
- Er is een nieuw onderzoek nodig voor het vervolg van de Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen 2021-2022. Deze is nu gebaseerd op twee onderzoeken die verminderd actueel zijn, door onder meer toenemende krapte op de woningmarkt en de effecten van de coronacrisis op kwetsbare groepen. Ook dient ditmaal de verwachte uitstroom uit de jeugdzorg in kaart te worden gebracht.

Deelvraag 7: Welke belemmeringen kunnen door het gemeentebestuur worden weggenomen en in hoeverre wordt er gewerkt aan het oplossen van de belemmeringen?

- De gemeente moet zorgen voor een eenduidige opdrachtverlening voor de betrokken partijen bij de Toegangspoort, en met name voor de regierol van de GGD. De gemeente heeft al een protocol voor de Toegangspoort Nieuwe Start ontwikkeld; deze moet nog bestuurlijk worden vastgesteld.
- De gemeente moet zorgen voor voldoende informatie – via een dashboard – en inzicht uit onderzoek om vanuit overzicht en inzicht te sturen op de doorstroom uit de opvang naar tussenplekken en uitstroom naar zelfstandige woonvormen en nazorg.
- De gemeente moet samen met de GGD een afwegingskader ontwikkelen en vaststellen voor het beoordelen van het recht op opvang. Deze is reeds in ontwikkeling, als bijlage bij het bovengenoemde protocol, maar moet nog bestuurlijk worden vastgesteld. De GGD zou de gemeente periodiek een overzicht moeten bieden met afwijkingen van het afwegingskader, zodat de gemeente hierover in gesprek kan gaan met de GGD en de mogelijkheid heeft deze beslissingen eventueel te herzien.

¹⁵ O.a. in de G4, Arnhem, Nijmegen, Leiden en Zwolle.

- De gemeente zou een aparte, kleinschalige (crisis)opvang voor jongeren moeten realiseren.
- Het tekort aan tussenplekken en zelfstandige woningen of woonvormen voor deze doelgroep kan de gemeente aanpakken in haar rol binnen het samenwerkingsverband Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen. Er is een nieuw capaciteitsonderzoek nodig, met daarop gebaseerde afspraken tussen de negen gemeenten en betrokken corporaties en zorgaanbieders.
- De gemeente zou zich meer moeten inzetten om voldoende tijdelijke zelfstandige en onzelfstandige (kamerbewoning) woningen voor deze doelgroep te realiseren, als overbrugging omdat de realisatie van voldoende (semi-)permanente huisvesting op zich laat wachten.
- De gemeente kan de uitvoeringspraktijk continu verbeteren door periodieke evaluaties. Op dit moment lopen er enkele evaluaties naar de Toegangspoort en de opvang¹⁶, die naar verwachting zullen leiden tot verbeteringen in het beleid en de uitvoering ervan.

¹⁶ Het betreft o.a. evaluatieonderzoeken in opdracht van de gemeente naar o.a. de Toegangspoort en naar extra opvanglocaties in de regio.

3. Beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren

Dit hoofdstuk behandelt de eerste twee deelvragen. Vanwege het sterk preventieve karakter van het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren, worden de deelvragen in samenhang beantwoord.

Deelvragen en bevindingen (geen norm, alleen beschrijving)

Deelvraag 1 Welk beleid voert de gemeente Dordrecht ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren en welke prestaties en effecten worden met dit beleid beoogd?

- Het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren ligt besloten in de visie en bijbehorend uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen. Doel is om het aantal dak- en thuisloze jongeren terug te dringen en het verblijf in de opvang tot maximaal drie maanden te beperken. Beoogde beleidsresultaten hebben betrekking op: monitoring, verbeterprocessen in de toegang en uitbreiding van passende huisvesting.
- Voor jongeren die na hun 18e jaar uitstromen uit de jeugdzorg is er beleid voor de overgang van Jeugdwet naar Wmo. Beoogde beleidsresultaten hebben betrekking op: een toekomstplan voor jongeren van 16+ in samenhang met een ketenaanpak en de daarvoor benodigde samenwerking, meer passende huisvesting en diversiteit in begeleiding. Het beoogde effect is minder uitval uit zorg en daarmee minder risico op dak- of thuisloosheid.

Deelvraag 2 Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dak- en thuisloosheid onder jongeren te voorkomen en welke resultaten worden hiermee bereikt?

- Het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren stoelt op de Dordtse deelname aan het landelijke *Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren*. Dordrecht geeft daarin uitvoering aan de *pilot 100% terugdringing*. Dit is beleidsmatig ingebed in het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen 2020-2025*. Tussentijds behaalde resultaten zijn: een monitor en dashboard dak- en thuislozen in ontwikkeling, er wordt geïnvesteerd in verbeterde samenwerking in de toegang tot opvang en er zijn regionale afspraken en een samenwerkingsstructuur voor uitbreiding van woon(zorg)producten.
- Binnen de aanpak voor de overgang van Jeugdwet naar Wmo wordt over de domeinen heen samengewerkt om oplossingen te vinden voor knelpunten in de uitvoering als gevolg van regels en systemen. Waar dat mogelijk is, worden knelpunten door aanpassingen of afspraken structureel aangepakt. Op deze wijze is een ambtelijk werkdocument voor de uitvoeringspraktijk gegroeid.

3.1 Beknopte duiding van de beleidscontext en beleidsuitvoering

Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang. Deze taak was voor de uitbreiding van taken in het sociale domein ook al een gemeentelijke verantwoordelijkheid. In de Wmo 2015 valt maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen - met onder meer opvang bij huiselijke geweld - onder het koepelbegrip 'opvang'. Daarnaast is de gemeente sinds de invoering van de nieuwe Wmo verantwoordelijk voor beschermd wonen.¹⁷

Voor beschermd wonen en opvang zijn door het rijk 43 regio's ingesteld. Voor iedere regio is een centrumgemeente aangewezen die de toegang en de eerste opvangvoorzieningen organiseert.¹⁸ Dordrecht is de centrumgemeente voor de omliggende gemeenten Alblas-serdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido Ambacht, Molen-landen, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht en Vijfheerenlanden (de laatste tot en met 2020).¹⁹ De onderlinge verplichtingen zijn geregeld in de *Samenwerkingsovereenkomst Beschermd wonen en opvang 2021-2024*. Onderdeel van de gemaakte afspraken is dat Dordrecht concepten voor vast te stellen beleid, verordening, nadere regels en beleidsre-gels via het Ambtelijk Overleg voorlegt aan het Bestuurlijk Overleg.²⁰

Dordrecht heeft als centrumgemeenten een regierol en ontvangt de financiële middelen van het Rijk voor taken op het gebied van beschermd wonen en opvang. Vanuit landelijke programma's voor de aanpak van dak- en thuisloosheid ontvangt Dordrecht als centrum-gemeente aanvullende gelden of ondersteuning.²¹ De regiogemeenten hebben Dordrecht mandaat verleend voor de uitvoering van de taken. De feitelijke uitvoering is aan de So-ciale Dienst Drechtsteden overgedragen.²² De voorzieningen voor maatschappelijke

¹⁷ Rekenkamer Den Haag, *Van de straat*, Den Haag, mei 2018, p. 51.

¹⁸ Rekenkamer Rotterdam, *Niet thuis geven*, Rotterdam, mei 2018, p. 52.

¹⁹ Bijlage bij raadsinformatiebrief 'Doordecentralisatie beschermd wonen en opvang', zaaknummer 0148727, december 2019.

²⁰ Presentatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, ambtelijk aangereikt d.d. 28 januari 2022.

²¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021*, maart 2019; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kamerbrief *Een (t)huis een toekomst. De aan-pak van dak- en thuisloosheid*, 3 juni 2020.

²² Presentatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, ambtelijk aangereikt d.d. 28 januari 2022.

opvang zijn regionale voorzieningen, die voor een belangrijk deel in Dordrecht gevestigd zijn.²³

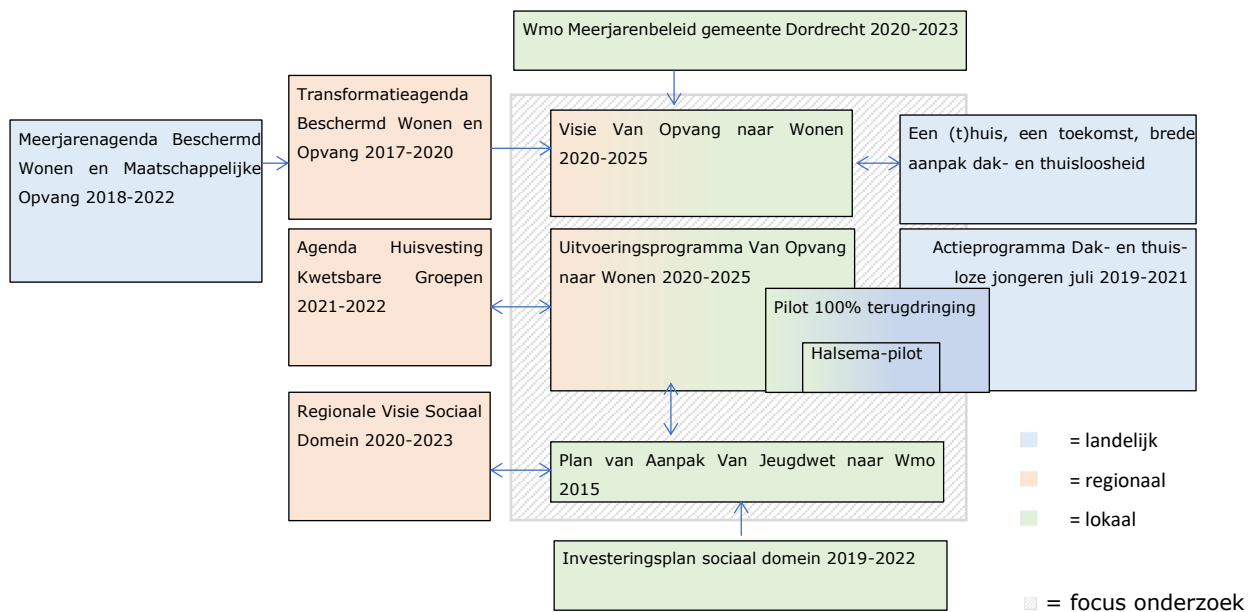
Het beleid dat de gemeente Dordrecht voert ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren richt zich op twee doelgroepen, die niet heel nauw af te bakenen zijn.

- In de eerste plaats gaat het om jongvolwassenen die dak- of thuisloos zijn. Zij slapen op straat, maken gebruik van een vorm van opvang of verblijven tijdelijk bij vrienden, kennissen of familie. Het beleid voor dak- en thuisloze jongeren ligt besloten in de *Visie van opvang naar wonen*.²⁴ Dit beleid richt zich op het verbeteren van de maatschappelijke opvang in de stad en in de regio.
- Ten tweede gaat het om kwetsbare jongvolwassenen die het risico lopen dak- of thuisloos te worden. Zij komen met name uit de (residentiële) jeugdzorg en hebben meer-
voudige problematiek. Voor deze jongeren heeft de gemeente Dordrecht lokaal beleid ontwikkeld, vastgelegd in het *Plan van aanpak Van Jeugdwet naar Wmo* (2020).

Zoals in figuur 3.1 te zien is, wordt het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren ingekaderd door diverse landelijke, regionale en lokale kaders en beleidsontwikkelingen. Bijlage B.2 geeft hiervan een nadere beschrijving.

²³ Gemeente Dordrecht, *Visie opvang kwetsbare groepen Centrumgemeente Dordrecht 'Van opvang naar wonen 2020-2025. Veilig onder dak, met perspectief op een beter bestaan'*, 2019, p. 4.

²⁴ Raadsvoorstel 'Vaststellen Visie opvang kwetsbare groepen', zaaknummer 2019-0146349, 17 december 2019.



Figuur 3.1: Beleidscontext van het Dordtse beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren

3.2 Beleid voor dak- en thuisloze jongeren

3.2.1 Doelen en ambities

Eind 2019 heeft de gemeente Dordrecht met de visie *Van opvang naar wonen* beleid geformuleerd voor maatschappelijke opvang. De gemeenteraad van Dordrecht heeft met een motie aanzet gegeven tot het ontwikkelen van deze visie. Na een bespreking van het concept in een regionaal bestuurlijk overleg (november 2019) is de visie in maart 2020 door de Dordtse gemeenteraad vastgesteld.

De visie *Van Opvang naar Wonen* beschrijft de uitgangspunten en doelen voor maatschappelijke opvang en de voorgenomen acties geclusterd rond vier actielijnen (zie kader 3.1). In het uitvoeringsprogramma *Van opvang van wonen* is hieraan verdere uitwerking gegeven en zijn de acties van een planning voorzien. Het uitvoeringsprogramma wordt periodiek bijgesteld op basis van de actuele ontwikkelingen en inzichten. Deze worden zichtbaar in een toelichting op de stand van zaken en eventuele wijzigingen in de planning. De

bijgestelde uitvoeringsprogramma's zijn als bijlage opgenomen bij de raadsinformatiebrieven over de uitvoering van de visie *Van opvang naar wonen*.²⁵

Kader 3.1 Doelen en actielijnen in de visie en het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen*

De visie *Van opvang naar wonen* kent vier doelen, die zijn uitgewerkt in gelijklopende actielijnen:

1. Voorkomen dat mensen dakloos raken;
2. Werken aan perspectief;
3. Voorkomen van terugval bij cliënten die succesvol zijn uitgestroomd uit de opvang;
4. Zorgen voor een prettige, veilige woonomgeving.

Medio 2019 startte het landelijke *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren* dat tot eind 2021 liep. Onderdeel van het Actieprogramma was de uitvoering van een *pilot 100% terugdringing* in 14 centrumgemeenten, waaronder de gemeente Dordrecht. De Dordtse deelname is ingebed in de visie en het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen*. Het is als actie opgenomen binnen de actielijn 'voorkomen dat mensen dakloos worden' (actie 1.4).

Met het uitvoeren van de *pilot 100% terugdringing* committeerde Dordrecht zich aan twee landelijke doelen: een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren en een continue verbetering van de uitvoeringspraktijk op gemeentelijk niveau. Zoals de naam van de pilot al prijsgeeft, is de ambitie om het aantal dak- en thuisloze jongeren eind 2021 met 100% te hebben teruggebracht. De continue verbetering van uitvoeringspraktijk moet ertoe leiden dat jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar integraal worden ondersteund en maximaal drie maanden in de opvang verblijven.²⁶

²⁵ Raadsinformatiebrieven 'Uitvoeringsprogramma visie Van opvang naar Wonen', 14 juli 2020; Raadsinformatiebrieven 'Tussenstand uitvoering visie Van opvang naar wonen 2020-2025', zaaknummer 0065614, 18 mei 2021; Raadsinformatiebrieven 'Tussenstand uitvoering visie Van opvang naar wonen 2020-2025', zaaknummer 0176420, 22 januari 2022.

²⁶ TK 29325 Maatschappelijke opvang nr. 100.

3.2.2 Beoogde prestaties en behaalde resultaten

De gemeente Dordrecht heeft in het *Plan van aanpak pilot 100% terugdringing* drie sporen benoemd, waarlangs zij aan de pilot invulling wil geven.²⁷ De prestaties die hiermee worden beoogd, zijn in een net wat andere bewoording opgenomen in het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen* (zie kader 3.2).²⁸ Ze zijn ingebed in actielijn 1 'voorkomen dat mensen dakloos raken', maar in verbinding met twee acties in actielijn 2 'werken aan perspectief'. Het gaat hierbij om het organiseren van een brede intake (actie 2.1) en een uitbreiding van woon(zorg)plekken (actie 2.3). Deze acties zijn niet specifiek gericht op dak- en thuisloze jongeren, maar zij vormen wel een van de doelgroepen.

Kader 3.2 Dordtse invulling van de *pilot 100% terugdringing*

Plan van Aanpak pilot 100% terugdringing	Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen
Onderzoek en monitoring	→ In kaart brengen problematiek dak- en thuisloze jongeren
Verbeteren van processen waar de jongeren mee te maken hebben	→ Doorontwikkeling Jongeren op de rit en brede laagdrempelige intake (zie bij Actielijn 2)
Ontwikkeling van nieuwe woon/ zorgpro- ducten	→ Realiseren extra woon(zorg)plekken voor dak- en thuisloze jongeren (zie Actielijn 2 Uitbreiding tussen- en vervolgvoorzieningen)

Door de beleidsmatige inbedding van de pilot, wordt aan de ingezette lijn verder gewerkt gedurende de looptijd van het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen*. Hieronder komt per spoor aan de orde welke prestaties de gemeente beoogt te leveren en welke resultaten inmiddels zijn voortgebracht.

²⁷<https://www.socialedienstrechtsteden.nl/download/files/ff9zY29wZT1zaXRlf-GZpbGVpYmplY3Q9MTE1NTc1NzIxM3xY2hY2ZtdW09OTkxZGY1NmQwMTZiYjNhNDJlYT-VhZGM0M2JjM2lwODgzMjBjZWQwN2U4NDAYMDgyNjZmZTc2ZTE5NDIzNDZmMHw%3D/ppt-fot-29-juni-2020-dak-en-thuisloze-jongeren>.

²⁸ Gemeente Dordrecht, Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen, juli 2020, p. 3.

In kaart brengen problematiek dak- en thuisloze jongeren

Het eerste spoor van de Dordtse invulling van de pilot is 'het in kaart brengen van de problematiek van dak- en thuisloze jongeren'. Dit omvat onderzoek en monitoring. Meer concreet gaat het om:²⁹

- meting van aantallen dak- en thuisloze jongeren;
- oorzaken dak- en thuisloosheid van Dordtse jongeren verhelderen;
- knelpunten en zorgbehoefte zoals die onder de Dordtse jongeren ervaren worden in kaart brengen;
- monitoring van de punten 1 t/m 3.

Eind 2020 heeft de gemeente zicht op het aantal jongeren in de periode januari-november 2019. Er zijn dan 50 dakloze jongeren bekend bij het Leger des Heils en 15 thuisloze jongeren bij Jongeren op de Rit.³⁰ Nadien zijn metingen gedaan voor de landelijke monitor van het *Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren*. In 2021 hebben zich exact 100 dakloze jongeren bij de Toegangspoort Nieuwe Start gemeld.³¹ De gemeente wil ook zelf alle (dreigend) dak- en thuislozen binnen het centrumgemeentegebied volgen en daarvoor is een *Dashboard dak- en thuislozen* in ontwikkeling.³² In dit *dashboard* worden data van GGD (in het kader van Toegangspoort Nieuwe Start), Sociale Dienst Drechtsteden en Leger des Heils zichtbaar gemaakt. Daarbij worden ook gewerkt aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de data. Het dashboard bevat op het moment van onderzoek³³ cijfers over de eerste helft van 2021. De planning om het dashboard in september 2021 gereed te hebben³⁴ is bijgesteld naar eind 2022.³⁵

²⁹ Raadsinformatiebrief 'Voortgang pilot landelijk Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren voor Dordrecht', zaaknummer 0162587, 8 december 2020.

³⁰ Raadsinformatiebrief 'Voortgang pilot landelijk actieprogramma dak- en thuisloze jongeren voor Dordrecht', zaaknummer 0162587, 8 december 2020.

³¹ Navraag voor dit rekenkameronderzoek wijst uit dat er voor de start van Toegangspoort Nieuwe Start in januari 2021 alleen gegevens beschikbaar zijn van het Leger des Heils. Door de verbouwing die daar plaatsvond konden geen betrouwbare gegevens voor 2020 worden aangereikt.

³² Movisie, *De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren*, Utrecht, december 2021, p. 102.

³³ Navraag in januari 2022.

³⁴ Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie mei 2021, p. 2.

³⁵ Ambtelijk gesprek 20 mei 2022.

In het voorjaar van 2020 heeft de gemeente Dordrecht interviews gehouden met dak- en thuisloze jongeren (hoofdstuk 3 gaat hier nader op in). Jongeren zijn niet op andere wijze als ervaringsdeskundige benaderd, zoals in sommige andere pilotgemeenten.³⁶

Doorontwikkeling jongeren op de rit/brede laagdrempelige intake

Binnen het tweede spoor van de *pilot 100% terugdringing* werkt de gemeente Dordrecht aan het verbeteren van processen waar dak- en thuisloze jongeren mee te maken hebben. In het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen* is dit verbonden met 'de doorontwikkeling Jongeren op de Rit en brede laagdrempelige intake'. De beoogde prestatie is 'de organisatie van een brede en laagdrempelige intake en herstelgerichte trajecten'.³⁷

Vanaf januari 2021 is een nieuw proces voor intake en trajecten voor dak- en thuislozen ingericht binnen 'Toegangspoort Nieuwe Start' (in het vervolg wordt deze ook wel kortweg aangeduid als 'Toegangspoort').³⁸ Het betreft een verbeterde samenwerking tussen de GGD Zuid Holland Zuid (GGD ZHZ), Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), Avrès³⁹, Leger des Heils (LdH) en de sociale wijkteams. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in. De doorontwikkeling van de aanpak Jongeren op de Rit is onderdeel van de verbeterde samenwerking.⁴⁰ Het verbeteren van samenwerking over domeinen en organisaties heen om dak- en thuisloze jongeren sneller hulpverlening te bieden is ook wat veel andere pilotgemeenten nastreven.⁴¹

Bij de periodieke actualisatie van het uitvoeringsprogramma *Van opvang naar wonen* zijn enkele nieuwe initiatieven voor procesverbetering binnen de Toegangspoort genomen.⁴²

³⁶ Movisie, De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren, Utrecht, december 2021.

³⁷ Actie 2.1 'Organisatie brede en laagdrempelige intake en herstelgerichte trajecten' (Gemeente Dordrecht, *Visie Van opvang naar wonen*, december 2019, p. 19; Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, juli 2020, p. 4).

³⁸ Na het inrichten van de Toegangspoort Nieuwe Start is actie 2.1 'Organisatie brede en laagdrempelige intake en herstelgerichte trajecten' omgedoopt in 'Brede intake en trajecten: Toegangspoort Nieuwe Start' (Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie mei 2021, p. 5).

³⁹ Avrès is de sociale dienst van Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden.

⁴⁰ Groepsgesprek 27 januari 2022.

⁴¹ Movisie, De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren, Utrecht, december 2021.

⁴² Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie mei 2021.

De meest recente versie van het uitvoeringsprogramma schetst het volgende beeld van de voortgang:⁴³

- Pilot inzet spreekuren Yulius en Antes in de opvang. Er zijn werkafspraken gemaakt voor de spreekuren van Antès en Yulius;
- Pilot Individuele Begeleiding Maatschappelijke Opvang (Pilot IB MO): passende trajecten door meer aanbieders. Er zijn nieuwe partijen gecontracteerd, die bij uitstroom uit de opvang begeleiding kunnen bieden;
- Verbeteren proces briefadressen thuislozen.⁴⁴ Er is een nieuw proces ontwikkeld voor het verkrijgen van een briefadres door thuislozen;
- Andere mogelijkheden tot versnellen processen en aansluiten bij individuele situatie (waaronder kostendelersnorm). Binnen de SDD wordt gewerkt aan mogelijkheden om processen te versnellen, onder andere door instelling van een multidisciplinair team, spreekuren in de opvang en een versnelde route na aanmelding via Toegangspoort Nieuwe Start. In crisissituaties wordt, indien nodig, maatwerk toegepast. Op basis van de Handreiking maatwerk participatiewet (Divosa) worden verbeteringen doorgevoerd, onder meer op het gebied van informatieverstrekking over de kostendelersnorm.

