

M. Tuynman

M. Planije

## **Evaluatie Stedelijk Kompas Breda**

Trimbos-instituut, Utrecht, 2015



Netherlands Institute of  
Mental Health and Addiction

## **Colofon**

*Opdrachtgever/Financier*

Gemeente Breda; ambtelijk opdrachtgever: I. Joosen

*Projectleiding*

M. Tuynman

*Projectmedewerkers*

M. Planije

*Met dank aan*

alle informanten en notulisten

Trimbos-instituut  
Da Costakade 45  
Postbus 725  
3500 AS Utrecht  
T: 030-297 11 00

## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	5
1.2	Methoden en technieken	6
<b>2</b>	<b>SWOT-analyse</b>	<b>7</b>
2.1	Behoudpunten	7
2.2	Verbeterpunten	8
2.3	Kansen	11
2.4	Bedreigingen	12
<b>3</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>15</b>
3.1	Aanbevelingen door betrokkenen	15
3.2	Suggesties voor vervolgperiode Stedelijk Kompas	18
	<b>Bijlage 1. Stand van zaken ten aanzien van de doelstellingen</b>	<b>22</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>23</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Sinds 20 maart 2008 bestaat het Stedelijk Kompas Breda, een samenwerking van diverse organisaties op het gebied van de maatschappelijke opvang, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) en verslavingszorg. Centraal uitgangspunt hierbij is dat niemand vrijwillig op straat leeft: alle daklozen (zowel feitelijk als residentieel daklozen) alsook dreigend en potentieel daklozen hebben een zorgaanbod nodig.

Het algemene doel van het Stedelijk Kompas is het realiseren van goede opvang en begeleiding (op maat) aan kwetsbare mensen, gericht op een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan. De hoofddoelstelling is onderverdeeld in een aantal subdoelstellingen die tevens dienen als prestatieafspraken die met het ministerie zijn gemaakt. Deze zijn:

1. Vanaf 2013 volgen alle geregistreerde dak- en thuislozen in de regio Breda een passend traject.
2. Met ingang van 2013 is tenminste 60% van de geregistreerde dak- en thuislozen regulier en duurzaam gehuisvest.
3. Vanaf 2010 is dakloosheid als gevolg van huisuitzetting tot minder dan 30% van het niveau van 2007 teruggebracht.
4. Dakloosheid als gevolg van detentie of afwenteling door andere instellingen is uitgebannen.
5. In 2015 is overlast door dak- en thuislozen teruggedrongen tot ten hoogste 75% van het niveau in 2010.

De huidige convenant afspraken rondom het Stedelijk Kompas regio Breda lopen eind 2015 af. Daarom beraden de gemeente Breda en haar partners en regiogemeenten zich op vervolgsafspraken. Om in dit proces recht te doen aan de ervaringen van de afgelopen jaren, heeft de gemeente Breda opdracht gegeven aan het Trimbos-instituut om een kleinschalige evaluatie te doen van de opbrengsten van het Stedelijk Kompas regio Breda<sup>1</sup>. Ten behoeve van het volgen van de voortgang en gerealiseerde prestaties en effecten is er al een Monitor Stedelijk Kompas ontwikkeld, die kwantitatieve informatie levert (zie bijlage 1). Er is echter ook behoefte aan een meer procesmatige, kwalitatieve evaluatie van de samenwerkingsafspraken.

De focus van deze evaluatie ligt op nieuwe samenwerkingsafspraken op de korte termijn. Op de middellange termijn is de Gemeente Breda bezig met de ontwikkelagenda West Brabant Geeft Thuis! waarin het Stedelijk Kompas in een breder kader zal worden opgenomen, zowel in geografisch opzicht omdat er samenwerking gezocht wordt met de regio Bergen op Zoom, als in inhoudelijk opzicht, waarbij huiselijk geweld, beschermd wonen en Stedelijk Kompas waar mogelijk bij elkaar gaan aansluiten. De evaluatie zou zo mogelijk moeten bijdragen aan het 'voorsorteren' van het Kompas op deze ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> De regio bestaat uit de gemeenten Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Moerdijk, Oosterhout, Werkendam, Woudrichem en Zundert.

## 1.2 Methoden en technieken

Ten behoeve van de evaluatie werden de volgende activiteiten ondernomen:

- Modereren en verslagleggen van vier groepsinterviews met:
  - de Stuurgroep Stedelijk Kompas;
  - de ambtelijke werkgroep herstelplanaanpak;
  - regiogemeenten;
  - cliënten en hun vertegenwoordigers.
- Afnemen en verslagleggen van drie individuele interviews met:
  - wethouder Van Lunteren, gemeente Breda;
  - wethouder Janse-Witte, gemeente Oosterhout (telefonisch);
  - voormalig beleidsadviseur Stedelijk Kompas Breda (Carien van Weezel) en voormalig trajectregisseur (Jacqueline Glabbeek)
- Terugkoppeling eerste bevindingen aan de Stuurgroep Stedelijk Kompas.