Realiseren extra woon(zorg)plekken voor dak- en thuisloze jongeren

Het realiseren van extra woon(zorg)plekken voor dak- en thuisloze jongeren is het derde spoor van de *pilot 100% terugdringing*. De beoogde prestatie is 'Uitbreiding aanbod tussen-/ vervolgvoorzieningen'.⁴⁵ De beoogde aantallen en type woon(zorg)producten zijn gebaseerd op het *capaciteitsonderzoek Beschermd Wonen en Opvang* dat begin 2020 is uitgevoerd. Sommige van de te realiseren woon(zorg)producten richten zich specifiek of mede op kwetsbare jongeren. Het gaat dan om:

- Housing First;
- Woon/kamertraining jongvolwassenen;
- Flexwonen/tijdelijk wonen.

Het realiseren van deze woon(zorg)producten is een regionale opgave. In de Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen (2021-2022) is het 'bod' van de deelnemende gemeenten

⁴³ Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie januari 2022.

⁴⁴ Eerder is dit een apart actiepunt in het uitvoeringsprogramma, namelijk actie 2.2 'Vereenvoudigen en versnellen procedures uitkeringen, postadressen etc.' (Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, juli 2020, p. 4).

⁴⁵ Actie 2.4 van de visie Van opvang naar wonen en uitvoeringsprogramma, versie juli 2020. In de bijstelling van het uitvoeringsprogramma is dit actie 2.3 geworden (versie mei 2021; versie januari 2022).

vastgelegd. Tabel 3.1 laat zien waar de gemeente Dordrecht staat in het realiseren van specifiek of mede op kwetsbare jongeren gerichte woon(zorg)voorzieningen. Dit overzicht is afgeleid uit de stand van zaken zoals beschreven in het meest recente uitvoeringsprogramma (versie januari 2022).⁴⁶

⁴⁶ De notities *Monitoring werkagenda Huisvesting Kwetsbare Groepen: onderdeel lokale agenda* tonen per regiogemeente in welke fase de te realiseren diverse woon(zorg)producten verkeren (opstart en verkenning, planuitwerking of uitvoering). Een overzicht hiervan is met de raad gedeeld als bijlagen bij: Raadsinformatiebrief 'Tussenstand uitvoering visie Van opvang naar wonen 2020-2025', zaaknummer 0065614, 18 mei 2021; Raadsinformatiebrief 'Tussenstand uitvoering visie Van opvang naar wonen 2020-2025', zaaknummer 0176420, 22 januari 2022.

Tabel 3.1 Realisatie woon(zorg)voorzieningen in Dordrecht voor dak- en thuisloze jongeren, stand januari 2022⁴⁷

Woon(zorg)voorziening	In Dordrecht gerealiseerd in 2020-2021	'Bod' van Dordrecht (Agenda HKG 2021-2022)
Housing First voor jongeren	in 2020 voor drie jongeren.	Jaarlijks 10 woningen in regio; aantal in Dordrecht n.t.b.
Woon/kamertraining jongvolwassenen	15 plekken in de wijk Sterrenburg. Eerste plekken in maart 2021 opgeleverd en inmiddels vol. ⁴⁸	15 plekken
Flexwonen/tijdelijk wonen	8 woningen voor jongeren in Nieuw Thureborgh via Livable (augustus 2021 tot 2022) Woningen in buurt Weeskinderendijk en Dokweg: gemeentelijk vastgoed voor o.a. gezinnen en jongeren. ⁴⁹	30 woonplekken in Dordrecht, mede voor jongeren. ⁵⁰
Tijdelijke opvang bij particulieren	Subsidie voor Kamers met Aandacht (voor jongeren, met name uit de Jeugdzorg). Afspraak minimaal 10 woningen per jaar. Nog geen geslaagde matches. De Rustplek: particulier initiatief vanuit de kerken. Aantal succesvolle matches.	n.v.t.

3.3 Beleid voor jongeren die uitstromen uit de jeugdzorg

3.3.1 Doel van plan van aanpak

In Dordrecht is al geruime tijd aandacht voor wat bekend staat als '18-/18+ problematiek'. De Dordtse gemeenteraad heeft in 2016 een motie aangenomen om een soepele overgang van de Jeugdwet naar de Wmo te faciliteren.⁵¹ Met het lokale *Investeringsplan sociaal domein* (2019) zijn incidentele middelen beschikbaar gesteld voor een snelle en passende overgang van Jeugdwet naar Wmo. In regionaal verband is een gecombineerde

⁴⁷ Gegevens afkomstig uit: Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie januari 2022.

⁴⁸ Uit een ambtelijk aangereikt overzicht van de Monitoring werkagenda HKG blijkt dat in aanvulling op de 15 plekken (Timon) er 3 plekken zijn bijgekomen (Enver).

⁴⁹ Er kon niet worden aangegeven hoeveel er hier voor jongeren beschikbaar zijn, wel dat er vier plaatsen zijn voor gezinnen (ambtelijke mail d.d. 30 mei 2022).

⁵⁰ Het blijkt om 33 units op het Leerpark te gaan (ambtelijke mail d.d. 30 mei 2022).

⁵¹ M24 Motie van 18- naar 18+ maar niet 'Tussen wal en schip!', 28 en 29 juni 2016.

ondersteuning aan jongeren die doorstromen uit de (residentiële) jeugdhulp een speerpunt.⁵² Landelijk geven Dordrecht en Groningen uitvoering aan de 'Halsema-pilot', waarin wordt beoogd dat de basis op orde is voor jongeren die op hun 18^e uitstromen uit de jeugdzorg. In bijlage B.2 zijn de regionale en landelijke kaders en ontwikkelingen verder toegelicht.

In het kader van de uitvoering van het lokale *Investeringsplan sociaal domein* zijn door extern evaluatieonderzoek knelpunten in de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo in kaart gebracht.⁵³ Daaraan is een vervolg gegeven met het *Plan van aanpak Van Jeugdwet naar Wmo* (2020), waarmee het volgende doel wordt nagestreefd: "Een jongere (en zijn/haar sociaal netwerk) ervaart weinig tot geen hinder van de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo wanneer hij/zij 18 jaar wordt. Ofwel: minder jongeren die na hun 18e jaar 'uitvallen' uit de zorg."⁵⁴ Ongeveer de helft van alle centrumgemeenten heeft preventief beleid op dak- en thuisloosheid na uitstroom uit een zorginstelling (jongeren en/of volwassenen).⁵⁵

3.3.2 Beoogde prestaties en stand van zaken in de beleidsuitvoering

Voor de gesignaleerde knelpunten in de overgang van de Jeugdwet naar de Wmo worden oplossingen in twee richtingen gezocht: een doorgaande ondersteuningslijn en passende huisvesting. Binnen deze oplossingsrichtingen zijn langs vijf actielijnen acties geformuleerd. De beoogde beleidsresultaten hebben betrekking op:

Oplossingsrichting Doorgaande ondersteuningslijn

- Jongeren worden met een toekomstplan tot 27 jaar op zelfstandigheid en zelfregie voorbereid. In dit toekomstplan is onder andere oog voor inkomen/financiën, wonen, opleiding of baan en de rol van het gezin en sociaal netwerk. Het opstellen van dit toekomstplan is een gezamenlijk proces van de jongere met zijn of haar begeleider van het sociaal wijkteam of de gecertificeerde instelling. Een toekomstplan kan opgesteld worden vanaf 16-jarige leeftijd, waarbij een Wmo-consulent tijdig (ongeveer

⁵² Regionale visie sociaal domein Drechtsteden, juni 2019.

⁵³ Tien Organisatieadvies, Eindrapportage Van 18- naar 18+ in Dordrecht. Evaluatie van de overgang van Jeugdwet naar Wmo voor jongeren die hulp en zorg nodig hebben, Oosterbeek, 19 december 2019.

⁵⁴ Gemeente Dordrecht, Plan van aanpak 'Van Jeugdwet naar Wmo: niet tussen wal en schip', 2020, p. 1.

⁵⁵ KPMG, *Monitor dak- en thuisloosheid. Stand van zaken over de eerste helft van 2021*, i.o.v. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 14 december 2021, p. 21.

vanaf 17-jarige leeftijd) aansluit. Zo nodig sluit ook een inkomensconsulent van de SDD aan.

- Het toekomstplan wordt in samenhang met een integrale ketenaanpak, Jongeren op de Rit, ingezet om ketenpartners die nodig zijn voor de uitvoering van het ondersteuningsplan met elkaar te verbinden.
- Het verbeteren van samenwerking in beleid en uitvoering om de integrale ketenaanpak mogelijk te maken. Regulier overleg op bestuurlijk, beleids- en uitvoerend niveau moet daarin voorzien.

Oplossingsrichting Passende huisvesting

- Meer passende woonruimte, woonvormen en vormen van begeleiding voor jeugdigen van 18 jaar en ouder met een zorgvraag.
- Om zodoende onder jongeren die uit de (residentiële) jeugdzorg uitstromen dak- en thuisloosheid en escalaties thuis in het gezin te verminderen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is een overzicht ontvangen van maatregelen die genomen of in voorbereiding zijn voor een doorgaande ondersteuningslijn. Het betreft een ambtelijk werkdocument van waaruit medewerkers en managers van Service Organisatie Jeugd (SOJ), Stichting Jeugdteams (SJT), Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) en de gemeente (samen)werken. De maatregelen bestrijken de volgende thema's/domeinen:

- Basis op orde (denk aan identiteitskaart, briefadres, huisuitzetting, afsluiting gas/water/licht, uitkering tijdens korte detentie);
- Inkomen/ financiën (denk aan uitkering, rechtsbijstand, kostendelersnorm);
- Wonen/ huisvesting (denk aan inschrijfprocedure, voorrangsregeling);
- Onderwijs en werk (denk aan scholings- en loopbaan advies, begeleiding naar onderwijs/werk en opdoen van werkervaring);
- Psychosociale ontwikkeling (denk aan afspraken voor doorgaand aanbod 18-/18+, wachttijden en eigen bijdrage);
- Veiligheid en zorg (denk aan inzet re-integratie officier na detentie).

Dit is 'werk in uitvoering' op basis van maandelijks overleg in 2021 en begin 2022. Alle actiepunten zijn nu helder, opgesteld en er wordt aan gewerkt (met name door de SDD). Daarmee is ook uitwerking gegeven aan het voornemen in de *Regionale visie sociaal domein* tot gecombineerde ondersteuning voor jongeren die doorstromen uit de (residentiële) jeugdhulp.⁵⁶

⁵⁶ Ambtelijke mailwisseling d.d. 16 maart 2022.

In een ambtelijk gesprek⁵⁷ is naar voren gebracht dat de oplossingsrichting Passende Huisvesting uitwerking krijgt via de regionale inspanningen om het aanbod tussen-/ vervolgvorzieningen uit te breiden (reeds behandeld in paragraaf 3.2.2).

⁵⁷ Groepsinterview 27 januari 2022.

Kader 3.3 Duiding van het Dordtse beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren

Het normenkader voor dit rekenkameronderzoek bevat geen normen voor het beleid dat de gemeente Dordrecht voert ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren. Op verzoek van de rekenkamercommissie duiden we het onderzoek aan de hand van landelijke ontwikkelingen en inzichten.

Het spoor onderzoek en monitoring. Er is een landelijke monitor Dak- en thuislozen in ontwikkeling. Daaraan is vanaf de start van het Actieprogramma dak- en thuislozen gewerkt. Het is lastig gebleken om een sluitend beeld te krijgen van het aantal dakloze mensen. Het vorige kabinet heeft daarom fors ingezet op het beter inzicht krijgen in aantallen, in- en uitstroom en herhaalde dakloosheid. Om tot een beter structureel inzicht te komen, en ook een koppeling met andere beschikbare data te kunnen maken, heeft het CBS recent de opdracht gekregen om een structurele monitor dakloosheid te ontwikkelen. Voorlopig zal deze monitor bestaan naast de jaarlijkse schatting die ook door het CBS wordt uitgevoerd. Het CBS gebruikt voor de nieuwe monitor de gegevens die gemeenten aanleveren in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Voor het jaar 2022 is het helaas nog niet mogelijk een compleet beeld te krijgen. De verwachting is dat in 2023 een completer beeld van het aantal dakloze mensen uit de GMSD en andere bronnen, zoals maatschappelijke opvanginstellingen, te geven is. De Dordtse investering in een monitor en Dashboard dak- en thuislozen biedt straks mogelijkheden om de effectiviteit van het gevoerde beleid te kunnen vaststellen en met beleidsinformatie te kunnen (bij)sturen. Het is uit onderzoek naar datagedreven werken bij gemeenten bekend dat het een tijdrovend en moeizaam proces kan zijn om te komen tot bruikbare en betrouwbare gegevens. Dat blijkt ook in Dordrecht het geval.

Het spoor organisatie van een brede intake en trajecten. Net als veel andere gemeenten die hebben deelgenomen aan het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren streeft Dordrecht er naar om de ondersteuning aan jongeren te verbeteren door meer samen te werken, de bureaucratie te verminderen en sneller hulpverlening te bieden. En net als in andere gemeenten is deze samenwerking gericht op het doorbreken of overbruggen van grenzen tussen domeinen en organisaties. Door afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders wordt ook ingezet op een goede door- en uitstroom binnen de keten. In andere gemeenten zijn er ook veel initiatieven gericht om dak- en thuisloze jongeren te raadplegen. Opties die elders worden toegepast zijn jongeren structureel bevragen naar ervaren knelpunten, jongeren met ervaring in de jeugdzorg/opvang inzetten als vrijwillige maatjes en/of als belangenbehartigers/ondersteuners of zelfs als professionele begeleiders. Dordrecht presteert hier matig op en het lijkt ook geen inzet van het Dordtse beleid. In diverse gemeenten is er aandacht voor 18-/18+ problematiek. De doorgaande lijn die Dordrecht in ontwikkeling heeft, en het werkdocument met afspraken die daarvoor zijn gemaakt, weerspiegelen de brede aanpak die landelijk wordt voorgestaan en handvatten die daarvoor zijn aangereikt.

Het spoor uitbreiding woon(zorg)plekken. Zoals de meeste gemeenten die hebben deelgenomen aan het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren neemt Dordrecht acties gericht op het realiseren van woonruimten voor kwetsbare jongeren en afspraken met woningcorporaties en zorgaanbieder over wonen met begeleiding. Tijdens landelijke conferentie Goede Buur (op 14 juni 2022 in Utrecht – georganiseerd door Portaal, SSH Student Housing en Ontwikkelwerkplaats Gemengd Wonen zijn goede praktijkvoorbeelden uitgewisseld. In afwijking van diverse andere gemeenten neemt Dordrecht geen acties gericht op crisisopvang voor jongeren gescheiden van volwassenen en op concrete afspraken om wachttijden te voorkomen.

Bronnen: A&O fonds gemeenten, *datagedreven sturing in gemeenten*, 2017; Davelaar, Samen 18 en vooruit. Een participatief onderzoek naar hoe jongeren uit de jeugdzorg de overgang 18-/18+ ervaren. Den Haag, 2021; Frings en Van Dijke, *Eindrapportage Boegbeelden Een (t)huis, een toekomst*, december 2021; Movisie, *De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren*, Utrecht, december 2021; Movisie, *Wat werkt bij de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren*, november 2019; Kamerbrief aanpak dakloosheid, 2 juni 2022; Stichting Zwerfjongeren Nederland, *Beleidsvoorstel gemeenten Laat jongeren niet zwerven*, Amsterdam, november 2019; Willems, M. (2011). *Zwerfjongeren: Aanpak en achtergrond voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

4. Dak- en thuisloze jongeren in beeld

In dit hoofdstuk presenteren we informatie van de gemeente en ketenpartners over de doelgroep van dak- en thuisloze jongeren. Daarmee kunnen we deelvraag 3 beantwoorden, over het inzicht van de gemeente in de doelgroep.

Deelvragen en bevindingen

Deelvraag 3: heeft de gemeente inzicht in (de ontwikkeling in) de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren? En sluit het beleid hierop aan?

- De doelgroep is naar *omvang* steeds beter in beeld bij de gemeente. Het aantal daklozen en ook het aandeel jongeren onder hen wordt sinds 2021 door de Toegangspoort bijgehouden in een monitor die in opbouw is.
- De doelgroep is naar *samenstelling* niet goed in beeld bij de gemeente. Er is er een dashboard dak- en thuislozen van de gemeente in ontwikkeling die naar verwachting zicht zal geven op de omvang en samenstelling van de doelgroep in zoverre zij bij de Toegangspoort worden aangemeld. Thuisloze jongeren die zich niet melden, blijven buiten zicht.
- Doordat er tot nu toe beperkt inzicht was in de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren sluit het ontwikkelde beleid voor deze groep vooral aan bij wat in het algemeen bekend is over de doelgroep en hun risicofactoren.

4.1 Onderzoek, registratie en monitoring

Een van de acties binnen de pilot 100% terugdringing zou zich moeten richten op onderzoek en continue monitoring om de problematiek van de dak- en thuisloze jongeren in kaart te brengen. In het bijzonder zou het gaan om: (1) meting van aantallen dak- en thuisloze jongeren, (2) verhelderen van de oorzaken van dak- en thuisloosheid, (3) in kaart brengen van knelpunten in hun zorgbehoefte en (4) monitoring van deze drie punten (zie paragraaf 3.2.2).

Onderzoek naar aantallen dak- en thuisloze jongeren, de oorzaken van hun dak- en thuisloosheid en knelpunten in hun zorgbehoeften is tot nu toe slechts in beperkte mate uitgevoerd door of in opdracht van de gemeente Dordrecht. In de aanloop naar het opstellen van de visie *Van opvang naar wonen* heeft de gemeente Dordrecht onderzoek laten doen

naar de omvang en samenstelling van cliënten in de nachtopvang.⁵⁸ Tot de onderzochte doelgroepen behoren ook jongeren in de leeftijd van 18 tot 27. Geconstateerd werd dat 13 jongeren in april 2019 gebruik maakten van de nachtopvang en 4 jongeren van 24-uursopvang met begeleiding en een eigen kamer (Herstart) van het Leger des Heils. In het rapport worden kenmerken van de daklozen in kaart gebracht, maar slechts in enkele gevallen uitgesplitst naar leeftijdscategorieën. Van de 13 jongeren in de nachtopvang was de aanleiding voor dakloosheid bekend. In volgorde van belangrijkheid zijn dat: relatiebreuk, huurachterstand, schulden, gebrek aan motivatie bij eerdere zorg, geen huis na een detentieverleden en overige redenen. De achterliggende problematiek van deze jongeren had te maken met financiële problemen, verslaving, verstandelijke beperking, psychiatrische en overige problemen.

Onderzoek gericht op het verhelderen van de oorzaken van dak- en thuisloosheid van jongeren is uitgevoerd, maar de resultaten ervan zijn niet meer beschikbaar. Na het gereedkomen van de visie *Van opvang naar wonen* (december 2019) heeft de gemeente in het voorjaar van 2020 onderzoek laten uitvoeren onder een selecte groep dak- en thuisloze jongeren. Met dit onderzoek wilde de gemeente oorzaken van dak- en thuisloosheid verhelderen en ervaren knelpunten en zorgbehoeften in kaart brengen. De uitkomsten van het onderzoek brachten de gemeente niet het beoogde inzicht. De raad is door middel van een raadsinformatiebrief zeer summier over de uitkomsten geïnformeerd: dat het onderzoek een gevarieerd beeld heeft opgeleverd van oorzaken, behoeften en ervaren knelpunten.⁵⁹ De rapportage waarop de verstrekte informatie berust en het onderliggende onderzoeksmateriaal blijken niet gearcheveerd.

In het kader van het landelijke *Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren* is een landelijke monitor ontwikkeld. De gemeente Dordrecht heeft daarvoor gegevens aangeleverd die zij heeft opgevraagd bij de ketenpartners. De gegevens uit deze landelijke monitor zijn echter niet herleidbaar naar de deelnemende gemeenten. Voor dit onderzoek voor de rekenkamercommissie zijn de aangeleverde gegevens opgevraagd bij de gemeente. De gegevens, die we op geaggregeerd niveau hebben ontvangen, geven echter geen inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep.⁶⁰

⁵⁸ Bureau HHM, In beeld: Cliënten Nachtopvang en 24-uurs opvang in de regio Drechtsteden/Alblasserwaard Vijfheerenlanden, juli 2019.

⁵⁹ Raadsinformatiebrief 'Voortgang pilot landelijk actieprogramma dak- en thuisloze jongeren voor Dordrecht', zaaknummer 0162587, 8 december 2020.

⁶⁰ Wij kregen van de uitvragen voor de drie monitoren vanwege privacyoverwegingen alleen gegevens over ge-realiseerde opvangplekken.

Monitoring is op twee niveaus in ontwikkeling in Dordrecht: op het niveau van de Toegangspoort Nieuwe Start en dat van de gemeente. Vanaf de oprichting van Toegangspoort Nieuwe Start begin 2021 wordt gewerkt aan de opbouw van een monitoringsysteem. De monitoring van trajecten is als taak bij Toegangspoort Nieuwe Start (bij GGD) belegd. Het monitoringsysteem in opbouw omvat aangeleverde gegevens van de partijen die in de Toegangspoort samenwerken. Het opbouwen van de monitor door de GGD kost veel tijd en bestaat op dit moment nog uit losse gegevensoverzichten. De GGD gaf ten tijde van dit onderzoek aan dat ze langzamerhand beter zicht begint te krijgen op de doelgroep.

De gemeente Dordrecht is bezig met het opzetten van een Dashboard dak- en thuislozen. Het dashboard moet zicht geven op de ontwikkeling in de omvang en samenstelling van dak- en thuislozen, hun problematiek, de voorzieningen waarvan ze gebruik maken, de doorstroom, de wachttijden en de uitstroom. Het monitorsysteem zou gegevens moeten gaan combineren van de Toegangspoort/GGD (o.a. aanmeldingen bij de Toegangspoort), het Leger des Heils (instroom, doorstroom, uitstroom uit de opvang en naar tussenplekken) en de Sociale Dienst Drechtsteden (Wmo-indicaties voor opvang, beschermd wonen, individuele begeleiding en IB4 MO, uitkeringen en schuldhulpverlening). Deze drie databronnen (datadumps) worden gecombineerd met eigen informatie van de gemeente, uit het Basisregistratie Personen (BRP). Door het combineren en linken van deze informatie kan de betrouwbaarheid van de gegevens worden verhoogd. Indien het dashboard functioneert zoals beoogd, krijgt de gemeente zicht op ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de doelgroep, oorzaken van dakloosheid (in algemene termen), opvang en vervolg van de trajecten (afgeven Wmo-indicaties en wachtlijsten voor Wmo-voorzieningen). Met het dashboard kan "een analyse worden gemaakt van ondersteuningsvragen en verschuivingen hierin, en de actuele stand van zaken rond de bezetting van voorzieningen, plus de in- en uitstroom". Met het dashboard zal de gemeente in staat zijn om "sneller in te springen op trends en beter uitvoering te geven aan beleid". Ook kan er een analyse worden gemaakt voor evaluatie en rapportage. "In het verlengde daarvan kunnen aan de hand van vaak binnengekomen adviesvragen van de ketenpartners verbeteringen worden opgepakt". Tot slot kunnen uit het dashboard gegevens voor de uitvraag van de landelijke monitor dak- en thuislozen worden gegenereerd. Een voordeel van het dashboard is verder dat de ketenpartners worden ontlast, omdat de gemeente minder vaak - en minder ad hoc - hen om beleidsinformatie hoeven te vragen.⁶¹

⁶¹ 'Dashboard dak- en thuislozen' van de gemeente Dordrecht, initiatief 42 (p. 102-103) in Movisie, *De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren*, 2021

Het dashboard is echter nog niet in gebruik en het is nog niet duidelijk op welke termijn dat het geval zal zijn. De planning was oorspronkelijk om het dashboard in september 2021 gereed te hebben⁶², maar doordat er vragen rondom de AVG blijken te spelen, kon in het voorjaar van 2022 niet worden aangegeven wanneer het dashboard wel gereed zou zijn.⁶³ Momenteel wordt onderzocht wat binnen de grenzen van de AVG toegestaan en mogelijk is met betrekking tot het linken van data aan persoonsgegevens. Persoonsgegevens mogen gedeeld worden met als doel de persoon in kwestie te ondersteunen, bij een behandelplan. Bij een dashboard voor beleidsdoeleinden gelden echter strikte eisen. Het dashboard zelf zal geen data op persoonsniveau rapporteren; maar linken aan persoonsgegevens is wel nodig om bijvoorbeeld vast te kunnen stellen hoeveel daklozen een uitkering hebben. Ook indien de gemeente bijvoorbeeld een klantreis wil analyseren (bijv. om na te gaan wat de gemiddelde termijnen zijn per doelgroep en wat veel voorkomende obstakels zijn per leeftijdsgroep) is dat alleen mogelijk door te linken met persoonsgegevens. Momenteel wordt onderzocht of dit is toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden.