In totaal spraken we in deze interviews met 38 relevante personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het Stedelijk Kompas. Twee van hen namen deel aan twee groepsinterviews. De gespreksleidraden volgden in grote lijnen de opbouw van een zogenoemde *SWOT-analyse*<sup>2</sup>: eerst blikten de deelnemers terug op de afgelopen periode en benoemden zij de behoudpunten en verbeterpunten. Vervolgens –en soms tegelijkertijd– benoemden deelnemers trends en ontwikkelingen die het Stedelijk Kompas kunnen helpen (kansen) of juist belemmeren (bedreigingen). Tot slot gaven deelnemers aanbevelingen, die met behulp van *subjective clustering* werden geclusterd. Deelnemers prioriteerden deze clusters van aanbevelingen (*ranking*).

Bij analyse codeerden we vervolgens alle uitspraken volgens dit stamien van –behoudpunten; –verbeterpunten; –kansen; –bedreigingen; en –aanbevelingen. Binnen deze hoofdgroepen codeerden we de uitspraken volgens het theoretische schema van uitval en herstel: –preventie van dakloosheid; –eerste opvang en probleeminventarisatie; –doorstromen en werken aan herstel; –permanente huisvesting en nazorg. Een vijfde code betrof uitspraken die betrekking hebben op (regionale) samenwerking en regie in het algemeen.

We rapporteren alleen punten die door meerdere personen werden genoemd of onderschreven. We spreken van ‘betrokkenen’ in het algemeen, maar wanneer uitspraken uitsluitend werden gedaan in het groepsinterview met cliënten geven we dat apart aan, omdat bij hun uitspraken soms moeilijk te achterhalen was in hoeverre hun waarnemingen nog actueel zijn (bijvoorbeeld omdat de betreffende cliënten al een tijd geleden in contact zijn geweest met Stedelijk Kompas).

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de SWOT-analyses. In hoofdstuk drie gaan we in op de aanbevelingen.

---

<sup>2</sup> SWOT: acronym voor Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. Een veelgebruikt model, oorspronkelijk ontwikkeld in het bedrijfsleven, om de strategie van een organisatie te bepalen.

## 2 SWOT-analyse

In de (groeps-)interviews vroegen we naar sterke kanten en verbeterpunten van het Stedelijk Kompas Breda en het gemeentelijk beleid voor dakloosheid. Ook is gevraagd naar kansen en bedreigingen voor de toekomst.

### 2.1 Behoudpunten

Alle betrokkenen zijn van mening dat het Stedelijk Kompas voor Breda een doorbraak betekende in de aanpak van dakloosheid. Het Stedelijk Kompas vormde de katalysator voor een aantal ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan het verbeteren van de situatie van de doelgroep, het voorzieningen-, en ondersteuningsaanbod en de ketensamenwerking. Daarmee is een groot aantal mensen onder dak gebracht die voorheen langdurig op straat leefde. Voor de mensen die onder dak zijn gebracht is de zorg in belangrijke mate verbeterd.

#### *Voorkomen van dakloosheid*

- Cliënten zijn te spreken over het feit dat dat voor ex-gedetineerden afspraken worden gemaakt over maatschappelijke opvang en hulpverlening na ontslag uit detentie.
- Betrokkenen wijzen erop dat preventieve schuldhulpverlening bijdraagt aan het verminderen van het aantal huisuitzettingen.

#### *Eerste opvang en probleeminventarisatie*

- Betrokkenen zijn te spreken over het Loket Centraal Onthaal. Het vormt het centrale loket waar dak- en thuisloze mensen zich kunnen melden en van waaruit de regie wordt gevoerd op de voortgang van de trajecten door het monitoren van herstelplannen.

#### *Doorstromen en werken aan herstel*

- Het werken met herstelplannen wordt door betrokkenen als positief ervaren. Gezien wordt op het werken aan duurzame oplossingen, uitgaande van de mogelijkheden van de cliënt (en dus niet uitgaan van de beperkingen). Als bijkomend voordeel wordt genoemd dat de cliënten goed in beeld zijn omdat voortgang op de herstelplannen gemonitord wordt.
- Volgens de stuurgroep en de individueel geïnterviewden moet het uitgangspunt 'de vrijblijvendheid voorbij' behouden blijven. Bij het werken aan herstel wordt van de cliënt verwacht dat hij meewerkt aan het herstelplan (voor wat, hoort wat). Dit wordt gezien als een werkzaam onderdeel van de aanpak.
- De uitbreiding van de voorzieningen en het vernieuwde aanbod heeft volgens betrokkenen geleid tot verbeterde door- en uitstroom. Het maakt mogelijk dat mensen stappen kunnen maken op de woonladder.
- Cliënten met complexe problemen geven aan veel baat te hebben bij Housing First en de aldaar ontvangen begeleiding.

#### *Toeleden naar zorg*

- Betrokkenen zijn het erover eens dat de inzet van bemoeizorg behouden moet blijven. Volgens betrokkenen draagt dit bij aan het sluitend maken van de ketenzorg.