4.2 Aantallen en kenmerken dak- en thuisloze jongeren

Er zijn op dit moment dus nog steeds beperkte gegevens voorhanden over de ontwikkeling in de omvang en vooral de samenstelling van de doelgroep. In deze paragraaf doen we een poging hier toch een indruk van te geven, gebruik makend van data die we bij de gemeente hebben opgevraagd over de jaren 2020 en 2021. Over 2020 hebben we nauwelijks gegevens ontvangen, behalve een Excel-bestand van het Leger des Heils. Op grond daarvan zouden 49 jongeren van 18-27 jaar in 2020 gebruik hebben gemaakt van de nachtopvang van het Leger des Heils ('Van de Straat').

Voor 2021 hebben we meer gegevens ontvangen. In 2021 hebben:

- 100 jongeren zich aangemeld bij de Toegangspoort, waarvan 75 jongeren van 18-23 jaar en 25 jongeren van 24-27 jaar;⁶⁴

⁶² Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie mei 2021, p. 2.

⁶³ Ambtelijk gesprek 20 mei 2022.

⁶⁴ Binnen de groep gezinnen bevinden zich ook enkele jongeren/ jongvolwassenen met minderjarige kinderen (zoals tienermoeders). Daarnaast kunnen dakloze gezinnen ook kinderen van 18-27 jaar hebben. Voor gezinnen is er een andere route, met andere opvangmogelijkheden, die we buiten beschouwing hebben gelaten in dit onderzoek.

- 23 jongeren gebruik hebben gemaakt van de opvang van Leger des Heils (op locaties X of Z)⁶⁵; het gaat hier om nieuwe instroom in 2021. Er zaten in 2021 echter ook jongeren in de opvang die in 2020 waren ingestroomd. Het Leger des Heils gaf zelf aan dat er in totaal 37 jongeren (unieke personen) in de opvang zaten in 2021, dus zowel nieuwe instroom in dat jaar als jongeren die er al eerder zaten;⁶⁶
- 21 jongeren gebruik hebben gemaakt van acute noodopvang in hotel A; 5 daarvan waren overgeplaatst uit de opvang van het Leger des Heils na de eerste paar nachten daar;
- 57 jongeren een briefadres hebben gekregen. Hieronder vallen niet de jongeren die in de opvang van Leger des Heils zitten; die krijgen 'automatisch' een briefadres. Het betreft dus jongeren die geen opvang nodig hebben maar ook geen thuis hebben (bankslapers) of wellicht in het hotel zitten.

De 57 jongeren die een briefadres hebben gekregen, kan in zekere mate als een indicatie worden opgevat voor het aantal thuisloze jongeren die door het wijkteam/Jongeren op de Rit wordt begeleid. Jongeren op de Rit gaf zelf aan dat ze in 2021 een instroom hadden van 137 jongeren met multiproblematiek die ze zijn gaan begeleiden, boven op de caseload die er nog was van de voorgaande jaren (jongeren worden soms jarenlang begeleid). Hun eigen inschatting was dat gemiddeld zo'n 85 tot 90% van de jongeren die ze begeleiden een huisvestingsprobleem hebben. Dan gaat het echter niet alleen over thuislozen, maar bijvoorbeeld ook over jongeren die bij hun ouders wonen in een kwetsbare of instabiele situatie, zodat ze elk moment dak- of thuisloos kunnen worden. In dat geval is bij acute dakloosheid opvang nodig, in het eigen netwerk of door de gemeente. Voor thuisloze jongeren (bankslapers) wordt na melding bij de Toegangspoort een briefadres aangevraagd en wordt hun begeleiding voortgezet door de JOR-professionals. Dus alleen jongeren die dakloos worden of die thuisloos zijn en een briefadres aanvragen worden bij de Toegangspoort aangemeld.

We hebben enkele gegevens over kenmerken van de jongeren ontvangen die bij de Toegangspoort zijn aangemeld, namelijk over de oorzaken van dakloosheid. Deze gegevens lijken betrekking te hebben op jongeren die bij het Leger des Heils zijn aangemeld (23) en in het hotel (21), en waarbij dakloosheid van jongeren meerdere oorzaken kan hebben. Uit de gegevens van de Toegangspoort over 2021 blijken twee clusters van oorzaken van

⁶⁵ Locaties van opvang duiden we aan met hoofdletters.

⁶⁶ Interview Leger des Heils; dit blijkt ook uit de Excelsheet die we hebben ontvangen.

dakloosheid relatief veel voor te komen: (1) zorgmijdend gedrag, niet te handhaven in een zorginstelling of psychiatrische of psychosociale problematiek (bij 28 gevallen), en (2) uithuisplaatsing door familieomstandigheden of omstandigheden thuis (18 gevallen). Daarnaast zou bij 12 gevallen de exacte aanleiding onbekend zijn. Het gaat hier om erg grove categorieën, maar ze geven wel enig inzicht in veel voorkomende oorzaken van dakloosheid bij jongeren.

Alle informatie beperkt zich tot jongeren die zich gemeld hebben bij het sociaal wijkteam of de opvang van het Leger des Heils en die vervolgens zijn aangemeld bij de Toegangspoort. De jongeren die zich bij het wijkteam of JOR melden, zijn thuisloze jongeren die al enigszins open staan voor begeleiding en intrinsiek gemotiveerd zijn. Maar er is ook een groep thuisloze jongeren die dat niet is en zich niet bij het wijkteam meldt. Op dit groep is geen zicht. Een van de geïnterviewden merkte op dat hieronder ook jongeren zitten die uit penitentiaire instellingen (PI's) komen. Die blijven vaak onzichtbaar want melden zich veelal niet bij het wijkteam. De PI's menen dat er te weinig aandacht is voor deze groep jongeren.⁶⁷

⁶⁷ Interview Leger des Heils 3 maart 2022

5. Toegang tot de opvang in opzet en praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de organisatie en uitvoering van de toegang tot de opvang. In de Wmo 2015 wordt onder toegang het proces van melding tot en met de daadwerkelijke verlening van maatschappelijke opvang en passende ondersteuning begrepen. Bij de behandeling van de toegang gaan we ook in op de knelpunten en mogelijke oplossingen hiervoor die naar voren zijn gebracht door geïnterviewden.

Deelvragen en bevindingen

Deelvraag 4a In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en praktijk sprake van een adequate toegang tot de nacht- en crisisopvang?

- De organisatie van de samenwerking in de toegang heeft in de loop van 2021 vorm gekregen in de Toegangspoort Nieuwe Start. Er is door de deelnemende partijen een werkwijze ontwikkeld voor de uitvoering van de toegang en de samenwerking daarbinnen. Deze werkwijze wijkt op een aantal punten af van de beoogde opzet van de Toegangspoort. Ook zijn er (nog) geen formeel vastgestelde werkprocessen en werkafspraken voor de samenwerking in de toegang. Er is wel een protocol voor de Toegangspoort in ontwikkeling.
- Het juridisch kader van toegangscriteria van de gemeente is in lijn met de Wmo 2015 en het Convenant landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang. Het is echter onduidelijk of de toetsing van het recht op toegang tot de opvang wordt uitgevoerd volgens de toegangscriteria. De gemeente heeft hier geen zicht op.
- De huidige basiscapaciteit aan opvang blijkt onvoldoende zodat er structureel extra, tijdelijke crisisopvang nodig is.
- Voor jongeren die acuut dakloos zijn regelt de GGD conform afspraak nog dezelfde dag opvang. Maar het huidige aanbod is inadequaat voor de doelgroep van dakloze jongeren, omdat er geen specifieke opvang voor jongeren is.

Deelvraag 5 Welke belemmeringen worden door betrokkenen ervaren voor een adequate toegang tot de eerste opvang en tijdige doorstroming in de keten van maatschappelijke opvang?

- Knelpunten die zijn genoemd door betrokkenen zijn onder meer: geen zicht op afwijkingen van het toetsingskader voor de toegang tot de opvang; tekort aan basisopvangcapaciteit; geen jongerenopvang; te beperkte regie op trajecten door de Toegangspoort; spanning tussen bevorderen doorstroom en eigen regie van dak- en thuislozen.

Deelvraag 6: Welke oplossingen voor de genoemde belemmeringen zijn hiervoor in beeld bij betrokkenen?

- Uitgewerkt afwegingskader voor toetsing van het recht op opvang; aparte jongerenopvang; protocol Toegangspoort met meer duidelijkheid over de rollen van partners in de Toegangspoort; grotere rol van de GGD m.b.t. centrale regie.

5.1 Toegang georganiseerd in de Toegangspoort Nieuwe Start

Opzet

Vanaf januari 2021 is de toegang tot maatschappelijke opvang binnen de Toegangspoort Nieuwe Start georganiseerd. Het proces van de Toegang bestaat uit 3 stappen:

1. Aanmelden bij de Toegangspoort, regelen van de opvang indien nodig en toetsen van het recht hierop aan toetsingskaders en het regelen van enkele basiszaken zoals briefadres en eventuele Wmo-indicatie;
2. Brede intake en integraal plan;
3. Regie, monitoring en nazorg.

In de Toegangspoort werken de GGD Zuid Holland Zuid (DG&J ZHZ), Sociale Dienst Drechtsteden, Avrès, het Leger des Heils en sociale wijkteams samen, zodat dak- en thuislozen sneller een passend traject kunnen gaan volgen. De partijen geven ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid uitvoering aan de toegang en eerste opvang. Hoe dit in opzet is beoogd, staat beschreven in de folder Toegangspoort Nieuwe Start (zie bijlage 3).⁶⁸ De Toegangspoort Nieuwe Start lijkt in opzet een adequate toegang te bieden tot opvang voor daklozen, inclusief dakloze jongeren. Echter, algemeen wordt opgemerkt dat een element in de keten mist, namelijk een aparte jongerenopvang.

Uitvoeringspraktijk

De Toegangspoort Nieuwe Start heeft in de praktijk een iets andere vorm gekregen dan de opzet. De Toegangspoort werd in de loop van 2020 onder leiding van een ambtenaar van centrumgemeente Dordrecht voorbereid met de Sociale Dienst Drechtsteden, het Leger des Heils en de GGD als coördinerende partij. Ondanks die gezamenlijke voorbereiding, bleek de opdrachtformulering in de beschikkingen voor de partners ruimte te laten voor verschillende interpretaties van ieders rol in de toegang. Met name de invulling die de GGD

⁶⁸ Zie de folder: <https://www.dienstgezondheidjeugd.nl/assets/uploads/GGD/Documenten/Folder-Toegangspoort-Nieuwe-Start.pdf>; zie ook de website Thuis in de wijken.nl: <https://thuisindewijken.nl/toegangspoort-nieuwe-start>

aan haar rol heeft gegeven is beperkter dan in de opzet. Zelfs over de startdatum was verschil van opvatting.⁶⁹ De samenwerkingsrelaties en werkprocessen werden vanaf januari 2021 door de betrokken partners al overlegend en al doende verder vorm gegeven en ingevuld. De Toegangspoort functioneert volgens de GGD eigenlijk pas redelijk naar behoren vanaf de zomer van 2021, terwijl de implementatie ervan 'nog lang niet af' is.⁷⁰ Om tot een duidelijk, samenhangend werkproces voor de Toegangspoort te komen hebben de gemeente en de GGD gewerkt aan een protocol voor de Toegangspoort. Een ambtelijke versie daarvan is in februari 2022 gereedgekomen, maar moet nog bestuurlijk worden bekrachtigd.⁷¹

Binnen de Toegangspoort is er geen aparte route voor jongeren, maar deze doelgroep krijgt (net als gezinnen) wel specifieke aandacht. Voor jongeren wordt een kortere route nagestreefd, door hen sneller door te leiden naar passende woon(zorg)voorzieningen (binnen 3 maanden). Het accent ligt daarnaast op het zo veel mogelijk voorkomen van dakloosheid, mede door de inzet van Jongeren op de Rit-professionals die bij huisvestingproblemen zoeken naar opvang in het eigen netwerk. Thuisloze jongeren kunnen via de Toegangspoort een briefadres krijgen, en dus ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen, zodat ze bijvoorbeeld een uitkering kunnen aanvragen.⁷² Indien jongeren toch dakloos worden, wordt door de GGD nog diezelfde dag opvang geregeld.

De ontwikkelde praktijk van de Toegangspoort wijkt in een aantal opzichten af van de beoogde opzet:

- De GGD focust zich naar eigen zeggen op de aanmeldingen voor opvang, screenen en checken op recht op opvang, het aanvragen van een briefadres, het zoeken naar een geschikte opvangplek, allerlei administratieve taken (registraties o.a.), monitoring en een consultfunctie bij vragen en vastlopende casussen.⁷³ Het accent ligt daarbij op regie en monitoring aan het begin van de keten, de toegang, terwijl die zich volgens de opzet zou moeten uitstrekken over de hele keten van opvang naar wonen en nazorg.

⁶⁹ Leger des Heils en de GGD wilden vanaf 2 januari beginnen met de opbouw van de Toegangspoort, terwijl de SDD zich er al op had voorbereid om er op 2 januari mee van start te gaan.

⁷⁰ Interview GGD 1 april 2022

⁷¹ Ambtelijk gesprek 24-05-2022. De conceptversie van het Protocol Toegangspoort Nieuwe Start hebben we niet ontvangen.

⁷² Zie over de inspanningen van de gemeente Dordrecht voor het 'herijken route briefadressen': initiatief 11 in Movisie, *De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren*, 2021.

⁷³ Interview GGD 1 april 2022

- Er is geen fysiek kernteam dat periodiek bij elkaar komt - zoals in de opzet was beoogd - maar elke partij 'doet een stukje van de toegang'. De GGD gaat als 'spil' in het proces periodiek met de kernpartijen afzonderlijk in gesprek over de samenwerking en de voortgang.⁷⁴

De introductie van de Toegangspoort heeft tot een duidelijke verbetering geleid. Alle geïnterviewde partners gaven aan dat ze de meerwaarde ervan ervaren. Het heeft geleid tot een stroomlijning en versnelling van de toegang, vooral aan het begin van de keten, met kortere lijntjes, een duidelijker rolverdeling tussen de organisaties en met een team van vaste personen, die als netwerk rond de klanten kunnen opereren. Het heeft ook geleid tot veranderingen binnen de kernorganisaties. Dat geldt met name voor de SDD. Binnen de SDD is een multidisciplinair team dak- en thuislozen opgezet.⁷⁵ Er was al een jongerenteam binnen het SDD; een focusteam met veel kennis over jongeren op het terrein van de Participatiewet. Tevens is er sinds 2020 (tijdens lockdowns vanwege de coronacrisis) een consultant van de frontoffice Werk en Inkomen van de SDD twee dagdelen per week bij de opvang van Leger des Heils gestationeerd. Dat beviel zo goed, dat deze situatie is gecontinueerd.⁷⁶

De adviserende rol van de GGD wordt gewaardeerd. Vanwege de hulpverleningsachtergrond van de twee medewerkers en doordat ze toegang hebben tot het dashboard van het Meldpunt Zorg & Overlast van de GGD (OGGZ), kunnen ze inhoudelijk zinvolle adviezen geven. De GGD begint naar eigen zeggen steeds meer overzicht te krijgen van de mogelijkheden die er zijn voor opvang en tussenplekken, wat haar helpt bij haar adviserende rol.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Verschillende partijen wezen op knelpunten en gebreken in de huidige invulling van de Toegangspoort. De gemeente, de SDD en het Leger des Heils gaven aan dat de rol van de GGD wat betreft regie en monitoring te beperkt is. De GGD zou een grotere rol moeten vervullen, om ervoor te zorgen dat knelpunten in trajecten tijdig worden

⁷⁴ De GGD heeft maandelijks overleg met (en bij) het Leger des Heils over cliënten die gebruik maken van de opvang (vooral de nieuwe instroom). Ook overlegt de GGD maandelijks met de SDD (over inkomen, briefadres en Wmo-indicaties) en iedere zes weken met een kernteam van het sociaal wijkteam Dordrecht (over thuislozen en dreigend daklozen). Die besprekingen gaan met name over de samenwerking en het proces (wat gaat goed, wat kan beter), maar als het nodig is kan ook casuïstiek worden besproken.

⁷⁵ Dit moet er voor zorgen dat alle aanvragen van dak- en thuislozen binnen de SDD door dezelfde collega's worden opgepakt, en er meer expertise op dit onderwerp kwam en medewerkers elkaar makkelijk weten te vinden.

⁷⁶ De consultant is contactpersoon voor de SDD en die zet eventuele vervolgvragen zoals schuldenproblematiek en Wmo-vragen intern bij de SDD uit. De consultant staat ook in nauw contact met de Toegangspoort.

gesignaleerd en besproken met de betreffende partner. Volgens de gemeente en SDD was zo'n grotere rol ook aan de GGD toebedacht in de opzet. De opdrachtformuleringen in de beschikkingen lieten blijkbaar ruimte voor verschillende interpretaties. De GGD gaf aan dat de oorspronkelijke opdrachtformulering over regie en monitoring niet past bij de beperkte formatie (2 personen) die ze daarvoor heeft gekregen. Indien een grotere rol van de GGD wordt verwacht, moet daar meer formatie tegenover staan.

De afwezigheid van een kernteam dat regelmatig bij elkaar komt en de voortgang en obstakels bespreekt – zoals in de opzet was bedacht – werd een enkele keer als een gemis benoemd. Zo'n kernteam zou kunnen helpen om meer vaart te krijgen in het begeleiden van jongeren naar zelfstandigheid.⁷⁷ Nu spreekt de GGD wel periodiek afzonderlijk met de verschillende partners; zij gaf aan dit naar eigen zeggen efficiënter te vinden.

De Toegangspoort is nog steeds in opbouw en er wordt actief gezocht naar mogelijkheden voor verbetering. Er loopt momenteel een evaluatieonderzoek naar de Toegangspoort Nieuwe Start vanuit de gemeente waaruit knelpunten en oplossingsrichtingen naar voren zullen komen. Dit onderzoek zal binnenkort worden afgerond, en gebruikt worden voor het doorvoeren van verbeteringen in de Toegangspoort. Het protocol voor de Toegangspoort (dat nog bestuurlijk moet worden bekrachtigd) zal naar verwachting meer duidelijkheid brengen over de rollen en werkprocessen.

5.2 Toetsing van recht op opvang

Juridisch kader en toetsing in opzet

Opvang is volgens de wet -en regelgeving bedoeld voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn, niet kunnen terugvallen op eigen mogelijkheden, voorliggende voorzieningen en/of een sociaal netwerk voor tijdelijk onderdak, en die rechtmatig in Nederland verblijven. Zo hebben uitgeprocedeerde asielzoekers, ongedocumenteerden en ingezetenen van de EU die minder dan drie maanden in Nederland verblijven geen recht op opvang. De opvang dient verstrekt te worden door de gemeente waar iemand zich tot wendt. Dat is het principe van de landelijke toegankelijkheid. In de praktijk wordt aan de toegang ook de eis van regiobinding gekoppeld. Deze is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgewerkt in model-beleidsregels om de uniforme toepassing hiervan te bevorderen. In het Convenant landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang hebben 43 centrumgemeenten vastgelegd dat zij deze model-beleidsregels volgen.⁷⁸ In dat kader

⁷⁷ Interview SDD 13 mei 2022

⁷⁸ https://vng.nl/files/vng/convenant-landelijke-toegankelijkheid_maatschappelijke_opvang_20190216_1.pdf

moet worden onderzocht in welke gemeente de betrokkene de meeste kans van slagen heeft op duurzaam herstel. Indien dat een andere gemeente is dan die in de regio waar deze zich heeft gemeld, moet een 'warme overdracht' plaatsvinden.

Voor de uitvoering van beschermd wonen en opvang in de regio Drechtsteden-Alblasser-dam/ Vijfheerenlanden is een juridisch kader vastgesteld. Dat bestaat uit een verordening, beleidsregels en nadere regels voor beschermd wonen en opvang. In de *verordening Beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht*⁷⁹ zijn procedureregels en de criteria om in aanmerking te komen voor opvang neergelegd. De procedureregels geven in lijn met de Wmo uitwerking aan de het toegangsproces.⁸⁰ De toegangscriteria vallen uiteen in algemene criteria voor de aanspraak op een maatwerkvoorzieningen en aanvullende criteria voor beschermd wonen en voor 24-uursopvang. De toegangscriteria weerspiegelen het uitgangspunt van de Wmo 2015 dat slechts wanneer wordt vastgesteld dat iemand (blijvend of tijdelijk) niet in staat is zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, er voor de gemeente aanleiding is om die persoon te ondersteunen.⁸¹

In de *Beleidsregels beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht* is bepaald, dat de toegang tot opvang via de Sociale Dienst Drechtsteden verloopt.⁸² Daarbij wordt aangegeven dat het onderzoek en het toekennen van de maatwerkvoorziening in de praktijk in nauw overleg met de zorgaanbieder zal plaatsvinden. Ook is bepaald dat de model-beleidsregels voor de toepassing van landelijke toegankelijkheid worden nageleefd.⁸³

Toetsing in praktijk

In de praktijk start het proces van de toegang gewoonlijk met de melding van daklozen bij de nachtopvang (product 'Van de Straat') van het Leger des Heils (locatie X). Bij het Leger des Heils wordt een korte intake gedaan, zoals persoonlijke gegevens en een korte omschrijving van de situatie. Een persoon die aanklopt bij het Leger des Heils heeft sowieso recht op 24 uur bed, bad en brood. Toch worden alle daklozen die bij het locatie X aankloppen bij de Toegangspoort gemeld. Dat gebeurt in de regel binnen 48 uur en per

⁷⁹ Verordening beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht (derde wijziging), 13 juli 2021. Zie voor een overzicht van wijzigingen <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR600045/5?&show-wti=true>.

⁸⁰ De procedureregels regelen de melding, clientondersteuning, de aard en de inhoud van het onderzoek, het onderzoeksverslag, het opstellen van een ondersteuningsplan en de aanvraag voor een maatwerkvoorziening.

⁸¹ Memorie van Toelichting, p. 23-25.

⁸² Artikel 6.5 Beleidsregels beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht, 2020.

⁸³ Artikel 6.3 Beleidsregels beschermd wonen en opvang gemeente Dordrecht, 2020.

mail. Na de melding voert de GGD een screening uit en checkt aan het landelijk Convenant Toegang Maatschappelijke Opvang. Indien de GGD doorgeeft dat de persoon mag blijven, kan begonnen worden met het regelen van basisvoorwaarden, zoals een briefadres en een Wmo-indicatie voor een Herstart-plek (eenpersoonskamer). Personen die toegang hebben tot 'Van de Straat' (nachtopvang), hebben automatisch ook toegang tot de dagopvang op dezelfde locatie.

Knelpunten

Uit de interviews kwam naar voren dat er niet altijd even duidelijk en strikt met de toegangscriteria wordt omgegaan. Het is onduidelijk of en hoe getoetst wordt aan deze criteria, inclusief het convenant landelijke toegankelijkheid. Dit wordt momenteel in opdracht van de gemeente onderzocht in het kader van de evaluatie Toegangspoort Nieuwe Start. Uit dat onderzoek – dat nog niet is afgerond – zou onder meer naar voren komen dat een aantal van de mensen in de opvang daar geen recht op zou hebben, maar dat de GGD er toch mee akkoord is gegaan.⁸⁴ Ook het Leger des Heils gaf aan dat niet erg actief op regiobinding wordt gestuurd door de GGD.⁸⁵ Formeel zou de GGD twijfelgevallen of afwijkingen van het toetsingskader moeten doorgeven aan de gemeente, zodat die het besluit nog kan terugdraaien, maar dat gebeurde tot voor kort niet systematisch. De gemeente wil meer overzicht hierop houden en heeft met de GGD afgesproken dat deze maandelijks een overzicht naar de gemeente stuurt van de toetsing en wanneer en waarom is afgeweken van het toetsingskader.

Tevens werd verduidelijking van het afwegingskader nodig geacht, omdat er discussies waren tussen de GGD en de gemeente over twijfelgevallen waar ze niet goed uitkwamen. Een 'afwegingskader toegang opvang Drechtsteden, Gorinchem en Molenlanden' is samen ontwikkeld door de gemeente en de GGD. Het vormt een bijlage bij het Protocol voor de Toegangspoort Nieuwe Start, dat nog bestuurlijk moet worden vastgesteld. Er wordt dus gewerkt aan een meer eenduidige toetsing van het recht op toegang aan de toetsingscriteria en meer transparantie hierover.

⁸⁴ Ambtelijk gesprek 20/24 mei 2022

⁸⁵ Interview Leger des Heils 3 maart 2022

5.3 Opvang van dak- en thuisloze jongeren

Opvangcapaciteit

Daklozen die recht hebben op opvang, worden vooral opgevangen in de crisisopvang het Leger des Heils. De opvanglocatie X⁸⁶ is eind 2020 in lijn met het landelijke beleid⁸⁷ gemonitiseerd en in januari 2021 geopend. Voorheen waren er slaapzalen, met een capaciteit van 70 bedden. Sinds de verbouwing zijn er:

- 10 + 18 plekken voor crisisopvang (algemene voorziening, gesubsidieerde plekken). Het gaat om 10 bedden overcapaciteit (product 'Van de Straat') verdeeld over 3 kamers en daarnaast 18 eenpersoonskamers (product 'Herstart'). Daklozen van de 10 bedden overcapaciteit hebben geen eigen bed of kamer en moeten zich elke dag opnieuw aanmelden.
- 31 eenpersoonskamers die een Wmo-indicatie vereisen (product 'Herstart'). Dit betreft 24-uursopvang en dus ook een eigen kamer (dat geldt ook voor de 18 eenpersoonskamers voor de crisisopvang).

Daarnaast zijn er op de nabijgelegen locatie Y 24 kamers voor 24-uursopvang (product 'Herstart') waarvoor een Wmo-indicatie is vereist.

De basiscapaciteit in Dordrecht is zodoende: 49 + 24 eenpersoonskamers + 10 bedden 'overcapaciteit'. Daarnaast is er beperkte opvangcapaciteit in de regiogemeenten. Zo zijn er kleinschalige crisisopvanglocaties in Hardinxveld en Hendrik-Ido-Ambacht. Die worden ook uit de opvangmiddelen van de centrumgemeente betaald. Ook die zijn niet specifiek voor jongeren, maar er kunnen wel jongeren tussen zitten.

Naast de basiscapaciteit is er tijdelijke extra crisisopvang. Sommige daarvan zijn jarenlang als zodanig in gebruik, zoals de crisisopvang op locatie Z. Deze opvanglocatie is er met de coronacrisis bijgekomen (op 15 januari 2021), om 1,5 meter afstand te kunnen houden. Het betreft een grote slaapzaal met 20 bedden. Deze was oorspronkelijk bedoeld als winteropvang, maar werd permanent gebruikt totdat ze op 1 mei 2022 is gesloten. Daarnaast zijn er lange tijd tijdelijke opvangplekken in hotels, en met name in hotel A⁸⁸. En indien

⁸⁶ Opvanglocaties worden met een hoofdletter aangeduid zodat anonimiteit ervan is gewaarborgd.

⁸⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kamerbrief *Een (t)huis een toekomst. De aanpak van dak- en thuisloosheid*, 3 juni 2020.

⁸⁸ Ten tijde van ons onderzoek zaten daar 7 jongeren.

nodig zorgt de gemeente voor extra tijdelijke crisisopvang in andere hotels en vakantieparken. Zie tabel 5.1 voor een overzicht van de huidige capaciteit.

Tabel 5.1: basiscapaciteit opvang en extra crisisopvang (vanaf januari 2021)

aanbieder	type voorziening	naam	locatie	Wmo-indicatie	aantal
Leger des Heils	crisisopvang	Van de Straat	X	Algemene voorziening	10
	24-uursopvang	Herstart	X	Algemene voorziening	18
	24-uursopvang	Herstart	X	24-uursopvang	31
	24-uursopvang	Herstart	Y	24-uursopvang	24
	Tijdelijke extra crisisopvang, van 15-1-2021 tot 1-5-2022	(naam van de locatie)	Z	Algemene voorziening	20
Verschillende aanbieders	Alternatieve locaties, zoals hotels	o.a. hotel A	Verschillende locaties	Algemene voorziening of IB MO	Afhankelijk van de behoefte worden kamers e.d. gehuurd

Opvang jongeren

Het bovenstaande geldt voor de opvang van daklozen in het algemeen. Voor jongeren zijn er aparte afspraken. Bij jongeren met een urgente opvangbehoefte en die recht hebben op opvang, is de afspraak dat de GGD dezelfde dag nog crisisopvang regelt. Echter, er is geen aparte jongeren(crisis)opvang. Uit de gesprekken is gebleken dat velen vinden dat de crisisopvang van het Leger des Heils over het algemeen niet geschikt is voor jongeren, vooral niet voor die onder de 23 jaar. Ook het Leger des Heils gaf aan dat dit onwenselijk is, omdat jongeren in haar opvang te zeer beïnvloed kunnen worden door de volwassenen met allerlei zware verslavings- en psychiatrische problematiek. Bij jongeren tussen 24 en 27 wordt door de Toegangspoort per geval afgewogen wat de beste opvangplek is (maatwerk). Voor hen, maar ook voor sommige jongeren onder de 24 kan de opvang van het Leger des Heils de meeste geschikte plek worden geacht, bijvoorbeeld omdat het voor hen te onveilig is in het hotel, waar toezicht ontbreekt.

In het algemeen zouden veel jongeren die acuut dakloos zijn bij voorkeur in hotel A worden opgevangen. Maar ook dit is geen geschikte opvanglocatie, geven vele geïnterviewden aan. Er is namelijk geen dagelijks toezicht en begeleiding. Wel is er toezicht op de veiligheid door het Leger des Heils. Daarnaast hebben de jongeren een ambulant begeleider die

af en toe langskomt. Hoewel jongeren, in ieder geval t/m 23 jaar, die acuut dakloos zijn bij voorkeur in het hotel worden geplaatst, zijn ze niet altijd te handhaven. Als ze de huisregels overtreden of een risico vormen - omdat er geen toezicht is - moeten ze toch naar een andere locatie, en vaak is dat de crisisopvang van het Leger des Heils. Uit opgevraagde gegevens blijkt dat er in 2021 21 jongeren gebruik hebben gemaakt van acute noodopvang in het hotel A en 23 jongeren van de opvang van het Leger des Heils. Er zijn dus iets meer jongeren opgevangen door het Leger des Heils dan in het hotel. Het gaat hier alleen om nieuwe instroom in 2021. Indien ook jongeren worden meegeteld die in 2020 al hiervan gebruik maakten, zaten er in 2021 37 jongeren in de opvang van het Leger des Heils.⁸⁹ 11 van de 23 jongeren die nieuw in de opvang waren in 2021 waren onder de 23 jaar.⁹⁰ Blijkbaar wordt ook voor jongeren onder de 23 jaar vaak besloten dat ze het best door het Leger des Heils kunnen worden opgevangen.

De Toegangspoort speelt een centrale rol bij het zoeken naar (alternatieve) opvanglocaties voor jongeren. Indien het gaat om thuisloze jongeren die dakloos dreigen te worden, hebben ze vaak al een begeleider bij het sociaal wijkteam, namelijk van Jongeren op de Rit. Indien deze jongeren aangeven niet meer thuis of elders op de bank te kunnen slapen, zullen JOR-medewerkers zoeken naar een oplossing. Daarbij wordt in eerste instantie onderzocht of er mogelijkheden zijn binnen het eigen netwerk. Indien dat niet het geval is, wordt samen met de Toegangspoort gezocht naar geschikte alternatieven. Zo kunnen jongeren bijvoorbeeld soms tijdelijk in een antikraakwoning of leegstaand pand (via bijv. Villex) of in de Short Stay Facility in Dordrecht worden geplaatst.⁹¹ Als dat niet lukt, komen ze in hotel A of de crisisopvang van het Leger des Heils.

Knelpunten

De basisopvangcapaciteit voor opvang van daklozen blijkt in praktijk structureel onvoldoende. De huidige capaciteit is niet gebaseerd op onderzoek. Verschillende partners gaven aan dat er veel obstakels zijn voor het goed inschatten van de benodigde basiscapaciteit. De vereiste capaciteit wordt niet alleen bepaald door de verwachte nieuwe instroom, maar ook door de snelheid waarmee daklozen uit de opvang doorstromen naar een tussenplek of beschermde woonvorm, of uitstromen naar een zelfstandige woning. Indien de doorstroom uit de opvang hapert, blijven daklozen langer in de opvang, en is er dus meer capaciteit nodig. Door wachtlijsten voor doorstroomvoorzieningen en gebrek aan

⁸⁹ Ontvangen gegevens van het Leger des Heils via de gemeente en interview met het Leger des Heils.

⁹⁰ Eigen berekening o.b.v. Excelsheet met gegevens van Leger des Heils, ontvangen via de gemeente.

⁹¹ Interview JOR 20 april 2022

betaalbare en geschikte woningen om naar uit te stromen, hapert de uitstroom uit de opvang. De gemeente en de GGD opperden dat de doorstroming ook kan haperen door de verbouwing naar eenpersoonskamers. Daklozen kunnen sinds 2021 al snel een eigen kamer krijgen met een Wmo-indicatie ('Herstart'); dit wordt ook tot de basiscapaciteit van de opvang gerekend.⁹² Deze situatie is bevorderlijk voor het tot rust komen van daklozen, maar zou niet voor iedereen een stimulans zijn om te werken aan het eigen herstel en dus aan doorstroming.⁹³ De gemeente had de indruk dat dit mede komt door tekortschietende begeleiding en monitoring van de trajecten.

In de interviews werd daarnaast aangegeven dat gebrek aan doorstroming ook verband kan houden met de problematiek van daklozen en de eisen die worden gesteld door voorzieningen of woningen waar ze naar kunnen doorstromen. Soms worden er eisen gesteld aan doorstroomvoorzieningen waar ze niet aan kunnen of willen voldoen (bijv. m.b.t. middeengebruik). Cliënten zijn niet altijd bereid medewerking te verlenen aan het vervullen van voorwaarden voor doorstroming naar bepaalde voorzieningen, soms door al te weigeren een kopie van hun ID te laten maken, of niet in te stemmen met de huisregels die tussenvoorzieningen stellen. Daarnaast zouden daklozen langere tijd in de opvang verblijven vanwege hun problematiek, waardoor ze bijvoorbeeld nog niet klaar zijn om door te stromen naar een tussenplek.

Er werden enkele suggesties gedaan voor oplossingsrichtingen. Zo kwam de GGD met de suggestie van flexibele extra, tijdelijk opvangruimte, een soort harmonica-model, dat snel kan worden ingezet bij verhoogde instroom of haperende uitstroom. Volgens de GGD wordt in de gemeente Amsterdam een boot hiervoor ingezet. In een ambtelijk gesprek werd aangegeven dat een oplossing tevens gezocht zou moeten worden in een betere begeleiding, monitoring en regie op trajecten. Dat moet er voor zorgen dat er na het regelen van opvang en de basisvoorwaarden gewerkt wordt aan het zo snel mogelijk door- en uitstromen van daklozen. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat daklozen daar niet altijd toe gemotiveerd zijn. Dat stelt dus hoge eisen aan de kwaliteiten van de professionals, om hen daar wel toe te motiveren. Een andere geïnterviewde wees erop dat er een spanning kan optreden tussen het streven om daklozen zo snel mogelijk door te laten stromen enerzijds en het aanspreken op en bevorderen van hun zelfredzaamheid en eigen regie anderzijds.⁹⁴ Indien dak- en thuislozen meer eigen regie wordt gelaten, kan dat

⁹² In eerste instantie een indicatie voor 3 maanden om in die tijd de brede intake uit te voeren

⁹³ Interview beleidsadviseur (20 mei 2022) en GGD (1 april 2022)

⁹⁴ Interview GGD 1 april 2022

meer tijd kosten. Vooral de gemeente voelt zich al snel verplicht met spoed iets te regelen als het om jongeren of gezinnen gaat. Dan wordt de eigen regie van de daklozen uit handen genomen.⁹⁵

De (crisis)opvang voor jongeren blijkt in het algemeen niet goed geregeld, wordt door alle geïnterviewde betrokkenen, inclusief de gemeente, bevestigd. De voorkeur heeft opvang in het eigen netwerk of meteen plaatsing in een tussenplek of woning met begeleiding. Professionals van JOR die thuisloze jongeren begeleiden, zetten zich in om hen in het eigen netwerk te laten opvangen. Doorstromen naar tussenplekken of een zelfstandige woning met begeleiding lukt vaak niet op korte termijn, vanwege wachtlijsten. Dan is tijdelijke crisis- en 24-uursopvang nodig. Daarnaast zijn er jongeren met zeer complexe problematiek, die (nog) niet klaar zijn om door te stromen naar een tussenplek. Dit zijn redenen waarom een kleinschalige opvang voor jongeren wenselijk wordt geacht door verschillende geïnterviewden. Nu is er voor jongeren een gat in de keten tussen de aanmelding bij de toegang en de doorstroom. Verschillende respondenten verwezen naar Rotterdam als voorbeeld waar wel een aparte jongerenopvang is.

De gemeente is zich bewust van knelpunten in de opvang. Momenteel loopt er onderzoek naar daklozenopvang bij de gemeente (Evaluatie kleinschalige opvang en Onderzoek extra opvanglocatie(s)). Plannen voor jongerenopvang zijn er (nog) niet.

5.4 Vervolg van de toegang: brede intake en integraal plan

Opzet

De brede intake wordt volgens de opzet (beschreven in de eerdergenoemde folder) binnen drie weken na melding uitgevoerd. Voor daklozen wordt dat gedaan door het Leger des Heils en voor thuislozen door het Sociaal Wijkteam. In de intake worden de knelpunten op de leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix in beeld gebracht, worden die knelpunten doorgegeven aan de GGD en wordt indien nodig acute ondersteuning verleend, zoals het regelen van een briefadres en het opstarten van een uitkering. Op grond van de brede intake wordt bepaald wat nodig is voor een duurzame oplossing (herstel) en welke partijen hiervoor nodig zijn. Op basis daarvan wordt een integraal plan opgesteld.

⁹⁵ Interview GGD 1 april 2022

Uitvoeringspraktijk

De brede intake wordt in de praktijk in grote lijnen uitgevoerd zoals de opzet aangeeft. Het Leger des Heils en het sociaal wijkteam/Jongeren op de Rit hebben elk hun eigen procedure voor de intake, die in grote lijnen overeenkomt met die in de opzet van de Toegangspoort wordt aangeduid. Wel kan de procedure bij het Leger des Heils langer duren dan in de opzet beoogd. Als iemand bij hen wordt geplaatst, worden deze een aantal weken geobserveerd, voeren begeleiders een aantal gesprekken, en ontwikkelen ze geleidelijk aan samen met de dakloze een plan voor zijn toekomst en welke stappen daarvoor nodig zijn. Het bureau Trajectmanagement (BTM) van Leger des Heils doet de intake, ondersteunt bij het aanvragen van (her-)indicaties en de trajectmanagers van BTM volgen het traject van de cliënten op afstand. De persoonlijke begeleiders op de werkvloer staan veel dichterbij de cliënt en die doen dagelijkse en inhoudelijke begeleiding en ondersteunen bij het aanvragen van een uitkering. Leger des Heils gaf aan dat het soms lang kan duren voordat er een plan ligt en gestart kan worden met de uitvoering ervan, doordat er vaak van alles geregeld moet worden, zoals een ID, een briefadres, uitkering, schuldhulpverlening, een baan zoeken, een verzekering, inschrijving voor een woning. We hebben van Leger des Heils geen cijfers gekregen over hoelang het duurt voordat een integraal plan is opgesteld en de hiervoor nodige indicaties zijn aangevraagd. Ook de GGD heeft daar geen zicht op. Wel gaf die aan dat het de brede intake langer kan duren bij het Leger des Heils omdat het soms een tijd duurt voordat een trajectmanager aan een cliënt wordt toegewezen.⁹⁶

Het Sociaal wijkteam doet altijd een brede intake bij jongeren die zich bij hen aanmelden. De professionals van Jongeren op de Rit begeleiden jongeren met meervoudige problematiek, waaronder thuisloze jongeren. De brede intake wordt naar eigen zeggen vaak door twee professionals van JOR uitgevoerd. Daarbij wordt gekeken naar verschillende leefgebieden, wat de huidige situatie is, hoe het leven hiervoor is geweest, wat gemaakt heeft dat hij of zij tot dit punt is gekomen, en het toekomstperspectief van de jongere. Vervolgens wordt met de jongere een plan ontwikkeld dat hierbij aansluit. De jongeren met multiproblematiek die professionals van JOR begeleiden hebben niet altijd huisvestingsproblemen. Huisvestingsproblemen kunnen zich ook pas in een later stadium

⁹⁶ Interview GGD 1 april 2022

voordoen; daardoor kan de brede intake al eerder zijn gedaan voordat een jongeren bij de Toegangspoort wordt gemeld.⁹⁷

Knelpunt

De gemeente laat de Toegangspoort en opvang momenteel evalueren. Een van de punten die daarbij opviel is dat sommige daklozen die in de opvang van het Leger des Heils zaten en waarbij de professional had vastgesteld dat beschermd wonen de meest passende vervolgstap zou zijn, het aanvragen van een BW-indicatie lang op zich liet wachten. Sommigen zouden vele maanden of zelfs meer dan een jaar in de opvang zitten zonder dat een BW-indicatie voor hen was aangevraagd.⁹⁸ Weliswaar is er voor Beschermd Wonen een lange wachtlijst, maar indien daar geen indicatie voor wordt aangevraagd, duurt het alleen maar langer. Dit kan een van de redenen zijn waardoor de uitstroom uit de opvang stopt. Betere regie en monitoring van de trajecten door het Leger des Heils, maar ook door de GGD, zou ervoor zorgen dat er in ieder geval aandacht is voor dit soort knelpunten en gezocht wordt naar tussenoplossingen.⁹⁹

⁹⁷ Interview JOR-professionals 20 april 2022. Overigens kunnen jongeren die dakloos worden ook door andere professionals begeleid worden, namelijk door jeugdhulporganisaties die hen al daarvoor begeleidden, zoals Enver of Humanitas.

⁹⁸ Ambtelijk gesprek 20 mei 2022

⁹⁹ Ambtelijk gesprek 20 mei 2022

6. Ervaringen van dakloze jongeren in de opvang

Bevindingen uit interviews met jongeren

Door het voeren van gesprekken met vijf jongeren zijn ervaringen verzameld over hun verblijf in de eerste opvang en in de privékamers ('Herstart') van het Leger des Heils en wat hun behoeften zijn. Uit de gesprekken met de jongeren in de crisisopvang (zonder eigen kamer) ontstaat het beeld dat ze redelijk tevreden zijn over deze opvang. Ze noemen geen belemmeringen met betrekking tot de toegang tot de opvangketen. Wel noemen ze het onduidelijke perspectief qua doorstroom. Ze hebben slechts een vaag idee over hoelang ze in deze opvang kunnen blijven en waar ze naar kunnen doorstromen. Ook ontstaat het beeld dat jongeren die in deze opvang verblijven lang wachten op bepaalde vervolgstappen. Dit valt ook op in de gesprekken met de jongeren die in eigen eenpersoonskamer (Herstart) verblijven. Eén jongere geeft aan dat er in anderhalf jaar tijd niet veel grote stappen zijn gezet en een ander noemt dat ze een jaar bezig zijn geweest om een bankrekening voor hem te regelen.¹⁰⁰

De behoeften van de jongeren hebben vooral betrekking op het vinden van een eigen woning en werk. Het perspectief op een eigen woning is voor alle jongeren onduidelijk. Ze geven aan dat het een groot probleem is dat er zo weinig woningen beschikbaar zijn. Er is voor enkele jongeren urgentie aangevraagd, maar het lijkt waarschijnlijker dat ze doorstromen naar een andere locatie van het Leger des Heils. Ook hun behoefte aan passend werk is groot. Ondanks de vele vacatures lukt het deze jongeren niet goed om aan werk te komen. De geboden ondersteuning hierbij lijkt niet voor alle jongeren adequaat, waarbij communicatieproblemen en een gebrek aan eigen regie als belemmeringen worden ervaren.

We hebben vijf jongeren in de opvang geïnterviewd om een indruk te krijgen van ervaringen van dak- en thuislozen jongeren. De jongeren in de leeftijd van 19 tot 27 jaar zijn met hulp van het Leger des Heils geselecteerd en benaderd.¹⁰¹ De interviews moesten met name antwoord geven op de volgende vragen: (1) Hoe beleven dakloze jongeren in Dordrecht de (toegang tot) opvang, de geboden zorg/begeleiding en het uitzicht op

¹⁰⁰ We geven hier alleen de ervaring van de jongere weer, zonder dat we de casus nader hebben onderzocht. De problemen hoeven niet noodzakelijk bij de begeleiding te liggen, maar kunnen evenzeer te maken hebben met belemmeringen in de regelgeving. Wanneer iemand bijvoorbeeld zijn bankrekening heeft gebruikt (of uitgeleend) voor criminele activiteiten, en daardoor op een zwarte lijst staat, is dit obstakel voor betrokken partijen moeilijk te doorbreken en kan het hierdoor voor een cliënt lang duren voor hij bijvoorbeeld weer een bankrekening kan openen.

¹⁰¹ Zie bijlage 4 voor de aanpak van de interviews.

andere huisvesting? (2) Wat zijn hun behoeften qua zorg, begeleiding en wonen en sluit het huidige aanbod daar voldoende bij aan? De inzichten zijn vooral relevant om knelpunten op het spoor te komen.