### *Samenwerking en regie*

- Men is tevreden over de gemeentelijke regievoering. Dit heeft volgens betrokkenen bijgedragen aan het succes van het Stedelijk Kompas. Daarbij wordt nadrukkelijk gewezen op de rol van de Toetsingscommissie. In deze commissie zitten betrokken partijen bij elkaar om te bespreken hoe vastgelopen cases opgepakt kunnen worden. Om te stimuleren dat alle partijen die betrokken zijn bij een persoon goed samenwerken naar hetzelfde doel, worden sinds kort zorgconferenties gehouden
- Er is veel energie gestoken in het oprichten van Centraal Onthaal. Dit is meer dan een aanmeldloket: het is een samenwerkingsverband onder regie, en heeft geleid tot een uniforme werkwijze, beter inzicht in de problematiek van aanmelders, beter overzicht, en betere verdeling van de instroom. Er worden nog punten voor verbetering genoemd (zie 2.2), maar over het algemeen wordt het Centraal Onthaal gezien als een succesfactor.
- Het Stedelijk Kompas heeft volgens betrokkenen bijgedragen aan een verbetering/intensivering van de samenwerking, zowel regionaal als lokaal. Ook binnen de centrumgemeente is sprake van betere samenwerking: de verschillende gemeentelijke loketten weten elkaar beter te vinden, aldus de geïnterviewde personen. Ook heeft het Kompas bijgedragen aan het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tussen betrokken partijen en regiogemeenten.
- Ten behoeve van de uitvoering van het Stedelijk Kompas is een centraal registratiesysteem ontwikkeld. Dankzij dit registratiesysteem heeft de gemeente Breda de doelgroep, inclusief dreigend dakloze mensen, in beeld. Dit punt is niet genoemd door deelnemers; het is een eigen observatie van de onderzoekers.

## *2.2 Verbeterpunten*

### *Voorkomen van dakloosheid*

- Volgens een groot aantal betrokkenen zou de focus van beleid nog meer kunnen liggen op het voorkomen van dakloosheid. De inspanningen van het Stedelijk Kompas zijn volgens hen vooral gericht op het verlenen van opvang en ondersteuning aan mensen die al dakloos zijn. Er zouden nog meer inspanningen gedaan moeten worden om tijdig te signaleren en adequaat te handelen als het mis dreigt te gaan, bijvoorbeeld bij gezinnen in crisis die uit huis gezet dreigen te worden of bij alleenstaande mannen.
- Mensen die tijdens opname in een (GGz- of verslavings-) kliniek hun woning kwijtraken, moeten naar de nachtopvang. Het zou volgens de geraadpleegde cliënten beter zijn als zij worden geholpen om hun woning te behouden of om stabiele vervolgopvang met begeleiding te bieden.
- Financiële hulpverlening door schuldhulpverleningsinstanties als de Gemeentelijke Kredietbank, komt, zo menen enkele betrokkenen en de meeste cliënten, traag op gang. In de tussentijd kunnen schulden oplopen en worden mensen onnodig dakloos.
- Om huisuitzettingen te voorkomen, verloopt de samenwerking met woningcorporaties over het algemeen goed. Toch komt het volgens enkele betrokkenen voor dat woningcorporaties in de regiogemeenten soms hun eigen belangen laten prevaleren: ondanks de gemaakte afspraken over voorkomen van huisuitzettingen prevaleert soms het financiële belang, zo zeggen zij. Deze corporaties zouden te veel focussen op het innen van huren en van huurschulden en nog te weinig op het voorkomen van huisuitzetting en het huisvesten van huurders met schulden. In de stuurgroep herkende men dit punt overigens niet.
- Als verbeterpunt wordt ook genoemd een integrale aanpak van preventieve schuldhulpverlening in het hele werkgebied. Als de focus bij de woningcorporaties in de



kleinere gemeenten ook zou komen te liggen op het voorkomen van huisuitzettingen middels preventieve schuldhulpverlening, zou dit kunnen bijdragen aan het verminderen van het aantal huisuitzettingen.

#### *Eerste opvang en probleeminventarisatie*

- Cliënten geven aan de doorstroomvoorziening geen veilige plek te vinden. Er wordt volgens hen in de buurt gedeald en er verblijven mensen met verslaving of dubbele diagnose en mensen zonder verslaving door elkaar.
- Er zijn cliënten die de toegang tot de opvang als hoogdrempelig ervaren. Het is lastig om uit te vinden waar je opgevangen kan worden en het feit dat Centraal Onthaal maar vier ochtenden in de week bereikbaar is wordt als een extra drempel ervaren. Volgens deze cliënten is er ruimte voor verbetering als het gaat om het gevoel van welkom zijn en kan de ontvangst in de stadshal gastvrijer. Suggesties voor verbetering zijn bijvoorbeeld het aanbieden van een kopje koffie of broodje. Mogelijk zou een gastheer/vrouw met eigen ervaringen met centraal onthaal een rol kunnen spelen in de ontvangst van cliënten in de hal.
- Ook de bejegening van aanmelders bij Centraal Onthaal zou volgens enkele cliënten meer inlevend moeten zijn. Met name de taal en toon van de medewerkers van het loket lijkt soms tot wrevel te leiden. Of en in hoeverre dit gekleurd wordt door de boodschap die de loketmedewerkers brengen (bijvoorbeeld: de uitkering is nog niet binnen), is niet bekend.
- Vanuit de stuurgroep werd de vraag gesteld of het loket wel voldoende bereikbaar is, gezien de geografische ligging van enkele regiogemeenten. De zorg werd uitgesproken dat voor sommige cliënten de afstand wellicht te groot zou zijn. Door de aanwezige vertegenwoordigers van de regiogemeenten werd dit niet als zodanig herkend.