De bevindingen vatten we hieronder samen, waarbij we een onderscheid maken tussen jongeren in de eerste opvang (crisis- of nachtopvang) en jongeren in 'Herstart' (Fase 3), met een eigen kamer.¹⁰² Van twee jongeren zijn in dit verslag zogenoemde 'portretten' opgenomen. Deze dienen ter illustratie. We geven in dit hoofdstuk louter de ervaringen van de jongeren weer, zonder een poging deze te duiden vanuit onze kennis over de context. Ons onderzoek bevat geen deelvragen naar de ervaringen van betrokken jongeren. Wel worden hun ervaringen meegenomen bij de beantwoording van de deelvragen als deze antwoorden van andere geïnterviewde betrokkenen ondersteunen of illustreren.

6.1 Ervaringen van jongeren in de eerste opvang

Twee van de vijf geïnterviewde jongeren verblijven sinds ruim een maand in de eerste opvang (crisisopvang, gesubsidieerde opvang; fase 1). Daar zijn 10 plekken voor mensen die (nog) geen kamer hebben. Ze delen hun kamer met 2 of 3 andere personen. Deze jongeren moeten zich elke ochtend om 10 uur melden voor een slaapplek. Voor ontbijt, lunch en diner wordt gezorgd. Ze voelen zich er beiden wel prima. Eén jongere geeft aan dat hij er alleen komt om te slapen en te eten. Overdag hangt hij rond met vrienden. Hij krijgt wel een beetje begeleiding en heeft een gesprek gehad. Een trajectmanager heeft hij niet. Hij heeft het idee dat hij nog wel een tijdje bij het Leger des Heils kan blijven en hopelijk kan doorstromen naar een privékamer. Hij wil graag werk zoeken in de horeca en wil ook graag hulp bij het vinden van een woning. Op de vraag of het aanbod van het Leger des Heils aansluit bij zijn behoeften antwoordt hij dat alles prima gaat. Hij is moe en heeft eigenlijk geen zin om het gesprek hierover aan te gaan.

De andere jongere uit de eerste opvang wacht op de gemeente voor een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie. Hij heeft over drie weken een afspraak. Na die afspraak kan er een DigiD voor hem worden geregeld en een bankrekening. Dan kan hij zijn leven gaan opbouwen en op zoek gaan naar werk en een woning. Alles moet voor hem vanaf het begin worden opgebouwd. Daar heeft hij hulp bij nodig. Als je niks hebt is

¹⁰² De indeling in fasen wordt alleen door het Leger des Heils gehanteerd. Fase 1 wordt niet meer gebruikt; dat is de nacht- of crisisopvang. Vanuit de opvang (fase 1) kunnen daklozen doorstromen naar fase 2 of fase 3. Fase 2 is voor daklozen met een Beschermd Wonen-profiel, die geen perspectief hebben op zelfstandig wonen. Fase 3 is voor daklozen die dat perspectief wel hebben. Gebruikelijker is de naam Herstart voor deze voorziening. Daklozen krijgen een eigen kamer en een leefbudget, begeleiding en in leren zich zelfstandig te ontwikkelen.

het leven moeilijk, zegt hij. "Het is moeilijk om werk te zoeken, want je moet een cv maken en dat kan niet zonder spullen. Je kunt ook niet alles in één keer regelen, je moet telkens wachten."

Hij is wel tevreden over hoe het nu gaat, maar het duurt wel lang. Hoe langer het duurt voordat hij bij de gemeente langs kan gaan, hoe langer hij in de opvang zit. Hij heeft zich al een maand geleden voor die afspraak aangemeld. Tot hij die afspraak heeft, moet hij wachten en is het enige wat hij kan doen een beetje buiten rondlopen en slapen. Hij vindt het wel gezellig in de opvang. Hij wandelt veel buiten met zijn kamergenoot, om de tijd te doden. Ze eten 's avonds samen en na het eten gaat hij slapen.

Hij heeft nu geen geld of inkomen. Soms krijgt hij wat geld van zijn broertje. Het eten in de opvang vindt hij goed. Het is halal, dat vindt hij belangrijk. Hij vindt de opvang wel een goede plek, maar ook een beetje een rare plek met oude mensen die roken. Hij voelt zich er wel veilig. Soms slaapt hij goed, maar soms ook niet. Hij heeft nog niet echt zijn toekomstplannen besproken met de begeleiders, want ze wachten op de gemeente. Hij heeft wel een brief gekregen dat hij geld kan krijgen van de sociale dienst, maar gezien hij geen bankrekening heeft weet hij niet hoe hij dat geld kan krijgen. Iemand gaat voor hem nu checken hoe hij toch dat geld kan krijgen.

Hij hoopt binnen 2 tot 3 maanden wel weg te kunnen uit de opvang. Hij heeft geen idee hoelang hij hier kan blijven en of hij kan doorstromen naar een volgende fase. De andere voorzieningen ('Herstart') vindt hij wel beter, want in de eerste opvang moet hij zich aan bepaalde tijden houden, zoals om 9 uur 's ochtends weg zijn en vervolgens weer aanmelden voor een slaapplaats. Hij maakt zich wel wat zorgen over zijn toekomst, want hij wil niet 'slecht' worden. Hij wil gewoon een goed leven hebben met werk. Zodra het kan, wil hij weg uit de opvang.

Deze jongere geeft verder aan dat de toegang tot de opvang goed was maar dat de kamer wel wat veiliger kan. "Ze moeten de security verbeteren, want er zijn nu weer ramen kapot en dan kunnen ze naar binnen komen." Belangrijke spullen legt hij in zijn locker, maar toch draagt hij altijd zijn paspoort bij zich en hij kan niks in de kamer achterlaten. Ook vindt hij het jammer dat hij zo weinig contact met zijn vader kan hebben, want hij heeft geen beltegoed. Soms gaat hij op de computer en kan hij via Instagram contact hebben. De toegang tot de computers in de opvang is echter beperkt.

6.2 Ervaringen van jongeren in Herstart (Fase 3)

Drie van de vijf jongeren die we spraken verblijven op een privékamer in 'Herstart' (Fase 3, met een Wmo-indicatie 24-uursopvang). De jongeren hebben verschillende paden bewandeld voordat ze in 'Herstart' terecht zijn gekomen. Een jongere verbleef hiervoor in het hotel, een ander in de winteropvang op locatie Z en een derde verbleef voornamelijk op straat.

Ervaringen met slaapzalen

De drie jongeren die nu op een privékamer wonen hebben alle drie nare ervaringen met de 'oude slaapzaal' waar ze eerder verbleven. Deze bestaat nu niet meer, daarvoor in de plaats zijn privékamers gekomen, waar ook jongeren sinds anderhalf jaar kunnen verblijven. Aan de slaapzalen hebben de jongeren allemaal vervelende herinneringen: het was er te druk, niet veilig, ze hadden geen privacy en ze konden er geen rust vinden. Soms moesten ze een paar uur wachten voordat ze wisten of ze een bed zouden hebben. Een jongere vond de situatie erg onduidelijk. Ze aten met een grote groep samen en mochten daarna niet meer naar buiten. "Dan had je zoiets van, je zit gewoon voor de rest van de avond opgesloten". Eén jongere heeft er maar liefst 2,5 maand geslapen en kreeg er geen begeleiding. Hij noemt dat er erg weinig aandacht was voor mensen. Hij vond het lastig om zoveel mensen om zich heen te hebben en sliep daarom enkel doordeeweeks in de opvang, nooit in het weekend. Tijdens corona was het bij de opvanglocatie X erg druk, waardoor hij er wel kon eten en zijn post op kon halen, maar hij moest slapen in de winteropvanglocatie Z. Daar heeft hij veel nare dingen meegemaakt. Het was voor hem geen prettige tijd.

Verblijf

De jongeren zijn blij dat ze nu een privékamer hebben. Ze krijgen 45 euro leefgeld per week om hun eigen eten en drinken van te kopen. Dit leefbudget is voor de jongeren net voldoende, hoewel ze ook aangeven dat het met de stijgende prijzen wel steeds lastiger wordt. Iedereen kookt zijn eigen eten in de gezamenlijke keuken en er is een gezamenlijke woonkamer. Veel jongeren die daar verblijven koken overigens niet en halen regelmatig iets kant en klaars, waardoor het eigenlijk altijd rustig is in de keuken.

Begeleiding

De jongeren hebben allemaal wekelijks een gesprek met hun persoonlijk begeleider. Die helpt hun met de zoektocht naar een woning en naar werk. De jongeren zijn zeer tevreden met deze ondersteuning. Ze geven aan dat het belangrijk is om iemand te hebben om op terug te kunnen vallen, die je begrijpt en waar je altijd bij terecht kunt met vragen of om even te klankborden. Een jongere heeft naast deze begeleiding sinds kort ook

schuldhulpverlening via Budgetbeheer. Hierdoor heeft hij nu wat meer rust en kan hij beter slapen, want hij werd erg nerveus van alle brieven. Voor het vinden van werk zijn er via de persoonlijk begeleiders contacten met het Werkplein of de Workshop. Uit de gesprekken ontstaat echter de indruk dat de contacten hiermee tamelijk oppervlakkig zijn. Er is ook de mogelijkheid tot het doen van simpele dagbesteding, om op die manier te werken aan ritme en structuur. Een jongere geeft aan dat het simpel werk is, maar dat het goed voor hem is om een ritme te krijgen zodat hij straks gelijk aan de slag kan.

Groepsleiding

De jongeren zijn allemaal enigszins negatief over de groepsleiding. Een jongere vraagt zich af of 'op de deur kloppen', 'eten geven' en 'een beetje op kantoor schrijven wat er gebeurt op de groep' een afdoende takenpakket van de groepsleiding is. Een andere jongere ervaart veel problemen rondom de communicatie. Hij heeft het gevoel dat er vaak niets met zijn input of klachten wordt gedaan. Een andere ervaring was dat een jongere ziek op bed lag en een medewerker zijn kamer kwam controleren. De hele kamer was netjes, maar er lagen twee papiertjes op de grond. Toen werd hem dringend gezegd dat hij zijn kamer op moest ruimen, het licht werd aan gedaan en er werd niet gevraagd hoe het met hem ging. De jongere vond dit een erg vervelende ervaring. Twee keer per dag komen ze langs bij de kamers: "Daar schrik je soms van als ze hard aankloppen". De wekelijkse controles zijn voor een jongere onprettig: "Elke medewerker werkt op een andere manier en soms trekken ze de hele koelkast open, dan voel je je niet prettig".

Wat kan beter

Er worden door de jongeren verschillende aspecten genoemd die beter kunnen, waaronder communicatie, veiligheid, het gedrag van de werkers en de doorstroom. Eén jongere geeft aan dat als je twee weken niet komt opdagen om je post op te halen dat je dan automatisch wordt uitgeschreven. Dan moet je vervolgens weer naar de gemeente om je opnieuw in te laten schrijven en een postadres aan te vragen. Dat is hem een keer overkomen. Verder wordt als belemmering genoemd dat alle afspraken met begeleiders en instanties overdag zijn, waardoor het eigenlijk onmogelijk is om een fulltime baan aan te nemen.

Onderstaande twee portretten dienen ter illustratie van de hierboven opgetekende bevindingen; hun namen zijn gefingeerd.

Niels

Niels stond na zijn 18^e vanuit de Jeugdzorg op straat. Zijn vertrouwen in de Jeugdzorg was dermate beschadigd dat hij de eerste paar jaar daarna niks meer met zorg te maken wilde hebben. Hij dacht dat hij het zelf allemaal wel kon regelen, maar dat bleek niet te werken. Vanaf zijn 18^e

heeft hij eerst 5 maanden lang op straat geleefd. Daarna sliep hij op regelmatige basis in het 'oude slaaphuis' bij het Leger des Heils, met 16 personen op een zaal. Dat vond hij vreselijk. Hij hield dit geen 4 dagen per week vol, waardoor hij geen postadres kon krijgen, niet ingeschreven stond en geen stappen kon maken. Hij leefde voornamelijk op straat, kwam overdag wel bij het Leger des Heils langs om te douchen, te eten en wat op te warmen en ging dan 's avonds weer de deur uit om buiten te slapen. Anderhalf jaar geleden kreeg hij een privékamer aangeboden op locatie X, toen heeft hij de keuze gemaakt om te blijven. Sindsdien gaat het beter. Niels heeft dagbesteding en kan aardig voor zichzelf zorgen. Hij is erg tevreden over zijn begeleiding.

Behoeften

Hij heeft vooral iemand nodig om op terug te vallen als het even niet zo lekker gaat, iemand om mee te praten. In deze behoefte wordt door zijn begeleidster nu heel goed voorzien. Niels vindt het belangrijk om een goede band te hebben met een begeleider, want daar heeft hij altijd erg veel moeite mee gehad. Bij aanvang van de begeleiding mocht hij daarom met drie verschillende mensen een gesprek hebben en daar heeft hij uit mogen kiezen wie hij zelf als begeleider wilde hebben. Dat vond hij erg prettig. Hij wil nu heel graag doorstromen naar een eigen woning, er is urgentie voor hem aangevraagd. Als dat niet lukt is zijn perspectief dat hij doorstroomt naar een andere kamer bij een andere locatie van het Leger des Heils. Als hij straks weg is hoopt hij dat hij toch nog af en toe bij iemand terecht kan. Hij wil ook heel graag weer aan het werk. Het is volgens hem belangrijk dat een werkgever zijn situatie kent en begrijpt, zodat hij zijn situatie niet hoeft uit te leggen op het moment dat hij wegens omstandigheden een keer niet kan komen werken.

Belemmeringen en oplossingen

Niels geeft aan dat het niet goed mogelijk is om overdag te werken en daarnaast afspraken met je begeleiding te hebben en alle zaken te regelen die moeten gebeuren, zoals het zoeken naar een woning. Het zou een bepaalde groep erg helpen als persoonlijk begeleiders ook vaker buiten kantooruren beschikbaar zijn. Waar hij ook tegenaan loopt is dat hij vaak bij instanties te horen krijgt "bel maar met je begeleider", terwijl hij dingen graag zelf wil regelen en de regie wil hebben over zijn eigen leven. Hij heeft het gevoel dat mensen hierdoor wellicht minder actief worden om zelf bepaalde zaken te regelen. Tot slot, er is amper doorstroom op dit moment. Er moeten meer woningen komen. Hij denkt dat het goed zou zijn als de gemeente flats zou bouwen voor de doelgroep die nu bij het Leger des Heils verblijft en klaar is voor doorstroom naar een eigen woning.

Khalid

Khalid kwam op straat te staan na problemen met de woningcorporatie. Na een maand bij een kennis te hebben verbleven kwam hij bij het Leger des Heils terecht, op de oude slaapzaal. Hij moest toen wel een paar uur wachten voor hij een bed op de slaapzaal kreeg toegewezen en veel was erg onduidelijk voor hem. Daar heeft hij anderhalve week gezeten waarna hij vanwege

de verbouwing van opvanglocatie X naar het hotel werd verplaatst. In die anderhalve week is hij nog een keer van zaal gewisseld omdat hij zich niet goed voelde. Hij voelde zich totaal niet op zijn gemak in de slaapzaal, hij had er geen privacy. Daarna heeft hij een half jaar in het hotel gezeten en toen kon hij terecht op een privékamer in opvanglocatie X. Daar verblijft hij nu zo'n anderhalf jaar. Hij is blij dat hij nu een eigen kamer heeft.

Khalid heeft geen werk of dagbesteding. Inmiddels heeft hij al drie begeleiders gehad, hij heeft inmiddels een vierde begeleider. Met de vorige begeleiders liep het contact niet zo lekker. Met zijn huidige begeleider loopt het wel aardig, omdat zij doorpakt. Hij kan haar ook bereiken als hij haar nodig heeft tussen de afspraken door, dat vindt hij prettig. Als hij iets nodig heeft, moet hij er wel van op aan kunnen dat hij dan terecht kan, dat kon hij bij de anderen niet. Hele grote stappen zijn er echter nog niet gezet.

Behoeften

Hij heeft een woning en werk nodig, verder redt hij zich aardig, naar eigen zeggen. Hij staat al lang ingeschreven voor een woning en reageert ook zelf op woningen, want dat is verplicht. Ze willen nu urgentie voor hem aanvragen. Hij heeft veel behoefte aan duidelijkheid en wil graag weten waar hij aan toe is. Hij staat op de wachtlijst voor een vervolgplek in Sterrenburg en zou graag eens willen kijken waar hij dan terecht komt, maar hij heeft er nog niks over gehoord. Hij weet niet precies hoelang hij nog in de opvang op locatie X kan blijven en wanneer hij kan doorstromen naar Sterrenburg ('Doorstart' van Leger des Heils; een tussenplek). De informatievoorziening vindt Khalid over het algemeen slecht en dat wekt de nodige frustratie bij hem op. Zo had de sociale dienst toegezegd om hem te helpen bij het vinden van werk, maar daar hoort hij niks van. Ook de communicatie vanuit de Workshop in Wielwijk is onduidelijk voor hem. Khalid heeft daar een jobcoach, maar daar heeft hij amper contact mee. Het is blijkbaar lastig om een afspraak te plannen. Hij heeft momenteel eigenlijk alleen contact met zijn begeleidster. Hij heeft het gevoel dat er niet goed naar hem wordt geluisterd. Hij wil graag vooruit maar hij heeft het gevoel dat hij daarin wordt tegengehouden. Voor hem telt dat hij straks zijn eigen plekje heeft. Hij is hier niet voor de gezelligheid.

Belemmeringen en oplossingen

Qua verblijf heeft Khalid wel een aantal verbeterpunten. De communicatie moet sowieso beter. En hij stoort zich aan de slechte wifi. Daar loopt hij al een jaar over te klagen, maar dat wordt maar niet opgepakt. Hij vindt het belangrijk dat als hij iets aan geeft dat het dan ook daadwerkelijk gedaan wordt. Ook vindt hij het een probleem dat mensen niet doorstromen omdat er geen woningen zijn.

7. Doorstroom en uitstroom in opzet en praktijk

Dit laatste hoofdstuk gaat in op de doorstroom naar tussenvoorzieningen (of tussenplekken, zoals ze in Dordrecht worden genoemd) en de uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning met eventuele begeleiding. Bij de behandeling hiervan gaan we ook in op de knelpunten en mogelijke oplossingen die naar voren zijn gebracht door geïnterviewden (deelvragen 5 en 6).

Deelvragen en bevindingen

Deelvraag 4b en 4c: In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en praktijk sprake van een adequate doorstroom naar tussenvoorzieningen en uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning, waar nodig met begeleiding?

De organisatie van de doorstroom en uitstroom in opzet:

- Er zijn (proces)afspraken voor de huisvesting van doelgroepen met een zorgvraag. De huisvestingsverordening regelt de voorrangsregeling en contingentafspraken. Jaarlijks bepalen gemeenten en woningcorporaties in overleg de aantallen en verdeling. Er zijn regionale afspraken over Housing First (voor volwassenen en jongeren).
- De Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen (HKG) is gebaseerd op twee onderzoeken die samen inzicht geven in het aanbod en de behoefte aan tussenplekken en zelfstandige woningen. De twee onderzoeken dateren van de eerste helft van 2020. Door ontwikkelingen als de coronacrisis en toenemende druk op de woningmarkt wordt nieuw onderzoek naar de benodigde aantallen en type woon(zorg)producten nodig geacht voor een actueel inzicht.

De doorstroom in de beleidspraktijk:

- Het is niet vast te stellen of de doorstroom naar tussenplekken plaatsvindt binnen de termijnen zoals vastgelegd in beleid. In eerste instantie waren er streeftermijnen (jongeren niet langer dan 3 maanden in de opvang, in een jaar een traject afronden met uitstroom naar een woning of bijv. een vervolgplek), maar deze zijn al snel losgelaten, omdat de vraag naar tussen- en vervolgplekken en woningen groter is dan het aanbod en omdat jongeren meer tijd nodig bleken te hebben. Nu zijn er geen streeftermijnen. Ook is er geen inzicht in de doorstroomtermijnen.
- Het aanbod aan doorstroomvoorzieningen lijkt kwantitatief niet toereikend te zijn voor deze doelgroep. Er zijn wachtlijsten voor verschillende doorstroomvoorzieningen. De realisatie van deze voorzieningen loopt achter op de planning.

De uitstroom in de beleidspraktijk:

- Het is niet vast te stellen of de uitstroom plaats vindt zoals beoogd door het beleid, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn en omdat er geen meetbaar doel voor is vastgesteld.

- Het aanbod aan zelfstandige woonvormen en begeleiding is kwantitatief ontoereikend voor deze doelgroep.
- De gemeente heeft geen zicht erop of passende nazorg wordt geboden bij zelfstandig wonenden. Door diverse organisaties wordt begeleiding gegeven aan jongeren en andere voormalig daklozen die zelfstandig wonen, maar hierop is geen regie of monitoring vanuit de Toegangspoort (zoals werd beoogd in de opzet).

Deelvraag 5: Welke belemmeringen worden door betrokkenen ervaren voor een adequate toegang tot de eerste opvang en tijdige doorstroming in de keten van maatschappelijke opvang?

- Er wordt vooral een tekort aan woon(zorg)voorzieningen en woningen ervaren en dat de realisatie van tussenplekken en woningen voor deze doelgroep achterloopt op de planning. Ook schiet de centrale regie schiet te kort; maar trajecten kunnen ook langer duren door de problematiek van sommige jongeren.

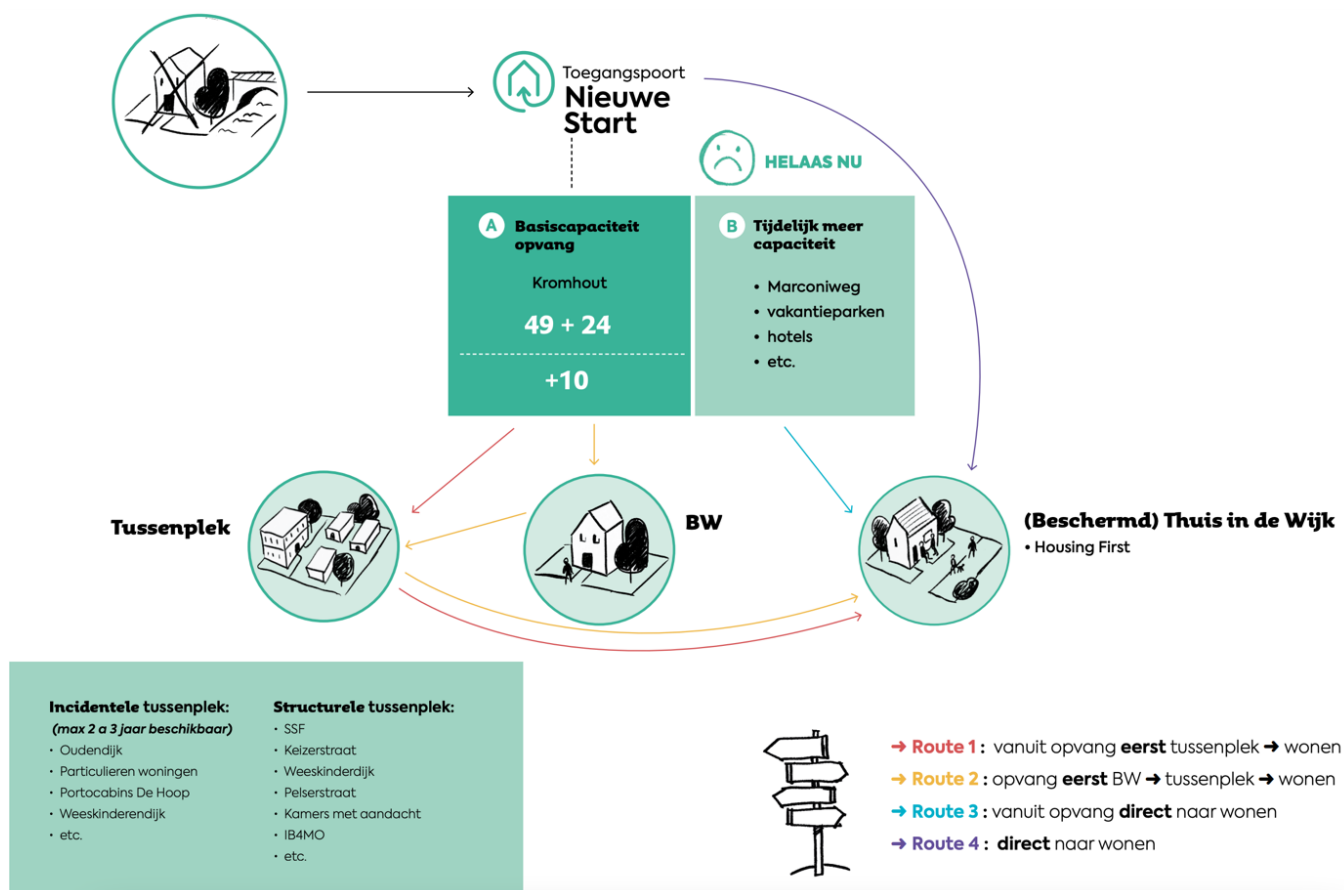
Deelvraag 6: Welke oplossingen voor de genoemde belemmeringen zijn hiervoor in beeld bij betrokkenen?