#### *Doorstromen en werken aan herstel*

- Het werken met herstelplannen vraagt volgens betrokkenen nog om een omslag in denken en handelen, zowel bij de hulpverleners als bij de cliënten. Voor de hulpverlener betekent het meer denken vanuit de mogelijkheden van de cliënt en minder vanuit zijn beperkingen. Voor de cliënt vraagt het om een minder afhankelijke opstelling – in het verleden was dit bij een deel van de doelgroep vaak wel het geval volgens betrokkenen. Nu is het devies 'voor wat (bijvoorbeeld opvang), hoort wat (bijvoorbeeld meewerken aan herstelplan)'.
- Het werken met herstelplannen wordt door enkele betrokkenen nog teveel gezien als controle door gemeente: medewerkers ervaren het als het eenmalig inleveren van een papiertje. Omdat organisaties die zijn aangesloten bij het Stedelijk Kompas soms ook eigen zorgplannen hanteren, komt het voor dat de herstelplannen van het SK als extra ballast worden ervaren.
- Volgens deze critici zou het herstelplan meer gezien en ervaren moeten worden (door het werkveld) als inhoudelijk begeleidingsplan, dat ook de voortgang van de cliënt volgt. Zo zouden er mensen zijn, aldus de werkgroep herstelplanaanpak, die wel een herstelplan hebben gekregen maar die door allerlei redenen toch gaandeweg afhaken. Waarbij het registratiesysteem (de tussenrapportages) niet in alle gevallen de informatie oplevert voor de redenen hiervoor, en welke stappen er gezet zijn. Het is soms zoeken naar de juiste manier om voldoende informatie te krijgen en tegelijkertijd de administratie van de hulpverlening niet te verzwaren.
- De herstelplannen vindt men ingewikkeld voor de cliënt en een zware administratieve last. Mogelijk zou beleidsmonitoring op basis van een eenvoudiger formulier kunnen.

- Volgens geraadpleegde betrokkenen zijn er in de regio Breda naar schatting ongeveer 70 mensen die niet meewerken aan hulpverlening. Voor hen is er wel bemoeizorg /ACT DD, maar het is moeilijk om voor hen permanente huisvesting te realiseren<sup>3</sup>.
- Cliënten geven aan dat de financiële hulpverlening door ATEA eerder gericht is op fraudebestrijding dan op het helpen van de allerarmsten. Mensen worden onterecht gekort op hun uitkering, en de bewijslast ligt dan bij de cliënt.
- Mensen met financiële problemen komen dieper en structureler in problemen door incassokosten van incassobureaus en in het bijzonder van het CJIB, met wie geen afspraken te maken zijn en waarbij de boetes heel snel ophogen.

#### *Permanente huisvesting en nazorg*

- Door betrokkenen wordt de vraag opgeworpen hoe de behaalde resultaten met cliënten bestendig kunnen worden. Hoe is 'duurzaam herstel' te realiseren en wat is er nodig om dat te bereiken (is er nazorg, waaruit bestaat de nazorg, hoe lang wordt nazorg geboden, door welke partij, enzovoorts)?
- Volgens cliënten kan er meer gedaan worden aan het voorbereiden van de wijk wanneer (voormalige) GGz-cliënten of dakloze mensen een woning toegewezen krijgen in de wijk. Gebrekkige aansluiting bij instanties en tolerantie van bewoners kan volgens hen een oorzaak zijn van mislukte integratie in de wijk.
- In de stuurgroep en in individuele interviews wordt opgemerkt dat er in de regiogemeenten onvoldoende woonvoorzieningen zijn om (voormalig) dakloze mensen te huisvesten en hen mogelijk te maken stappen te zetten op de woonladder.

#### *Samenwerking en regie*

- Betrokkenen zijn tevreden over de rol van de gemeente als trajectregisseur/coördinator. Toch wordt door enkele partijen opgemerkt dat het voorkomt dat verschillende visies van organisaties zorgen voor onduidelijkheid over wie de verantwoordelijkheid neemt als er geen voortgang wordt geboekt in een herstelplan. Beter inhoudelijk monitoren van de herstelplannen en sneller de toetsingscommissie inschakelen als een herstelplan dreigt vast te lopen, kan zorgen voor verbetering. Indien nodig, worden zogenaamde zorgconferenties gehouden om snel actie te kunnen ondernemen als een herstelplan stopt.
- Er wordt gesignaleerd dat de betrokkenheid van regiogemeenten beter kan. Er wordt nadrukkelijk gevraagd om meer bestuurlijk commitment vanuit regiogemeenten. Ook bestaat er onduidelijkheid over wat de gemaakte afspraken ten aanzien van preventie en nazorg in de praktijk behelzen. Hoe geven regiogemeenten uitvoering aan deze afspraken? Een concrete verbeteringsuggestie is dat de centrumgemeente er tijdig melding van maakt dat een cliënt voldoende hersteld is om naar de herkomstgemeente terug te keren. Cliënten geven aan dat dakloze mensen zonder complexe (OGGz-)problematiek in de eigen (regio-)gemeente opgevangen zouden moeten kunnen worden.
- Volgens enkele betrokkenen bestaat er soms nog een 'wij-zij' houding waarbij Centraal Onthaal wordt gezien als de boeman die de uitvoerende instellingen controleert en/ of verantwoordelijk wordt gehouden voor het onnodig complex maken van zaken.