- Meer tussenplekken voor jongeren, meer woningen en tijdelijke woningen, meer centrale regie, nieuw toekomstonderzoek naar behoefte aan tussenplekken en woningen.

7.1 De doorstroom en uitstroom in opzet

7.1.1 Vier routes naar passende huisvesting

Dak- en thuislozen die zijn aangemeld bij de Toegangspoort Nieuwe Start kunnen op hoofdlijnen volgens vier routes doorstromen en uitstromen naar wonen, zoals figuur 7.1 laat zien.



Figuur 7.1: vier routes naar passende huisvesting

Bron: presentatie Wmo Adviesraden Beschermd Wonen en Opvang, 30 november 2021

Daklozen, inclusief jongeren, kunnen uit de opvang doorstromen naar Beschermd Wonen of een tussenplek, indien ze niet of nog niet de stap kunnen maken naar zelfstandig wonen. Indien ze daar wel klaar voor zijn, kunnen ze direct uit de opvang naar wonen uitstromen, of – indien ze niet acuut dakloos zijn – direct via de Toegangspoort naar een woning worden toegeleid (zonder opvang als tussenstap). In de huidige situatie zijn er vanwege een tekort aan tussenplekken – omdat het tijd kost om die te realiseren – ook incidentele tussenplekken op locaties die daarvoor tijdelijk in gebruik worden genomen, zoals panden met een sloopbestemming of die tijdelijk leegstaan.

De gemeente heeft op het moment van dit onderzoek geen totaaloverzicht van welke woon(zorg)voorzieningen binnen de mogelijke routes voor jongeren worden ingezet.¹⁰³

¹⁰³ Ambtelijk groepsgesprek 27 januari 2022.

7.1.2 Inzicht in behoefte aan voorzieningen en procesafspraken

Een in opzet adequate aanpak of beleid van doorstroom en uitstroom begint met inzicht in de vraag naar en aanbod van woon(zorg)producten. Daarnaast zijn (proces)afspraken voor de toegang tot de woningmarkt nodig.

Capaciteitsonderzoek en onderzoek 'Wonen voor iedereen'

In het voorjaar van 2020 is voor de regio Drechtsteden en Alblasserwaard met het *capaciteitsonderzoek Beschermd Wonen en Opvang* de toenmalige en verwachte toekomstige benodigde capaciteit (fysieke plekken) in beeld gebracht.¹⁰⁴ Het overzicht van benodigde aantallen van verschillende opvangvoorzieningen is op 3 juli 2020 regionaal bestuurlijk besproken. In oktober 2020 kwam het *opdrachtonderzoek Wonen voor iedereen* uit. Het onderzoek heeft voor zes doelgroepen met een zorgvraag de geschatte vraag en het gewenste aanbod - een zelfstandige woning of tussenplek - in beeld gebracht en welke (proces)afspraken er (nodig) zijn voor de huisvesting van huishoudens met een zorgvraag.¹⁰⁵ Tot de onderzochte doelgroepen behoren dak- en thuisloze jongeren en jongeren die uitstromen uit de jeugdhulp.¹⁰⁶

Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen 2021-2022

Op basis van de genoemde twee onderzoeken is in de *Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen 2021-2022* aangegeven hoeveel tussenplekken en zelfstandige woningen nodig zijn voor verschillende doelgroepen. Negen gemeenten hebben een lokaal 'bod' gedaan om op korte termijn (2 jaar) een deel van het benodigde aanbod te ontwikkelen. Daarmee is de samenwerking rond de regionale opgave voor uitbreiding van tussen- en vervolgplekken vanuit onderbouwd inzicht gestart. Met als kanttekening dat in de agenda geen schatting is opgenomen van het aantal voorzieningen dat nodig is voor jongeren die uitstromen uit de jeugdzorg.

Processen voor toegang tot woningmarkt

In het *opdrachtonderzoek Wonen voor iedereen* is inzichtelijk gemaakt welke (proces)afspraken nodig zijn voor huisvesting van huishoudens met een zorgvraag.¹⁰⁷ In de

¹⁰⁴ CQ Procesmanagement, Capaciteitsonderzoek Beschermd Wonen & Opvang Regio Drechtsteden en Alblasserwaard. PowerPoint t.b.v. bestuurlijk overleg op 3 juli 2020.

¹⁰⁵ Onderzoeksopdracht 'Wonen voor Iedereen', 28 september 2020, p. 3.

¹⁰⁶ Onderzoeksopdracht 'Wonen voor Iedereen', 28 september 2020, p. 4-5.

¹⁰⁷ Raadsinformatiebrief Beantwoording moties 19121/M4 'Een plek voor iedereen' en motie 200310/M4 'Volgende woningen voor de visie opvang', 24 november 2020.

*Huisvestingverordening gemeente Dordrecht 2019, 1^e wijziging*¹⁰⁸ is de voorrangregeling op een aantal punten gewijzigd en is een nieuw artikel opgenomen over contingentafspraken (artikel 2.1.19). Een van de wijzigingen in de voorrangregeling is dat aan jongeren tot 27 jaar die een beschermd wonen-instelling verlaten, niet meer de eis wordt gesteld dat zij in het verleden over een zelfstandige woonruimte moeten hebben beschikt. Het artikel over contingentafspraken biedt een aanvulling op de voorrangregeling en is bedoeld voor doelgroepen met een zorgvraag die dringend woonruimte nodig hebben maar geen aanspraak kunnen maken op de voorrangregeling. De gemeenten en woningcorporaties bepalen jaarlijks in overleg de hoeveelheid en verdeling van woningen die op die manier door de corporaties beschikbaar worden gesteld. Deze contingentafspraken worden geborgd in de lokale prestatieafspraken.¹⁰⁹ Daarnaast is door een nieuwe regionale overeenkomst *Afsprakenkader Housing First* (eind 2021) sprake van uitbreiding van Housing First naar alle gemeenten in de regio Drechtsteden/Alblasserwaard en is naast het Leger des Heils ook Timon aanbieder van ambulante ondersteuning voor dit woonzorgproduct.¹¹⁰

In opzet lijkt zo te zijn voorzien in een adequate aanpak, door een aanbod dat aansluit op de vraag en genoemde aanpassingen van de voorrangregeling en contingentafspraken en procedures voor de huisvesting van doelgroepen met een zorgvraag. In de feitencheck werd terecht opgemerkt dat vanwege de complexiteit van de praktijk dit onvoldoende is om in opzet een adequate door- en uitstroom van dak- en thuisloze jongeren mogelijk te maken. Dat komt niet alleen doordat het bij deze doelgroep niet altijd op voorhand duidelijk is wat zij precies nodig hebben (inhoudelijke complexiteit), maar vooral door de organisatorische complexiteit van een passende aanpak. Vele partijen zijn eigenaar van dit vraagstuk - de negen gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders - en voor een adequaat aanbod moeten deze partijen hun acties op verschillende niveaus afstemmen: op casusniveau (bij de begeleiding van de jongeren), op management- of procesniveau (de woningen daadwerkelijk realiseren, werkinstructies voor medewerkers, gevoel van urgentie, enz.) en op strategisch niveau (bestuurlijke afspraken in het kader van de Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen en toezien op naleving ervan). Er moeten dus ook zaken op management/proces- en op strategisch niveau zijn geregeld. Deze voorwaarden

¹⁰⁸ Raadsbesluit 'Vaststellen wijzigingsverordening Huisvestingsverordening gemeente Dordrecht 2019', zaaknummer 0001922, 8 februari 2022.

¹⁰⁹ Raadsvoorstel 'Vaststellen wijzigingsverordening Huisvestingsverordening gemeente Dordrecht 2019', zaaknummer 0001922, 8 februari 2022.

¹¹⁰ Gemeente Dordrecht, *Uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen*, versie januari 2022, p. 10.

hebben we niet nader onderzocht, maar kunnen wel een reden zijn waarom de doorstroom en uitstroom niet adequaat verloopt.

7.2 De doorstroom en uitstroom in de uitvoeringspraktijk

In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in de beleidspraktijk sprake van een adequate doorstroom naar tussenplekken en uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning, waar nodig met begeleiding?

Door- en uitstroom blijken in de praktijk grilliger te verlopen dan de 4 routes uit figuur 7.1, vooral doordat er allerlei tussenstappen worden gemaakt omdat er wachtlijsten zijn voor tussenplekken of zelfstandige woningen (en beschermd wonen). Daardoor kunnen jongeren bijvoorbeeld langer in de opvang blijven, of in tijdelijk woning met begeleiding, totdat ze aan de beurt zijn voor de voorziening waarvoor ze een indicatie hebben gekregen. Ook kunnen jongeren langer in de opvang blijven, omdat blijkt dat niet altijd worden aangemeld voor een van de voorrangsroutes naar een woning.¹¹¹ De routes zijn in praktijk ook grilliger vanuit het streven naar maatwerk. De routes voor thuisloze jongeren (bank-slapers) gaan volgens deze figuur direct via de Toegangspoort naar wonen. In praktijk lukt dat vaak niet, door het gebrek aan woningen, doordat jongeren daar nog niet klaar voor zijn. In dat geval worden de jongeren doorgeleid naar een tussenplek of een tijdelijke woning met begeleiding.

In de volgende paragrafen gaan we in op de door- en uitstroom in de praktijk. De route via Beschermd Wonen (BW) laten we buiten beschouwing, zoals aangegeven in de afbakening van het onderzoek in het inleidende hoofdstuk.

7.2.1 Doorstroom naar tussenplekken in de praktijk

Termijnen voor doorstroom naar tussenplekken

Een van de doelen van het beleid voor dak- en thuisloze jongeren zoals neergelegd in de visie is om het verblijf in de opvang tot maximaal drie maanden te beperken. Met dit oogmerk werd de vernieuwing van de nachtopvang op locatie X naar eenpersoonsskamers gerealiseerd: zodat daklozen beter tot rust kunnen komen en beginnen aan hun herstel,

¹¹¹ In de feitencheck werd opgemerkt dat uit casusonderzoek was gebleken dat een van de knelpunten bij uitstroming naar zelfstandige woningen was dat het grootste deel van de jongeren in de opvang niet bleek te zijn aangemeld voor een van de voorrangsroutes voor huisvesting.

wat de kans vergroot “om binnen 3 maanden door te kunnen stromen naar een passende vervolgplek”¹¹², een tussenplek, beschermd wonen of een zelfstandige woning.

Op dit moment zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om te kunnen beoordelen of dit doel wordt gehaald. De GGD heeft volgens de opzet als een van zijn taken de voortgang van trajecten te monitoren en er centrale regie op te voeren. Dat gebeurt echter in onvoldoende mate.

Uit aangeleverde gegevens van de Toegangspoort via de gemeente¹¹³ konden we niet opmaken hoelang de jongeren hebben moeten wachten op doorstroom of uitstroom uit de opvang. Zoals eerder vermeld kregen we op verzoek ambtelijke informatie aangeleverd over de 100 dak- en thuisloze jongeren die in 2021 zijn aangemeld bij de Toegangspoort. Van die 100 casussen zouden er ‘inmiddels 35 zijn afgesloten’. De afsluitreden is:

- 9 zijn verhuisd naar buiten de regio;
- 15 zijn toegeleid naar een beschermde of begeleide (zelfstandige) woonvorm (dit kan ook een tussenplek zijn). De Toegangspoort heeft geen exact overzicht wie met welke indicatie waarnaar is doorgestoomd;
- voor 4 is zelfstandige huisvesting gevonden binnen de regio;
- 3 cliënten wilden geen begeleiding meer (en er was geen aannemelijk risico op gevaar);
- bij 4 is de reden van afsluiting onbekend, of zijn ze vertrokken zonder toelichting.

Deze 100 casussen betreffen zowel dakloze jongeren in de opvang als thuisloze jongeren die worden begeleid terwijl ze niet in de opvang zitten. Van de 100 jongeren waren er 43 opgevangen in de crisisopvang (hotel of die van het Leger des Heils) en 57 hebben alleen een briefadres gekregen en werden waarschijnlijk door JOR-professionals begeleid. Ook bij deze thuisloze jongeren kan sprake zijn van afsluiting van de casus. Kortom, het gaat bij de 35 gevallen niet alleen om uitstroom uit de opvang. We weten bovendien niet wanneer de jongeren zijn aangemeld bij de Toegangspoort en hoelang het duurde voor de casus als dan niet werd afgesloten. Daardoor kunnen we op grond van deze gegevens geen conclusies trekken over hoelang de jongeren in de opvang zaten.

Meer gedetailleerde data over jongeren in de opvang van het Leger des Heils, die we hebben ontvangen via de gemeente, lijken erop te duiden dat jongeren regelmatig langer dan drie maanden in de opvang zitten. In 2021 waren er 23 jongeren in de

¹¹² Visie van opvang naar wonen, p. 19

¹¹³ Ontvangen 8 maart 2022

crisisopvang van het Leger des Heils ingestroomd (algemeen gesubsidieerde voorziening), waarbij 6 van deze 23 jongeren meer dan drie maanden in de crisisopvang zaten (soms zelfs zeven maanden).¹¹⁴ Een gemiddeld verblijf van drie maanden lijkt voor de crisisopvang wel te worden gehaald. Indien het verblijf in de 24-uursopvang (Herstart) erbij wordt betrokken – en die hoort ook bij de basiscapaciteit van de opvang – dan wordt de termijn van drie maanden ruim overschreden.¹¹⁵

De streeftermijn van drie maanden in de opvang voor jongeren lijkt door geen van de betrokken organisaties nog als streefdoel te worden ervaren, bleek uit de interviews. Wel wordt het van belang geacht het verblijf in de crisisopvang zo kort mogelijk te houden. Een van de betrokkenen bij de ontwikkeling van de Toegangspoort gaf aan dat aanvankelijk het streven was dat daklozen (dus niet specifieke jongeren) binnen een jaar uitgestroomd zouden moeten zijn uit de opvang naar op z'n minst een passende vervolgplek (zorginstelling, BW, tussenplek) of een zelfstandige woning. Dit streefdoel werd volgens de geïnterviewde al tijdens de ontwikkeling van de Toegangspoort losgelaten, vanwege twee redenen: de krappe woningmarkt en omdat een behoorlijk aantal daklozen een zware, complexe problematiek hebben, zodat trajecten langer duren. Hiervoor zijn geen nieuwe concrete streefdoelen in de plaats gekomen.¹¹⁶

In de gesprekken met ketenpartners en de gemeente werd aangegeven dat dak- en thuislozen, en ook jongeren onder hen, lang in de opvang kunnen verblijven. De belangrijkste redenen die hiervoor werden genoemd zijn:

- Wachtlijsten voor geschikte tussenplekken voor jongeren;
- Wachtlijsten voor beschermd wonen (zo'n 1,5 jaar);
- Tekortschietende begeleiding en trajectregie, waardoor cliënten onvoldoende begeleid worden, en het lang kan duren voor een indicatie voor een vervolg plek of urgentie voor een woning wordt aangevraagd;
- Tekort aan geschikte, betaalbare woningen of woonvormen om naar uit te stromen;

¹¹⁴ Eigen berekeningen op basis van een via de gemeente ontvangen Excel-bestand van het Leger des Heils.

¹¹⁵ Dat een casus in de opvang is afgesloten, betekent lang niet altijd doorstroom te zijn naar een tussenplek of een woning. Volgens de aangeleverde gegevens waren 9 van de 23 jongeren uit beeld verdwenen of (weer) zwervend. Verder zijn er 2 jongeren zelfstandig gaan wonen. De rest is doorgestroomd naar een ander product van het Leger des Heils: 8 jongeren naar een product op opvanglocatie X/Y (waarschijnlijk 'Herstart' met een Wmo-indicatie) en de overige 4 naar een ander product van Leger des Heils Rijnmond Zuidwest, mogelijk buiten Dordrecht. Doorstroom naar het product 'Herstart' op locatie X/Y betekent echter een uitstroom uit de crisis/nachtopvang naar 24-uursopvang met een Wmo-indicatie. Beide worden gerekend tot de basiscapaciteit 'opvang'. In strikte zin is bij deze 8 jongeren dus geen sprake van uitstroom, maar doorstroom naar 24-uursopvang.

¹¹⁶ Interview SDD 13 mei 2022

- Wachttijsten voor verslavings-, psychische en psychiatrische zorg (extra- of intramuraal). Deze zijn in de routes van opvang naar wonen niet meegenomen.

De Toegangspoort vervult maar in beperkte mate haar functie wat betreft monitoring van en regie op trajecten. De GGD vindt dat als een traject eenmaal van start is gegaan, regie en monitoring vooral de verantwoordelijkheid is van de instanties die de jongeren begeleiden. Het bureau trajectmanagement van het Leger des Heils lijkt deze functie niet goed te vervullen; zoals we zagen kunnen jongeren lange tijd in de opvang verblijven zonder dat er een indicatie voor een vervolgplek wordt aangevraagd.¹¹⁷

Het blijkt dus om verschillende redenen moeilijk om gestelde termijnen te halen; en voor het verblijf in de opvang lijken geen concrete termijnen meer te worden gehanteerd. Omdat de monitoring nog in opbouw is, is niet goed vast te stellen hoe lang dakloze jongeren in de opvang zitten voordat ze doorstromen.

Aanbod van tussenplekken

De vraag of het aanbod aan doorstroom- of tussenplekken toereikend is voor de doelgroep van dak- en thuisloze jongeren, is niet te beantwoorden op grond van de beschikbare gegevens. Zoals eerder is aangegeven (paragraaf 1.2.2) is er wel onderzoek uitgevoerd naar het benodigde aanbod en de behoefte aan woon(zorg)vormen voor kwetsbare groepen, waaronder dak- en thuisloze jongeren, op grond waarvan is bepaald hoeveel tussenplekken en zelfstandige woningen nodig zijn voor verschillende doelgroepen. Voor dak- en thuisloze jongeren zou er behoefte zijn aan 2 voorzieningen (tussenplekken) van 15 woonplekken in woontrainingsprojecten voor jongeren.¹¹⁸ Dordrecht heeft inmiddels de 15 woonplekken voor woontraining gerealiseerd, terwijl een woontrainingsproject met 15 plekken voor jongeren in ontwikkeling is in Papendrecht. De realisatie van dit project in Papendrecht hangt van allerlei zaken af (zo moet een woning nog vrijkomen), zodat nog niet duidelijk wanneer die gerealiseerd kan worden. Het is dus nog onduidelijk of de

¹¹⁷ De sociale dienst heeft hier ook een rol, namelijk bij klanten waarvoor zij een Wmo-indicatie afgeeft. Zij geeft bij aanvragen voor indicaties voor opvangvoorzieningen (24-uurs opvang) op opvanglocatie X relatief korte indicaties af: eerst een indicatie voor 3 maanden (voor de brede intake en ondersteuningsplan), dan een indicatie van zo'n 6 maanden (om de voortgang van de ondersteuning op het herstel van de cliënt te volgen), en daarna vaak nog een indicatie voor 3 maanden en soms een verlenging van 3 maanden. De SDD heeft tussentijds contact met de klant en de persoonlijk begeleider en trajectmanager (bij het Leger des Heils) over de verlenging van indicaties. Op die manier volgt de Wmo-consulent tussentijds het proces van de klant en stuurt daarin bij indien nodig, door in gesprek te gaan met de klant (Interview SDD 25 april 2022). Het gaat hier over indicaties voor opvang voor daklozen in het algemeen, niet specifiek voor jongeren. De genoemde termijnen voor de indicaties houden in dat daklozen gemiddeld zo'n jaar in de 24-uursopvang ('Herstart') kunnen verblijven.

¹¹⁸ Naast uitstroomplekken: Housing First-woningen en afspraken met tijdelijke verhuurders voor huisvesting jongeren

realisatie van de geplande tussenplekken voor jongeren in 2022 gerealiseerd wordt. Los daarvan kan geconstateerd worden dat de vraag ondertussen lijkt te zijn toegenomen, door de toenemende krapte op de woningmarkt en door de gevolgen van de coronacrisis, die gezinnen met meervoudige problematiek extra onder druk heeft gezet.

De 15 plekken in een woontrainingsproject in Dordrecht (in Sterrenburg) zijn bedoeld voor jongeren uit de jeugdzorg of dak- en thuisloze jongeren met de potentie om zelfstandig te wonen, maar die daarvoor nog de nodige vaardigheden moeten eigen maken.¹¹⁹ Ze krijgen begeleiding op hun woonplek op de levensgebieden van inkomen, financiën op orde houden en wonen. Hiervoor is een specifiek SDD-product ontwikkeld, de IB4 MO-indicatie, samen met de twee betrokken zorgaanbieders, Timon en Enver, en de woningcorporatie Trivire.¹²⁰ In principe wordt door de SDD een IB4 MO-indicatie afgegeven voor een jaar, maar het blijkt nu dat jongeren over het algemeen meer tijd nodig hebben.¹²¹ Er is een wachtlijst voor IB4 MO bijgehouden door de SDD, en de wachttijd kan oplopen tot meer dan een jaar.¹²² In de tussentijd slapen deze jongeren op de bank, in het hotel of op andere plekken, zoals in een instabiele thuissituatie bij de ouders. Gedurende de tijd dat jongeren bij het SDD op de wachtlijst staan kunnen ze een indicatie krijgen voor overbruggingsbegeleiding (individuele begeleiding) door JOR, om te kijken op welke terreinen al gewerkt kan worden aan herstel.¹²³

Er zijn nog allerlei andere tussenplekken waar dak- en thuisloze jongeren ook gebruik van kunnen maken indien ze perspectief hebben om zelfstandig te wonen maar daar nog niet toe in staat zijn.¹²⁴ Het gaat hier om tussenplekken die ook voor volwassenen open staan, en dus niet specifiek voor jongeren zijn. De gemeente maakt onderscheid tussen

¹¹⁹ Zie Movisie, De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren, 2021, p. 88-89, initiatief 35: Zwaardere woonbegeleiding met woning voor jongeren (Dordrecht).

¹²⁰ De jongeren wonen in een geclusterde woonsetting, verdeeld over twee aanbieders (7 plekken voor Timon, 8 voor Enver). De ondersteuning is dichtbij georganiseerd door een steunpunt in de buurt.

¹²¹ Interview SDD 25 april 2022. In een interview met Timon werd aangegeven dat het eerdere richting twee jaar gaat.

¹²² daar staan nu 18 jongeren op, en enkelen staan er 14 maanden op. Interview SDD

¹²³ Interview SDD 25 april 2022

¹²⁴ Uit de gesprekken kwam overigens naar voren dat er geen eenduidige definitie is van wat tussenvoorzieningen of tussenplekken zijn. Soms wordt tijdelijke huur in tijdelijke woning, ter overbrugging van de tijd dat iemand op een wachtlijst staat voor een tussenplek, zelf ook een tussenplek genoemd. Maar daar wordt dan bijv. geen woontraining gegeven. Daarom zijn het volgens anderen geen tussenplekken.

incidentele en structurele tussenplekken.¹²⁵ Incidentele tussenplekken zijn voorzieningen in locaties die maximaal voor 2 à 3 jaar beschikbaar zijn. Tijdelijk woningen met een tijdelijke huurovereenkomst zijn bedoeld als tussenstap naar structurele tussenplekken of naar zelfstandige wonen, als die beschikbaar komen. Veel van de structurele tussenplekken voor dak- en thuislozen – waar ook jongeren gebruik van kunnen maken – worden aangeboden door het Leger des Heils. Zo zijn er 23 plekken van het product 'Doorstart' in de Binnenstad en in Sterrenburg voor daklozen die doorstromen uit Herstart, maar nog niet zelfstandig kunnen wonen.¹²⁶ Ook zijn er Skaeve Huse, met begeleiding vanuit het Leger des Heils, voor mensen die voor veel overlast zorgen. Leger des Heils begeleidt ook daklozen in Short Stay Facility (SSF) Dordrecht. Stichting Timon begeleidt specifiek enkele jongeren in SSF Dordrecht. Daarnaast heeft De Hoop enkele tijdelijke tussenplekken (portocabins). Ook zijn er enkele woningen van Woonbron beschikbaar als tussen- of vervolgplek.

In regiogemeenten zijn ook tussenplekken beschikbaar, voor dak- en thuislozen in het algemeen of voor jongeren. Zo zijn er in Gorinchem Kamers met Kansen (zo'n 15 plekken); deze zijn specifiek bedoeld voor jongeren, waarbij ze begeleiding krijgen van het Leger des Heils.¹²⁷

Tussenplekken zijn geïndiceerde voorzieningen waarvoor een Wmo-indicatie nodig is. Naast die indicatie voor beschermd wonen (BW-indicatie; dit is geen tussenplek) en de IB4 MO-indicatie zijn er indicaties voor individuele begeleiding (IB MO). IB MO-indicaties worden gegeven voor producten van het Leger des Heils en sinds januari 2021 ook voor producten van zeven nieuwe partijen die hiervoor zijn gecontracteerd. Zij bieden individuele begeleiding voor de MO-doelgroep gericht op bevorderen van zelfredzaamheid en/of voorkomen van terugval.¹²⁸ Daarnaast zijn er tussenplekken voor jongeren die alleen bedoeld zijn voor jongeren met een indicatie verlengde jeugdzorg, zoals Kamer Trainingscentrum (KTC) voor begeleiding van jongeren uit de jeugdzorg bij zelfstandig wonen, onder meer aangeboden door Enver. Maar jongeren met een verlengde jeugdzorg-indicatie kunnen ook in dezelfde tussenplekken terecht komen als dak- en thuisloze jongeren met

¹²⁵ Zie figuur 7.1.

¹²⁶ Volgens Leger des Heils zitten hier momenteel geen jongeren.

¹²⁷ Daarnaast zijn er vele aanbieders voor Beschermd Wonen en specifiek opvang en tussenplekken voor gezinnen en vrouwen die te maken hebben met huiselijk geweld; maar die laten we hier buiten beschouwing.

¹²⁸ RIB 8 december 2020. Het gaat om de zorgaanbieders Enver, Stichting Timon, Antes, Yulius, De Hoop, ASVZ en Syndion. Het betreft een pilot met een looptijd van 2 jaar.

een IB MO-indicatie. Dat er een tekort is aan tussenplekken voor jongeren die nog niet zelfstandig kunnen wonen, komt dus ook doordat er vraag is naar deze plekken vanuit zowel de uitstroom uit de (residentiele) jeugdzorg als vanuit de maatschappelijke opvang. Ook vanuit jeugdzorgaanbieders, zoals Enver, wordt gesteld dat er te weinig van dit soort plekken zijn.¹²⁹

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Uit gesprekken met diverse betrokkenen kwam naar voren dat er een tekort is aan geschikte tussenplekken voor dak- en thuisloze jongeren (maar ook andere doorstroomplekken, zoals in BW en verslavingszorg).¹³⁰ Daardoor blijven jongeren langer in de opvang. Samen met de Toegangspoort wordt dan bekeken wat de mogelijkheden zijn. De gemeente – waaronder de interventiespecialisten – zetten zich geregeld in om op *ad hoc* basis bij urgente gevallen tijdelijke plekken te realiseren. Er wordt bijvoorbeeld gezocht naar tussenoplossingen, zoals huisvesting in tijdelijke woningen van Villex of Livable met begeleiding ter overbrugging. Er lijken structureel meer tussenplekken nodig te zijn. Data of onderzoek om dit te onderbouwen, is niet beschikbaar.¹³¹

Een nieuw onderzoek voor de benodigde capaciteit aan woon(zorg)vormen lijkt nodig te zijn. Het onderzoek waarop de Agenda HKG is gebaseerd, is niet meer actueel.¹³² Daarbij moet wel worden aangetekend dat niet alle geplande tussenplekken tijdig worden gerealiseerd. Diverse ontwikkelingen, zoals de coronacrisis en de grote druk op de woningmarkt, hebben ervoor gezorgd dat de doelgroep van de Agenda HKG groter is geworden en het aanbod (sociale huur e.d.) beperkter. Ook lijken er andere producten (type voorzieningen) voor de doelgroepen nodig te zijn; nieuw onderzoek is nodig om te bepalen welke.¹³³ Het vorige onderzoek maakte duidelijk dat het niet eenvoudig is om de vraag naar tussenplekken voor dak- en thuisloze jongeren inzichtelijk te krijgen. Dat komt mede doordat er geen goed zicht is op de uitstroom uit de (verlengde) jeugdhulp. Ten behoeve van een nieuw toekomstonderzoek is aan de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ (SOJ) gevraagd om voor de

¹²⁹ Interview SDD 13 mei 2022; interview Enver 10 mei 2022.

¹³⁰ Zie ook AD, 07-02-2022, [Honderden woningen en opvangplekken nodig voor stijgend aantal daklozen](#).

¹³¹ Wachtlijsten van woningcorporaties zouden hier een indicatie voor kunnen zijn. Maar de Toegangspoort had oorspronkelijk in de opzet ook de taak om de voortgang van trajecten te monitoren om tijdig knelpunten in de door- en uitstroming te kunnen opmerken.

¹³² Ambtelijke gesprek van 19 mei 2022

¹³³ Ambtelijk gesprek van 19 mei 2022.

woonagenda inzichtelijk te maken hoe groot de behoefte is aan huisvesting voor jongeren die uitstromen vanuit de jeugdhulp.¹³⁴

Knelpunten in de doorstroming aanpakken vereist kennis van het verloop van trajecten, om knelpunten vervolgens te bespreken met de kernpartners in de Toegangspoort en naar oplossingen te zoeken. Monitoring door de Toegangspoort is echter nog in de fase van ontwikkeling, en lijkt zich vooral te focussen op de beginfase.

De gemeente zou graag zicht krijgen op welke tussenplekken wanneer beschikbaar zijn, om zodoende de capaciteit aan tussenplekken beter te managen. Het realiseren van een dergelijk overzicht wordt nu belemmerd doordat tussenplekken gekoppeld zijn aan vele verschillende soorten indicaties: verschillende Wmo-indicaties, jeugdzorgindicaties en (voor BW) soms ook Wlz-indicaties. Van sommige Wmo-indicaties houdt de SDD wachtlijsten bij. Maar Wmo-indicaties voor individuele begeleiding door verschillende aanbieders gebeurt op BSN-nummer, en dat mag de gemeente niet registreren. En beleidsmedewerkers op het terrein van maatschappelijke opvang hebben geen toegang tot gegevens over jeugdzorgindicaties. Een mogelijkheid om de capaciteit van tussenplekken te monitoren en te managen is dan het loskoppelen van die plekken van de indicaties. Capaciteitsmanagement zou bijvoorbeeld via een soort Booking.com-systeem mogelijk zijn. Dit wordt momenteel onderzocht, in het kader van het lopend onderzoek bij de gemeente.¹³⁵

7.2.2 Uitstroom naar woningen en nazorg in de praktijk

Uitstroom naar zelfstandig woonvormen

Er zijn geen concrete streefdoelen voor de uitstroom naar passende woonvormen in het beleid opgenomen, behalve het streven dat trajecten zo kort mogelijk dient te zijn. In de oorspronkelijke opzet (folder) van de Toegangspoort staat wel een concreet streefdoel genoemd: 'de gewenste maximale duur van een traject (van aanmelding tot afronding) is 1 jaar'. Het hoeft hier echter niet altijd te gaan om uitstroom naar een zelfstandige woning; het kan bijvoorbeeld ook gaan om beëindiging van een traject omdat iemand in Beschermd Wonen wordt geplaatst of in een instelling voor ggz of verslavingszorg. Indien we ons beperken tot de uitstroom naar een zelfstandig woonvorm, lijkt dit vaak niet binnen een jaar gerealiseerd te worden. Eerder hebben we vermeld dat volgens de gegevens van de

¹³⁴ Ambtelijk gesprek van 19 mei 2022. In een ambtelijk groepsgesprek van 27 januari 2022 werd aangegeven dat voor jongeren die uit de jeugdhulp uitstromen en op de wachtlijst staan voor een voorziening voor beschermd wonen de gemeente bezig is per jongere in kaart te brengen wie in een minder zware voorziening terecht zou kunnen. Hetzelfde gaat de gemeente samen met Enver doen voor jongeren waarvoor verlengde jeugdhulp is aangevraagd.

¹³⁵ Ambtelijk gesprek 24 mei 2022.

Toegangspoort 4 van de 100 jongeren die in 2021 zijn aangemeld bij de Toegangspoort zelfstandige huisvesting hebben gevonden binnen de regio. We weten niet wanneer deze jongeren zijn aangemeld, maar het is wel een aanwijzing dat maar een klein aantal jongeren binnen een jaar uitstromen naar een zelfstandige woning. Dat wordt bevestigd door interviews met verschillende partners. Ook werd door een betrokkene bij de ontwikkeling van de Toegangspoort aangegeven dat het streefdoel van één jaar al snel werd losgelaten.¹³⁶

In de opzet van de Toegangspoort omvatte de monitoring en regietaak van de GGD ook het opmerken van knelpunten in de uitstroom naar passende woonvormen en deze tijdig op te merken en te bespreken in het kernteam. Deze taak is (nog) niet opgepakt door de GGD.

Jongeren die kunnen uitstromen naar een woning krijgen daar begeleiding bij, veelal van de casemanagers die hen op dat moment begeleiden, bijvoorbeeld de casemanager van de organisatie die de opvang verzorgt of de begeleider bij de tussenplek. Indien daklozen toegang krijgen tot de opvang, is een van de eisen die de begeleider stelt, dat ze intensief op zoek gaan naar huisvesting en zich breed inschrijven voor een woning, dus ook buiten Dordrecht. Maar de wachtlijsten voor geschikte, betaalbare woningen zijn erg lang. Daarom zou vaak moeten worden uitgeweken naar tijdelijke huur of huisvesting in regio's waar minder druk is op de woningmarkt.¹³⁷

Iedereen die we hebben gesproken gaf aan dat het aanbod aan zelfstandige woningen of woonvormen kwantitatief niet toereikend is voor de doelgroep van dak- en thuisloze jongeren. Er is een groot tekort is aan passende sociale huurwoningen voor kwetsbare groepen, inclusief dak- en thuisloze jongeren. Dat komt ook omdat geplande bouwprojecten later worden opgeleverd. Zo is de opleveringsdatum van woningen in het Leerpark in Dordrecht al een paar keer verschoven (de planning is nu dat ze in december 2022 worden opgeleverd). Daar komen 33 studio's beschikbaar voor jongeren met een hulpvraag, die lichte begeleiding nodig hebben.¹³⁸

¹³⁶ Interview SDD 13 mei 2022

¹³⁷ Interview JOR 20 april 2022

¹³⁸ Zie Movisie, De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren, 2021, p. 86-87, initiatief 34: Woonunits met lichtere woonbegeleiding voor jongeren (Leerpark)

Als er geen geschikte zelfstandige woonvormen beschikbaar zijn, worden oplossingen vooral gezocht in tijdelijke woningen of flexwoningen in leegstaande panden, via leegstandsbeheerders als Trivere en Livable, die leegstaande panden ombouwen naar woningen. De gemeente heeft afspraken gemaakt met dergelijke tijdelijke verhuurders voor huisvesting van jongeren.

Voor een bijzondere doelgroep, namelijk langdurige daklozen die vaak nergens terecht kunnen (vanwege hun complexe problematiek) zijn er Housing-First woningen. Ze krijgen een woning aangeboden en van daaruit wordt (intensieve) begeleiding opgebouwd.¹³⁹ Leger des Heils biedt dit aan voor volwassenen. Sinds kort biedt Timon ook Housing First aan voor langdurig dakloze jongeren, maar dit project bevindt zich nog in de opstartfase. Woningcorporaties hebben toegezegd 25 woningen hiervoor beschikbaar te willen stellen.

In het kader van de Agenda HKG zijn er (proces)afspraken gemaakt om uitstroom naar een zelfstandige woonruimte te bevorderen. Het gaat om contingentafspraken voor de verdeling van het contingent dak- en thuislozen over de negen deelnemende gemeenten (dus niet specifiek voor jongeren). Ieder jaar stellen zij 50 woningen beschikbaar voor deze specifieke doelgroep (kwetsbare groepen).¹⁴⁰ Daarnaast wordt de voorrangsregeling (uit de huisvestingsverordening) soepeler toegepast. Er zijn een aantal voorrangsroutes, op basis waarvan mensen die uitstromen uit instellingen dan wel uit de opvang voorrang krijgen boven andere woningzoekenden.¹⁴¹ Jongeren in de opvang blijken hier niet altijd voor te worden aangemeld. Daarnaast moet door de krappe woningmarkt vaak toch lang gewacht worden op een woning. Voor degenen zonder maatschappelijke binding zijn er extra obstakels, omdat maatschappelijke binding een voorwaarde is voor de voorrangsregeling. Zij kunnen nog moeilijker aan een woning komen. Tijdelijke huur via organisaties als Livable en Villex biedt voor hen soms nog mogelijkheden. En soms kan een sociaal pontonnier hier voor een doorbraak zorgen.

Passende nazorg

Het voorkomen van terugval is een van de doelen van de visie van Opvang naar wonen. Verschillende zorgaanbieders en de SDD gaven aan dat er allerlei mogelijkheden zijn om indicaties te verkrijgen voor nazorg van cliënten die uitstromen naar zelfstandige

¹³⁹ Volgens Leger des Heils zaten daar vorig jaar 3 jongeren; interview Leger des Heils 3 maart 2022.

¹⁴⁰ Dordrecht heeft volgens deze afspraken een contingent van 15 woningen. 'Contingentafpraak voor regio van Beschermd wonen en opvang', peildatum 30 september 2021.

¹⁴¹ Ambtelijk gesprek 19 mei 2022

woonvormen. Zowel Leger des Heils, professionals van JOR, Stichting Timon en Enver gaven aan dat ze jongeren begeleiden die zelfstandig zijn gaan wonen. Het gaat hier om een maatwerkvoorziening. Als een jongere uitstroomt naar een zelfstandige woning, is er regelmatig nog andere problematiek waarvoor begeleiding nodig is, zoals soms ambulante specialistische zorg.¹⁴² In de oorspronkelijke opzet van de Toegangspoort zou de GGD ook de nazorg monitoren: of deze goed geregeld is na elk traject. Dit is een taak die de GGD (nog) niet op zich heeft genomen. Ook in het dashboard in ontwikkeling van de gemeente lijkt nazorg niet gemonitord te worden. Het is niet te beoordelen of er in voldoende mate nazorg wordt geboden aan dak- en thuisloze jongeren die uitstromen naar wonen.

Knelpunten en oplossingsrichtingen

Het grootste knelpunt bij door- en uitstroom is het tekort aan woon(zorg)vormen en zelfstandige woningen. Een medewerker van de sociale dienst betrokken bij de ontwikkeling van de Toegangspoort gaf aan dat de kernpartijen van de Toegangspoort samen twee doelen hadden gesteld bij de ontwikkeling van de Toegangspoort. Allereerst moest de toegang makkelijker en soepeler verlopen. Daar zijn grote stappen mee gemaakt. Maar het andere doel, hoe realiseren we met elkaar een snellere doorstroom, uitstroom en nazorg, en hoe realiseren we de monitoring van dit proces, daaraan moet nog hard worden gewerkt.¹⁴³

Er zijn allerlei obstakels bij de bevordering van een tijdige uitstroom. Het grootste obstakel vormt het tekort aan betaalbare en passende huurwoningen. Wat ook meespeelt, is dat grote bouwprojecten vaak uitlopen. Zo wordt al lange tijd gewacht op de oplevering van studio's voor jongeren met lichte begeleiding in het Leerpark. Daarnaast spelen soms belemmerende regels een rol, zoals die van regiobinding.¹⁴⁴ Een geïnterviewde merkte op dat het criterium van regiobinding misschien strikter gehanteerd zou moeten worden bij de toegang tot de opvang, omdat degenen zonder regiobinding in de opvang later niet of moeilijk blijken te kunnen uitstromen.¹⁴⁵

Dat trajecten van opvang naar wonen vaak langer duren dan bij de aanvang van de Toegangspoort werd verwacht komt ook doordat dak- en thuisloze jongeren over het

¹⁴² Interview JOR 20 april 2022

¹⁴³ Interview SDD 13 mei 2022

¹⁴⁴ Interview Enver. Bijv. jongeren die in aanmerking komen om met urgentie een woning te krijgen, krijgen bijvoorbeeld op bepaalde urgentie-locaties te maken met een screening op o.a. of ze in het verleden in contact zijn geweest met justitie.

¹⁴⁵ Interview Leger des Heils 3 maart 2022

algemeen meer tijd nodig blijken te hebben om tot rust te komen en te herstellen. Met name zorgprofessionals wijzen regelmatig op het de complexe problematiek van dak- en thuislozen die ervoor zorgt dat trajecten langer duren dan voorzien. Een geïnterviewde stelde de vraag of de visie *Van opvang naar wonen* niet uitgaat te optimistische verwachtingen over de (te ontwikkelen) zelfredzaamheid van dak- en thuislozen. Bij een behoorlijk aandeel dak- en thuislozen zou het proces naar zelfstandig wonen veel langer duren dan wordt verondersteld, en bij deel zou volgens haar geen perspectief zijn op zelfstandig wonen, ook niet op de langere termijn.¹⁴⁶ Het gaat hier om algemene indrukken van de betreffende medewerker. Onderzoek en een goed functionerend systeem van monitoring en een dashboard van de gemeente zouden zicht moeten geven op dergelijke trends en oorzaken achter knelpunten binnen trajecten.

¹⁴⁶ Interview GGD 1 april 2022. Het gaat dan om de OGGZ-doelgroep, met meervoudige problematiek.

Bijlagen

B.1. Normenkader

	Subvragen	Norm
1.	Welk beleid voert de gemeente Dordrecht ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren en welke prestaties en effecten worden met dit beleid beoogd?	Geen norm (want alleen beschrijving)
2.	Welke preventieve maatregelen heeft de gemeente genomen om dak- en thuisloosheid onder jongeren te voorkomen en welke resultaten worden hiermee bereikt?	Geen norm (want alleen beschrijving)
3.	Heeft de gemeente inzicht in (de ontwikkeling in) de omvang en samenstelling van de groep dak- en thuisloze jongeren? En sluit het beleid hierop aan?	• De doelgroep is naar omvang goed in beeld bij de gemeente. • De doelgroep is naar samenstelling goed in beeld bij de gemeente. • Het beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren sluit aan op het inzicht van de gemeente in kenmerken van de doelgroep die risico loopt op dak- en thuisloosheid.
4.		
	a. In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en in praktijk sprake van een adequate toegang tot de nacht- en crisisopvang?	De toegang tot de nacht- en crisisopvang is in opzet adequaat geregeld en georganiseerd: • De toegangscriteria die de gemeente hanteert zijn in lijn met de Wmo 2015 en het convenant landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang • De capaciteit van voorzieningen in de nacht- en crisisopvang is afgestemd op inzicht in de omvang van de vraag vanuit de doelgroep

		• De samenwerking in de toegang is georganiseerd en er is een vaste werkwijze ontwikkeld voor de uitvoering van de toegang. De toegang tot de nacht- en crisisopvang is in praktijk adequaat: • De toegang tot de nacht- en crisisopvang wordt uitgevoerd volgens de toegangscriteria • Het aanbod aan voorzieningen in de nacht- en crisisopvang is toereikend voor de omvang van de doelgroep • Het aanbod van voorzieningen in de nacht- en crisisopvang is toereikend gezien de samenstelling van de doelgroep
	b. In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en in praktijk sprake van een adequate doorstroom naar tussenvoorzieningen?	De doorstroom naar tussenvoorzieningen is in opzet adequaat: • De gemeente heeft inzicht in het aanbod en de behoefte aan zelfstandige woningen en woonvormen • Er zijn (proces)afspraken om een adequate doorstroom vanuit de opvang naar een vervolgplek te bevorderen De doorstroom naar tussenvoorzieningen is in praktijk adequaat: • de doorstroom naar tussenvoorzieningen vindt plaats binnen de termijnen zoals vastgelegd in beleid • Het aanbod aan doorstroomvoorzieningen is kwantitatief toereikend voor deze doelgroep
	c. In hoeverre is voor dak- en thuisloze jongeren in opzet en in praktijk sprake van een adequate uitstroom	De uitstroom naar een zelfstandige woonvorm of woning is in opzet adequaat:

	naar een zelfstandige woonvorm of woning, waar nodig met begeleiding?	• De gemeente heeft inzicht in het aanbod en de behoefte aan zelfstandige woningen en woonvormen. • Er zijn (proces)afspraken om een adequate uitstroom naar een zelfstandige woonruimte te bevorderen De uitstroom naar een zelfstandig woonvorm of woning is in praktijk adequaat: • de uitstroom vindt plaats zoals beoogd door het beleid • Het aanbod aan zelfstandige woonvormen en begeleiding is kwantitatief toereikend voor deze doelgroep • Er wordt passende zorg geboden bij zelfstandig wonenden
5.	Welke belemmeringen worden door betrokkenen ervaren voor een adequate toegang tot de eerste opvang en tijdige doorstroming in de keten van maatschappelijke opvang?	Geen norm (want alleen beschrijving)
6.	Welke oplossingen voor de genoemde belemmeringen zijn hiervoor in beeld bij betrokkenen?	Geen norm (want alleen beschrijving)
7.	Welke belemmeringen kunnen door het gemeentebestuur worden weggenomen en in hoeverre wordt er gewerkt aan het oplossen van de belemmeringen?	Aan het oplossen van belemmeringen wordt gewerkt indien deze erkend zijn door de gemeente, een voornemen is geformuleerd om deze aan te pakken en/of al beleid is ontwikkeld of afspraken zijn gemaakt om ze aan te pakken.