---

<sup>3</sup> Opgemerkt wordt dat het mensen betreft waarbij de gehanteerde tijdslimieten voor opvang en zorg niet passen. Door hulpverlening wordt gewerkt met de uitgangspunten van het Stedelijk Kompas maar de ernst van de problematiek belemmert het motiveren van cliënten om op korte termijn bepaalde stappen te zetten.

## 2.3 Kansen

### *Voorkomen van dakloosheid*

- Volgens betrokkenen is er nog te weinig zicht op de particuliere (huur)sector. Volgens hen lijkt er sprake van een toename van het aantal mensen uit dit woonsegment dat een beroep moet doen op de opvang. Dit biedt kansen voor preventie, met name als het gaat om vroegsignalering. Als het gaat om preventie en nazorg, zien betrokkenen een belangrijke kans in de wijkteams en het wijkgericht werken. De wijkteams worden in staat geacht om problemen bij zelfstandig wonende personen en huishoudens te signaleren en vroegtijdig adequate hulp te bieden of in te schakelen.
- De decentralisaties hebben gezorgd voor nog meer verantwoordelijkheid van gemeenten. Ook dit biedt volgens betrokkenen kansen voor meer aandacht op preventie, om dat het goedkoper is om mensen te helpen zelfstandig te wonen dan om hen langdurig op te vangen of beschermd te laten wonen. Deze prikkel versterkt de impuls om goede preventieve hulp te bieden.
- Daarnaast biedt de Jeugdwet en de vorming van meldpunten Veilig Thuis en de verantwoordelijkheid voor vrouwenopvang kansen om probleemgezinnen eerder te signaleren en het inschakelen van het informele netwerk rondom 'dreigend daklozen'.
- Men ziet mogelijkheden in het betrekken van zorgverzekeraars bij preventie: door te voorkomen dat iemand terecht komt in de maatschappelijke opvang worden kosten bespaard. Daarin hebben gemeenten en zorgverzekeraar een gedeeld belang.
- Het Woonlastenfonds (gemeente Breda), een lokaal fonds van gemeente Breda en woningcorporaties, kan huishoudens met acute knelpunten bij het betalen van de huur helpen om huisuitzetting te voorkomen, bijvoorbeeld door het bieden van bijstand in natura of andere hulp. Mogelijk is het instellen van een fonds ook een model voor de andere gemeenten.
- Dankzij de Monitor Stedelijk Kompas Breda zijn de dreigend dakloze mensen en zogenoemde 'sofahoppers' goed in beeld. Dit biedt kansen om gericht hulp te bieden. Dit punt is niet genoemd door betrokkenen: het is een observatie van de onderzoekers.

### *Eerste opvang en probleeminventarisatie*

- De uitspraak van de Raad van Europa die stelt dat iedere rechthebbende in aanmerking komt voor eerste opvang<sup>4</sup> (bed, bad en brood voor iedereen), wordt gezien als een kans om iedereen die het nodig heeft zorg en ondersteuning te bieden. Tegelijkertijd wordt het als een bedreiging gezien (zie 2.4).

### *Doorstromen en werken aan herstel*

- Betrokkenen zien mogelijkheden om te komen tot een integrale aanpak van de beleidsterreinen maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang. Het feit dat beschermd wonen sinds 1 januari 2015 tot de gemeentelijke taken behoort, wordt gezien als een kans om nog beter toe te leiden naar passende zorg en als een mogelijkheid voor meer door- en uitstroom.

---

<sup>4</sup> Op 1 juli 2014 heeft het Europees Comité van de Sociale Rechten (ECSR) geoordeeld dat Nederland asielzoekers en ongedocumenteerde migranten van basisvoorzieningen zoals voeding, kleding en onderdak moet voorzien. Vanaf 17 december 2014 zijn centrumgemeenten, als gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep verplicht om desgevraagd sobere opvang (nachtopvang, ontbijt en een avondmaaltijd) te bieden. Half april 2015 werd door het Europees Comité van Ministers het oordeel van de ECSR bevestigd dat iedereen in Nederland recht heeft op bed, bad en brood (VNG, 2015, 2015a).