B.2 Schets van de bredere beleidscontext

Het Dordtse beleid ten aanzien van dak- en thuisloze jongeren heeft een basis in de deelname van Dordrecht aan *het landelijke programma Dak- en thuisloze jongeren*. Dordrecht is een van de 14 gemeenten die binnen dit programma uitvoering geven aan *de pilot 100% terugdringing* (zie kader 1.1). De Dordtse deelname is ingebed in de visie Van opvang naar wonen (december 2019). Deze visie richt zich op maatschappelijke opvang. De *Transformatieagenda Beschermd Wonen en Opvang 2017-2020* (2017) vormt het inhoudelijke kader waarop de visie aansluit. De visie Van opvang naar wonen en bijbehorend uitvoeringsprogramma preciseren wat in de periode 2020-2025 op het gebied van maatschappelijke opvang wordt ondernomen¹⁴⁷, zowel lokaal als in regionaal verband. De voorgenomen acties betreffen zowel regionale activiteiten voor de regio Drechtsteden /Alblasserwaard (onder regie van centrumgemeente Dordrecht) als lokale activiteiten in Dordrecht en andere gemeenten in de Drechtsteden en Alblasserwaard.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Groepsinterview 27 januari 2022.

¹⁴⁸ RIB over uitvoeringsprogramma visie Van opvang naar wonen 2020-2025, 0089577, 14 juli 2020.

Kader B2.1 Pilot 100% terugdringing vanuit Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren

Het landelijke *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren* wordt gewerkt aan continue verbetering op vijf actielijnen:

1. Preventie, nazorg en regie; gemeenten gaan (in afstemming met betrokken partijen) actief op zoek naar (potentiële) dak- en thuisloze jongeren om passende ondersteuning te bieden. Zij laten pas los als er op alle levensgebieden sprake is van een voldoende duurzame situatie.
2. Financiële bestaanszekerheid; jongeren zijn in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, waar mogelijk via een baan (al dan niet met extra begeleiding).
3. Persoonlijke ontwikkeling en scholing; jongeren zijn in staat om een opleiding te volgen of zich op een andere passende manier persoonlijk te ontwikkelen.
4. Opvang en wonen; jongeren hebben recht op huisvesting of opvang. Er is geen wachtlijst om in gespecialiseerde jongerenopvang of beschermd wonen te komen en binnen uiterlijk 3 maanden is er sprake van een duurzame woonplek.
5. Helpende regels; jongeren worden niet dak- en thuisloos als gevolg van tekortschietende (uitvoering) van regels.

Onderdeel van de aanpak is dat 14 gemeenten in lokale pilots het aantal dak- en thuisloze jongeren in de eigen gemeente met 100% te verminderen door middel van een aanpak op alle levensgebieden. Dat komt erop neer dat geen enkele jongere langer dan drie maanden in de opvang verblijft. De pilots hebben een looptijd van juli 2019 tot eind 2021.

Met de Transformatieagenda Beschermd Wonen en Opvang geven de twaalf gemeenten van de regio's Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfheerenlanden regionaal vorm aan de landelijk ingezette beweging van beschermd wonen naar een 'beschermd thuis' (zie kader 1.2). De regiogemeenten spreken af om toe te werken naar een sluitende aanpak voor de doelgroep van beschermd wonen en opvang. Met een sluitende ondersteuningsaanpak wordt bedoeld dat de nodige ondersteuning en voorzieningen aanwezig en toegankelijk zijn, zowel aan de preventieve kant als wanneer intensieve ondersteuning (tijdelijk) nodig is. Lokaal is het voorzieningenniveau op orde en werken lokale partners samen. Wanneer zwaardere ondersteuning nodig is, zijn regionale voorzieningen beschikbaar en is er afstemming tussen lokale en regionale partners. Daartoe moet worden gewerkt aan drie speerpunten¹⁴⁹:

1. Er zijn voldoende betaalbare en geschikte woonvoorzieningen.

¹⁴⁹ Transformatieagenda beschermd wonen en opvang 2017-2020 (2020); Raadinformatiebrief over Transformatieagenda beschermd wonen (19 december 2017).

2. Iedereen kan meedoen: cliënten hebben een zinvolle daginvulling.
3. Er wordt herstelgericht ondersteund.

De gemeente Dordrecht is een van de 21 centrumgemeenten die incidentele rijksmiddelen heeft ontvangen om vanaf medio 2020 extra te investeren in regionale plannen, gericht op een brede aanpak van dak- thuisloosheid. De financiële impuls is toegekend in het kader van het landelijke plan *Een (t)huis, een toekomst* (zie kader 1.2). Onder regie van centrumgemeente Dordrecht worden de middelen gebruikt om de acties uit het uitvoeringsprogramma Van opvang naar wonen een extra impuls te geven.¹⁵⁰ Meer specifiek wordt ingezet op het in de regio realiseren van het benodigde aanbod woon(zorg)producten (actie 2.4 'Uitbreiding van tussen-/vervolgvoorzieningen').¹⁵¹ Om als regiogemeenten gezamenlijk te voorzien in de benodigde woon(zorg)producten voor kwetsbare groepen zijn in de *Agenda Huisvesting Kwetsbare Groepen 2021-2022* (2021) (proces)afspraken vastgelegd. Tot de kwetsbare groepen worden dak- en thuisloze jongeren gerekend, evenals jongeren die na hun 18^e een instelling verlaten (uit jeugdzorg/detentie komen).

¹⁵⁰ Raadsinformatiebrief Uitvoeringsprogramma visie Van opvang naar wonen, 14 juli 2020, zaaknummer 0089577.

¹⁵¹ Brief 'Aanpak dak- en thuisloosheid 2020-2021' aan colleges in de regio Drechtsteden en Alblasserwaard, 24 juni 2020, zaaknummer 2480184.

Kader B2.2 Beweging naar een 'beschermd thuis'

In november 2015 is in opdracht van de VNG het advies *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis* uitgebracht. De commissie Dannenberg heeft een visie ontwikkeld op het beschermd wonen in relatie tot de maatschappelijke opvang en andere gemeentelijke taken. Deze visie vormt het uitgangspunt van de *Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang* (2018-2022). Kern daarvan is dat kwetsbare mensen zoveel mogelijk in 'gewone' woningen in de wijk wonen en daar worden begeleid en ondersteund bij hun herstel en zelfredzaamheid. Het verblijf in een instelling moet worden beperkt tot de mensen voor wie dat echt noodzakelijk is. Deze agenda geeft een impuls aan de aanpak van dak- en thuisloosheid. Het landelijke Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren is een verbijzondering van de Meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

Met het plan *Een (t)huis, een toekomst* geeft het vorige kabinet de ingezette lijn een extra impuls. Gemeenten en andere partijen worden (financieel) gefaciliteerd om doelstellingen te realiseren voortvloeiend uit regionaal vormgegeven plannen. De nadruk in de aanpak ligt op drie thema's:

1. Preventie; gemeenten moeten bijvoorbeeld beleid formuleren op gebied van preventie en vroegsignalering van schulden om huisuitzetting te voorkomen en gemeenten moeten voorkomen dat dak- en thuisloosheid ontstaat na uitstroom van iemand uit de jeugdzorg, een GGZ-instelling of detentie.
2. Vernieuwing van de opvangvoorzieningen; bijvoorbeeld: waar mogelijk van grootschalige naar kleinschalige opvang, van slaapzalen naar 1 (of 2)-persoonskamers en uiteindelijk zoveel mogelijk afbouw van opvangvoorzieningen. En ook: gemeenten moeten passende maatwerktrajecten aanbieden aan dakloze mensen (succesvolle uitstroom naar een passende woonplek) inclusief voldoende ambulante nazorg.
3. Wonen met begeleiding; de gemeentelijke aanpak van dak- en thuisloosheid gaat uit het van principe 'wonen eerst'. Dit vraagt onder andere dat gemeenten gezamenlijk eind 2021 10.000 extra tijdelijke of permanente woonplekken realiseren met benodigde begeleiding.

De Transformatieagenda Beschermd Wonen en Opvang 2017-2020 is aanvullend op het regionale en lokale beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.¹⁵² De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) verplicht gemeenten om hiervoor elke vier jaar een beleidsplan opstellen. Wettelijk is bepaald dat dit beleidsplan er mede op gericht is dat mensen die beschermd wonen of opvang ontvangen, een veilige woonomgeving hebben en, indien mogelijk, weer in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.¹⁵³ Zowel regionaal als in het lokale beleid van de gemeente Dordrecht zijn speerpunten opgenomen gericht op de beweging van beschermd wonen naar een

¹⁵² Transformatieagenda beschermd wonen en opvang 2017-2020 (2020), p. 3.

¹⁵³ Wmo 2015, artikel 2.1.2, lid 1 en 3.b.

beschermd thuis. Daarbij is regionaal specifieke aandacht voor jongeren die uit een jeugdinstelling uitstromen (zie kader 1.3).

De gemeente Dordrecht heeft lokaal beleid voor jongeren die na hun 18^e verjaardag uit een instelling uitstromen om te voorkomen dat deze kwetsbare groep dak- of thuisloos raakt. De basis hiervoor is gelegd in het *Investeringsplan sociaal domein* (2019). Het *Plan van aanpak Van Jeugdwet naar Wmo* (2020) geeft daaraan verdere opvolging (zie hierover paragraaf 1.3). Versnellingsmaatregelen van het vorige kabinet Rutte hebben geleid tot de zogenaamde '*Halsema-pilot*', waaraan Dordrecht en Groningen vanuit het Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren uitvoering geven (zie kader 1.4).

Kader B2.3 Speerpunten in het regionale en lokale Wmo-beleid gericht op een beschermd thuis

Een van de speerpunten van de *Regionale visie sociaal domein* (2019) luidt: "We bieden goed afgestemde ondersteuning aan inwoners met een gecombineerde hulpvraag". Dit speerpunt richt zich op inwoners van de Drechtsteden die met enige ambulante ondersteuning zelfstandig kunnen wonen, maar daarin worden belemmerd door vragen op het gebied van in inkomen, woonruimte en soms ook schulden. Als voorbeelden worden genoemd: mensen die doorstromen uit beschermd wonen, opvang of (residentiële) jeugdhulp. Voor deze groep onderzoeken de regiogemeenten hoe zij de gecombineerde ondersteuning aan deze inwoners kunnen optimaliseren. Voor jongeren die doorstromen uit de (residentiële) jeugdhulp investeren de regiogemeente daarnaast in zwaardere vormen van individuele begeleiding en kamertrainingcentra.

Het *meerjarenbeleidsplan Wmo Gemeente Dordrecht 2020-2023* (2019) heeft het versterken van de ondersteuning voor een beschermd thuis als een van de speerpunten. Dit richt zich op:¹

- Het verbeteren van de ondersteuning bij het opbouwen en onderhouden van sociale netwerken en bevorderen van inclusieve wijken.
- Het voorkomen van terugval door:
 - Verbeteren en versterken van de begeleiding aan inwoners bij wonen, dagelijks leven en meedoen in de wijk en, vanuit de herstelbenadering, ondersteunen bij zaken als een zinvolle dagbesteding, inkomen en financiële zelfredzaamheid.
 - Het verbeteren van het signaleren van een mogelijke terugval bij kwetsbare inwoners ('waakvlam').
- Het ontwikkelen van nieuwe tussenvoorzieningen: tussenvormen van wonen met begeleiding voor inwoners die geen gebruik (meer) hoeven te maken van een beschermende woonvorm, maar die ook nog niet voldoende in staat zijn om zelfstandig te wonen.

Kader B2.4 Versnellingsmaatregel 'de basis op orde': Halsema-pilot

Het vorige kabinet Rutte heeft in oktober 2020 met versnellingsacties gereageerd op een rapport van de commissie Halsema over de sociale impact van COVID-19. Het gaat onder meer om versnellingen in huisvesting kwetsbare groepen: meer woonplekken op korte termijn, meer ruimte voor lokaal maatwerk en basis op orde bij jongeren die jeugdhulp verlaten. Inzet van de 'Halsema-pilot' is om jongeren die na hun 18^e een jeugdhulpinstelling verlaten niet eerder los te laten dan dat de basis op orde is op vijf leefdomeinen: wonen, zorg, inkomen/schulden, school/werk en werk.

Bron: Kamerbrief Kabinetsreactie op het verslag van de werkgroep 'Sociale impact van de Coronacrisis' en het Manifest 'Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, (8 oktober 2020).

B.3 Toegangspoort Nieuwe Start in opzet

Gemeenten hebben veel ruimte om de toegang tot ondersteuning vanuit de Wmo 2015 naar eigen inzicht in te richten. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten zelf bepalen waar en hoe inwoners zich kunnen melden. Ook beslissen gemeenten grotendeels zelf over de toelatingsprocedure, waardoor het per gemeente kan verschillen hoe het wettelijk vereiste onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte wordt vormgegeven, wie het gesprek (vroeger ook wel keukentafelgesprek genoemd) voert en wie over de toewijzing van voorzieningen beslist (SCP, 2015¹⁵⁴).

Vanaf januari 2021 is de toegang tot maatschappelijke opvang binnen de Toegangspoort Nieuwe Start (TNS) georganiseerd. De folder Toegangspoort Nieuwe Start beschrijft de beoogde inrichting van de toegang tot maatschappelijke opvang.¹⁵⁵ In de folder visualiseert het onderstaande stroomdiagram de beoogde inrichting van het proces voor drie doelgroepen.

Het toegangsproces kent per doelgroep een andere inrichting en bij de uitvoering betrokken organisaties. Voor dak- en thuisloze jongeren ziet de inrichting en organisatie als volgt uit.

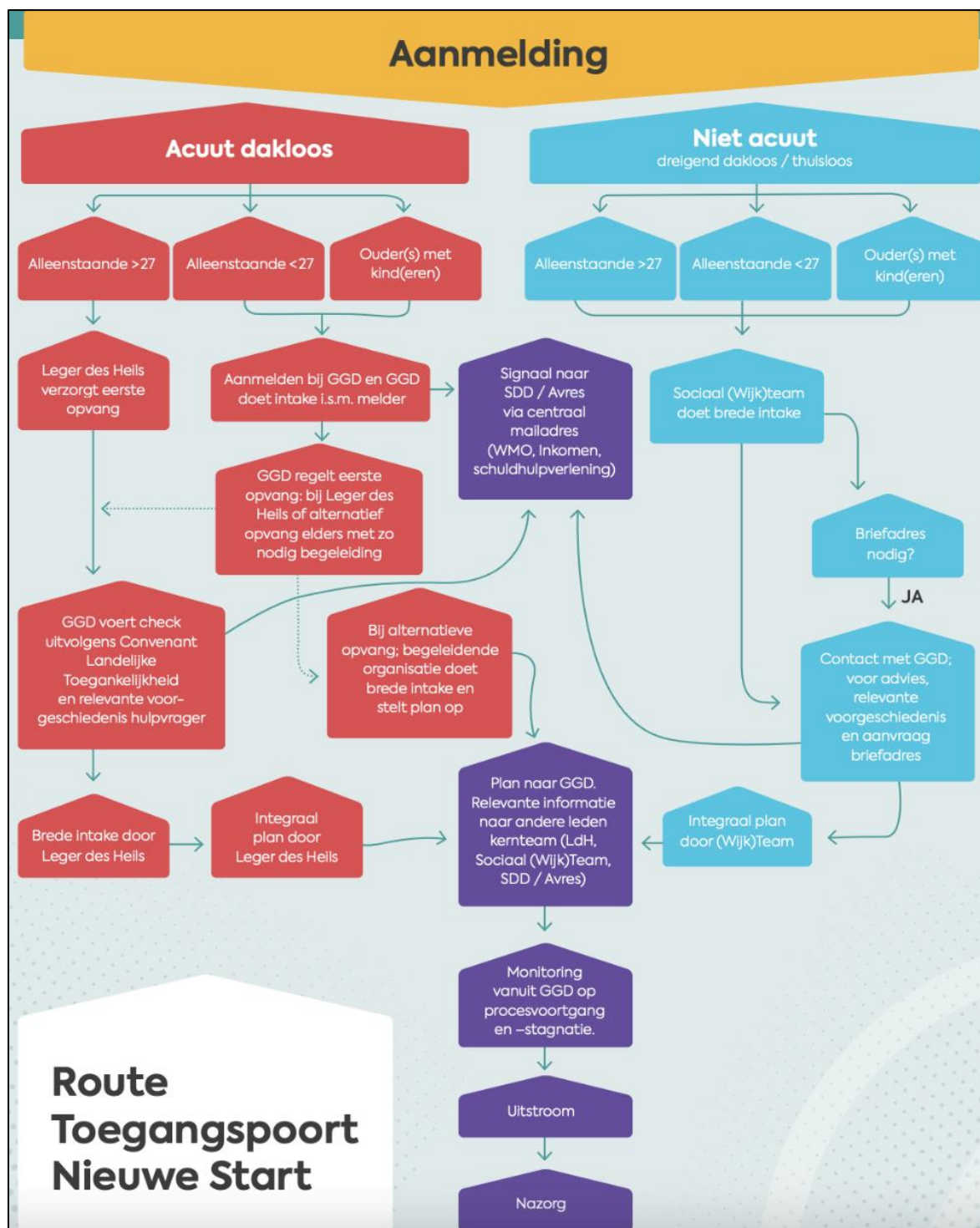
Aanmelden

In de aanmeldfase worden dak- en thuisloze jongeren gemeld bij de Toegangspoort Nieuwe Start. De melding doet de partij waar de jongere in beeld komt.

- Acut dakloze jongere: de GGD doet de intake in samenwerking met de meldende partij. De GGD toetst het recht op opvang volgens de Wmo en het Convenant landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang. Heeft een jongere recht op opvang, dan regelt de GGD dit dezelfde dag nog. Het kan gaan om opvang bij het Leger des Heils of om alternatieve opvang elders met zo nodig begeleiding.
- Thuisloze jongeren: na de melding wordt binnen drie weken een compleet plan opgesteld (fase brede intake).

¹⁵⁴ [file:///Users/mirjan/Downloads/De+Wmo+2015+in+praktijk%20\(4\).pdf](file:///Users/mirjan/Downloads/De+Wmo+2015+in+praktijk%20(4).pdf) p. 63

¹⁵⁵ Zie: <https://www.dienstgezondheidjeugd.nl/assets/uploads/GGD/Documenten/Folder-Toegangspoort-Nieuwe-Start.pdf>



Figuur B3: Inrichting van het toegangsproces in op zet

Brede intake en integraal plan

Bij de brede intake worden de knelpunten op de leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix in beeld gebracht. De knelpunten worden doorgegeven aan de Toegangspoort Nieuwe Start. Indien nodig wordt acute ondersteuning geboden, zoals een briefadres

regelen en het opstarten van een uitkeringsaanvraag. In het integraal plan wordt vastgelegd welk traject nodig is voor een duurzame oplossing en welke partijen daarvoor nodig zijn.

- Dakloze jongeren: de brede intake en het opstellen van een integraal plan gebeurt door het Leger des Heils dan wel door de organisatie die de begeleiding bij alternatieve opvang doet.
- Thuisloze jongeren: de brede intake en het opstellen van een integraal plan gebeurt door het sociaal wijkteam. De jongere wordt ondersteund door een jongerenregisseur.

Monitoring

In opzet werkt onder leiding van de GGD een kernteam samen, dat bestaat uit een aantal professionals van Sociale Dienst Drechtsteden, Leger des Heils en Sociale wijkteam Dordrecht. Met andere betrokken organisaties wordt zo nodig afgestemd. Dit kernteam volgt in opzet elk traject, waarbij partijen minimaal eens per kwartaal de voortgang bespreken. De GGD kan zo ook ontwikkelingen en trends tijdig signaleren. Loopt een traject vast of is versnelling nodig dan kunnen partijen de GGD inschakelen voor hulp en advies. Het streven is om ieder traject zo kort mogelijk te laten duren. In de opzet van het toegangsproces is de gewenste duur van aanmelding tot afronding maximaal een jaar en is bij afronding duidelijk hoe de nazorg is geregeld.

B.4 Interviews

Interviews met betrokkenen bij ontwikkeling en uitvoering van het beleid

Er zijn een twaalfstal interviews gehouden met 17 betrokkenen bij het beleid rond dak- en thuisloze jongeren: 5 ambtenaren van de gemeente, 4 medewerkers van de SDD, 2 medewerkers van het Sociaal Wijkteam Dordrecht en een van de GGD ZHZ. Daarnaast zijn medewerkers van het Leger des Heils (opvang) gesproken en van twee zorgaanbieders. De gesprekken werden gehouden aan de hand van een semigestructureerd vragenlijst. De gespreksduur varieerde van drie kwartier tot anderhalf uur. Van de gesprekken zijn audio-opnames gemaakt, op basis waarvan verslagen zijn opgesteld die zijn geaccordeerd door de geïnterviewden.

1. Oriënterend interview met 2 beleidsadviseurs en projectleider, 27-01-2022
2. Gesprek met beleidsadviseur over voorhanden gegevens over dak- en thuislozen in de opvang, 31-01-2022
3. Interview Leger des Heils W&G Rijnmond Zuidwest, 03-03-2022
4. Interview GGD ZHZ (DG&J), medewerker Toegangspoort Nieuwe Start, 01-04-2022
5. Interview met 2 medewerkers van Jongeren op de Rit, Sociaal Wijkteam Dordrecht, 20-04-2022
6. Interview met twee medewerkers van zorgaanbieder Stichting Timon, 21-04-2022
7. Interview met 3 medewerkers van de Sociale Dienst Drechtsteden, SDD, 25-04-2022
8. Interview met 2 medewerkers van zorgaanbieder Enver, 10-05-2022
9. Interview met medewerker SDD betrokken bij de ontwikkeling van de Toegangspoort, 13-05-2022
10. Interview met medewerker Onderzoekscentrum Drechtsteden over dashboard, 16-05-2022
11. Interview met lid programmeam huisvesting kwetsbare groepen (regionaal projectleider huisvesting kwetsbare groepen), 19-05-2022
12. Interview met beleidsadviseur/ Programmamanager Beschermd Wonen & Opvang bij de centrumgemeente Dordrecht, 20-05-2022 & 24-05-2022

Interviews met 5 jongeren

Voor dit onderzoek zijn op 27 mei 2022 gesprekken gevoerd met vijf jongeren, allen woonachtig of verblijvend bij het Leger des Heils in opvanglocatie X. De respondenten zijn allemaal mannen in de leeftijd van 19 tot 27 jaar. De gesprekken vonden plaats op locatie. Werving vond plaats via de teamleider, die de jongeren zelf benaderde en een afspraak

met hen inplande. Daarnaast is ook geprobeerd jongeren voor dit onderzoek te werven via Timon en Enver maar de benaderde jongeren waren daar niet bereid om mee te doen aan het onderzoek.

De jongeren kregen vooraf mondeling uitleg over het onderzoek en werden in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen. Ze vulden vooraf een informed consent formulier in, met daarin aandacht voor vrijwilligheid, anonimiteit en vertrouwelijkheid. De interviews hadden een open structuur, waarbij gebruik werd gemaakt van een semigestructureerd topiclijst. De interviews duurden gemiddeld 45 minuten. De gesprekken werden opgenomen. Aan de hand van de audio-opnamen zijn gespreksverslagen gemaakt en deze zijn vervolgens geanalyseerd.

B.5 Afkortingen

BRP: Basisregistratie Personen

BW: Beschermd Wonen

HKG: Huisvesting Kwetsbare Groepen (Regionale agenda 2021-2022)

JOR: Jongeren op de Rit

KTC: Kamer Trainingscentrum

MO: Maatschappelijke Opvang

RIB: Raadsinformatiebrief

SDD: Sociale Dienst Drechtsteden

SJT: Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid

SOJ is: Serviceorganisatie Jeugd (SOJ) Zuid-Holland Zuid

SWT: Sociaal Wijkteam