- Door de geraadpleegde betrokkenen wordt gewezen op de kansen die er liggen op het gebied van participatie. Volgens hen biedt de Participatiewet daartoe aanknopingspunten. In de Wmo wordt gesproken over het aanspreken van de eigen kracht van mensen en de bij landelijke overheid staat de gedachte centraal dat iedereen meedoet, niemand hoeft aan de kant te blijven staan. Volgens betrokkenen staat de wind daarmee gunstig voor initiatieven die participatie en activering van de doelgroep van het Kompas stimuleren.
- Er wordt opgemerkt dat er nieuwe spelers in het zorgsegment verschijnen, ook in de wijk. Het kan volgens betrokkenen de moeite lonen om uit te zoeken of deze organisaties een aanbod hebben waar nu nog niet in voorzien wordt en of er eventueel samenwerkingsmogelijkheden zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat een daarvoor ook triage instrument ontwikkeld dient te worden om de kwaliteit en toegevoegde waarde te toetsen: wie wordt toegelaten en waarom?
- De mogelijk nieuwe regionale samenwerking in geheel westelijk Noord-Brabant, waarbij ook de centrumgemeente Bergen op Zoom betrokken is, biedt kansen voor uitbreiding van het aanbod, zowel in kwantitatieve zin (volume) als in termen van diversiteit in het aanbod.

#### *Permanente huisvesting en nazorg*

- De economische crisis biedt ook kansen, doordat leegstaand vastgoed benut kan worden, bijvoorbeeld door een kantoorpand te gebruiken voor tijdelijke sobere huisvesting.
- In de Wmo 2015 zijn alle gemeenten, waaronder regiogemeenten, verantwoordelijk voor de ondersteuning van de eigen burgers. Betrokkenen zien dit als een kans om de mensen in hun eigen gemeente de zorg en ondersteuning te bieden die ze nodig hebben, vooral op het gebied van preventie en nazorg.
- Op het gebied van nazorg kan bekeken worden of er geïnnoveerd kan worden door bijvoorbeeld andere partijen te betrekken, zoals aanbieders van hulp bij het huishouden, het algemeen maatschappelijk werk of mantelzorgers.

## 2.4 Bedreigingen

#### *Voorkomen van dakloosheid*

- Men spreekt de vrees uit dat door de beddenafbouw als gevolg van de extramuralisering van de GGz, meer mensen een beroep zullen doen op een woonvoorziening en/of op straat of in de maatschappelijke opvang belanden.
- Betrokkenen spreken hun zorgen uit over de groeiende groep mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Genoemd worden bijvoorbeeld de 'statushouders<sup>5</sup>', de 'nieuwe daklozen<sup>6</sup>'. In combinatie met de extramuralisering van de GGz verwacht men dat hierdoor nog meer mensen aanspraak zullen gaan maken op de toch al beperkte woningvoorraad.

---

<sup>5</sup> Zodra een persoon die asiel aanvraagt een tijdelijke verblijfsvergunning krijgt, wordt gesproken van 'statushouder'. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers geeft aan de gemeente door dat er woonruimte nodig is voor de statushouder. Na 5 jaar kunnen statushouders een definitieve verblijfsvergunning aanvragen (Aedes, 2015).

<sup>6</sup> Er zijn de laatste jaren signalen dat steeds meer mensen zich melden bij de maatschappelijke opvang omdat zij door (een combinatie van) schulden, werkloosheid en/of hypotheeklast dakloos zijn geworden. Bij hen is geen sprake van ernstige psychiatrische problematiek of verslaving (OGGz-problematiek). Gemeentelijke beleidsinspanningen concentreerden zich echter vooral op dakloze mensen waar deze complexe problematiek juist wel een dominante rol speelde. De groep dakloze mensen zonder OGGz-problematiek wordt dan ook wel aangeduid met de term 'nieuwe daklozen'.

- Volgens een aantal betrokkenen zijn de inclusiecriteria voor de Wet langdurige zorg dermate hoogdrempelig, dat veel mensen er niet langer een beroep op kunnen doen. Zonder goede hulp zullen zij dakloos worden.

#### *Eerste opvang en probleeminventarisatie*

- Door de bed, bad en brood regeling (zie 2.3) vreest men voor verdere druk op de maatschappelijke opvang.
- De medewerkers van Centraal Onthaal kampen met onderbezetting, wat er voor zorgt dat het soms lastig werken is. De afspraken over de inzet van medewerkers van verschillende gemeentelijke afdelingen kunnen strakker en eenduidiger, ook wat betreft (tijdelijke) aanstellingen. Ook ervaren de CO medewerkers een gevoel van gebrek aan waardering voor het moeilijke werk dat zij doen.

#### *Permanente huisvesting en nazorg*

- De geïnterviewde betrokkenen vinden het zorgelijk dat er te weinig betaalbare huisvestingsmogelijkheden zijn.
- Cliënten spreken de zorg uit dat het beroep op de 'eigen kracht' van aanvragers de doelgroep overvraagt. Als voorbeeld noemen ze zelfstandig wonende mensen met multiproblematiek die de huursubsidie op de eigen rekening gestort krijgen. De verleiding om dit geld te besteden aan hun verslaving kan voor hen te groot zijn.

#### *Samenwerking en regie*

- Een ander punt van zorg voor de betrokkenen zijn de bezuinigingen. De beschikbare financiële middelen worden minder terwijl de vraag naar opvang en ondersteuning niet minder wordt. Hierbij wordt ook gewezen op de afbouw van de activering en dagbesteding.



### 3 Aanbevelingen

We gaan eerst in op de aanbevelingen die door betrokkenen zelf gegeven zijn. Vervolgens reflecteren we op de uitkomsten van de SWOT. In de (groeps)interviews werden de aanbevelingen met behulp van *subjective clustering* geclusterd. Deelnemers prioriteerden<sup>7</sup> vervolgens deze clusters van aanbevelingen (zie schema 3.1).

#### 3.1 Aanbevelingen door betrokkenen

Schema 3.1 aanbevelingen door betrokkenen, naar prioriteit en herkomst<sup>a</sup>

	SG	Hpl	RG	CI	Ind
<b>Topprioriteiten</b>					
*Samenwerking continueren en versterken		✓✓✓✓	✓✓	✓	✓✓✓
*Verbindingen in de wijk: preventie en extramuralisering	✓✓✓✓				✓✓✓✓
*Integratie Stedelijk Kompas, en beleid andere kwetsbare groepen (BW, VO, ASHG)			✓✓✓✓		✓✓✓
<b>Prioriteiten</b>					
*Eerst de mens, dan het papier: snel hulp en opvang regelen				✓✓✓✓	
*Aandacht voor moeilijk plaatsbare mensen en zorgmijders	✓✓✓				
*Aandacht voor verbreding van de doelgroep	✓✓	✓✓			
*Voortgang cliënt bewaken		✓✓✓			
*Menselijke aanpak en inzet van ervaringsdeskundigen				✓✓✓	
*Verbeteren bestuurlijke regionale betrokkenheid bij Stedelijk Kompas			✓✓✓		
*Nazorg en preventie in regiogemeenten			✓		✓✓✓
*Opvang, respijt en zorg ook in de regio				✓✓	✓✓
<b>Ook belangrijk</b>					
*Diversiteit opvang (scheiden opvang voor verslaafden/ niet-verslaafden)	✓				✓✓
*Maatwerk op alle fronten, ook financieel				✓✓	
*Verbeteren regionale afstemming	✓	✓			
*Financiering en samenwerking met zorgverzekeraars	✓				
*Realiseren woonvormen	✓				
*Monitoring, gezamenlijke voortgangsbewaking en verantwoording		✓			
*Verbetering regie		✓			
*Kwaliteitscontrole nieuwe aanbieders					✓

a verklaring van afkortingen en symbolen

afkortingen		vinkjes	
SG	stuurgroep	✓✓✓✓	topprioriteit
Hpl	werkgroep herstelplanaanpak	✓✓✓	2 <sup>e</sup> prioriteit
RG	regiogemeenten	✓✓	3 <sup>e</sup> prioriteit
CI	cliënten	✓	genoemd, geen top3
Ind	Individuele interviews		

<sup>7</sup> Iedere deelnemer kreeg vijf stickertjes die hij/zij bij het cluster kon plakken die hij/ zij het belangrijkste vond. Hierdoor werd duidelijk welk punt de meeste prioriteit kreeg.

### *Topprioriteiten*

Het is duidelijk dat alle betrokkenen vinden dat het *Stedelijk Kompas moet blijven voortbestaan*. Het feit dat in schema 3.1 bij de stuurgroep geen vinkjes staan bij deze prioriteit, moet ons inziens opgevat worden als een teken dat de stuurgroep de voortzetting van het Stedelijk Kompas als vanzelfsprekend ervaart. In de stuurgroep werd algemeen gedeeld dat het Stedelijk Kompas een doorbraak heeft betekend voor de opvang en zorg voor dakloze mensen. In de werkgroep herstelplanaanpak voegde men er aan toe dat het belangrijk is om vanuit dezelfde visie te werken en dat dit ook betekent dat partners onder voorwaarden privacygevoelige informatie met elkaar moeten kunnen delen. In de regiogemeenten wil men Centraal Onthaal continueren, maar vindt men het belangrijk dat de eigen partners in de regio ook voorlichting krijgen, waar het loket wel en niet voor is bedoeld.

In de stuurgroep en vanuit gemeentelijk bestuurlijk perspectief benadrukt men dat er aansluiting gezocht moet worden bij de *partijen die in de wijk actief zijn*, zoals de wijkteams en de centra voor jeugd en gezin. De focus moet daarbij liggen op: -het voorkomen van uitval en dakloosheid; -het bevorderen van participatie en het tegengaan van sociale uitsluiting; -voorkomen van dakloosheid als gevolg van de beddenafbouw in de geestelijke gezondheidszorg.

Voor regiogemeenten en gemeentebesturen is de *regionale ontwikkelagenda* van groot belang. Door het Stedelijk Kompas in de eerste plaats lokaal te integreren met beleid voor beschermd wonen en de vrouwenopvang, worden de mogelijkheden vergroot om de doelgroep tijdig passende ondersteuning te bieden. Daarnaast biedt, zo veronderstelt men, de regionale samenwerking in geheel westelijk Noord-Brabant kansen op het gebied van volume en diversiteit in het aanbod.

### *Prioriteiten*

- *Eerst de mens, dan het papier: snel hulp en opvang regelen*: cliëntvertegenwoordigers vinden dat wanneer iemand dakloos wordt, er in eerste instantie onmiddellijk laagdrempelige opvang beschikbaar moet zijn. De formaliteiten en probleeminventarisatie moeten pas starten als iemand tot rust is gekomen. Cliënten geven tot slot aan behoefte te hebben aan een noodnummer dat 24 uur per dag bereikbaar is.
- *Aandacht voor moeilijk plaatsbare mensen en zorgmijders*: er is een groep die nog steeds op straat verblijft omdat ze hulp weigeren, groepsongeschikt zijn, of voortdurend voor overlast zorgen. Het huisvesten en zorgaanbod van deze groep moet prioriteit krijgen, aldus de stuurgroep.
- *Aandacht voor verbreding van de doelgroep*: zoek naar passende (woon)oplossingen voor doelgroepen zoals statushouders, Oost-Europeanen en verstandelijk beperkten. Ook wijzen sommigen op een toename van daklozen zonder OGGz-problematiek. In de werkgroep herstelplanaanpak werd gewezen op het belang van het bieden van adequate hulp aan de mensen uit de doelgroep die nog niet zijn bereikt/ nog geen herstelplan hebben gekregen.
- *Voortgang cliënt bewaken*: in de werkgroep herstelplanaanpak benoemt men dat er meer moet worden ingezet op het signaleren van knelpunten op de werkvloer om de voortgang van trajecten te blijven bewaken, en dat hier strakke afspraken over gemaakt moeten worden.

Volgens de werkgroep kunnen de concrete herstelplannen in de huidige vorm wel verbeterd worden omdat de administratieve lasten erg groot zijn en ze weinig informatie bieden over de voortgang van trajecten. Dit punt verdient nog uitwerking: de werkgroep kwam niet met een eenduidig alternatief. Mogelijk zou er een formulier op hoofdlijnen kunnen zijn voor sturingsinformatie, en zou de voortgang van



trajecten op andere manieren, bijvoorbeeld decentraal, gemonitord kunnen worden.

- *Menselijke aanpak en inzet van mensen met ervaringskennis*: volgens cliënten moet er bij hulpverlening in het algemeen, maar zeker bij het eerste contact met Centraal Onthaal, meer oog zijn voor 'menselijke behandeling' van cliënten. Dat kan door simpele zaken als een kopje koffie en echte aandacht, maar ook door het inzetten en waarderen van ervaringskennis bij hulpverlening.
- *Verbeteren bestuurlijke regionale betrokkenheid bij Stedelijk Kompas*: het Stedelijk Kompas lijkt nu vooral een project van de centrumgemeente Breda te zijn, dat overigens wel door de regiogemeenten gewaardeerd wordt. Betrokkenen misten echter bestuurlijk commitment in de regio, en kunnen betere ondersteuning gebruiken bij de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden.
- *Nazorg en preventie in regiogemeenten*: regiogemeenten kunnen een rol spelen bij het opnieuw (begeleid) zelfstandig huisvesten van voormalig dakloze mensen die uit die gemeente afkomstig zijn. Zij hebben vaak nog wel een netwerk in die gemeente en er kan nagedacht worden over hoe zij en hun netwerk ondersteund kunnen worden. Mogelijk kan SMO ook ambulante in de regio een (nog) grotere rol nemen.
- *Opvang, respijt en zorg ook in de regio*: in de regio is volgens betrokkenen nog onvoldoende geïnvesteerd om het hele woonaanbod op de woonladder te realiseren. Voor cliënten is het belangrijk dat er ook in de regio kortdurende laagdrempelige noodopvang en respijtopvang beschikbaar is, waar de cliënt mogelijk ter plekke ondersteund kan worden of worden doorverwezen naar Breda voor specialistische hulp.

#### *Aanbevelingen met minder prioriteit*

- *Diversiteit opvang*: volgens sommigen is een aparte opvang voor dakloze mensen zonder verslavingsproblematiek gewenst. Wanneer men tussen verslaafden opgevangen wordt, zo is de gedachte, ook van cliënten, kan de verleiding om zelf ook naar middelen te grijpen te groot zijn. Dit punt komt laag in de prioriteiten terug maar is wel vaak in de discussies genoemd.
- *Maatwerk op alle fronten, ook financieel*: cliënten hebben in het bijzonder behoefte aan betere financiële hulpverlening, maar meer in het algemeen ervaren zij de hulpverlening als een bureaucratisch systeem waarin regels en procedures belangrijker zijn dan de hulpbehoevende mens;
- *Verbeteren regionale afstemming*: in het bijzonder op het gebied van inkopen van zorg is regionale afstemming gewenst, aldus regiogemeenten;
- *Financiering en samenwerking met zorgkantoor en zorgverzekeraars*: gemeenten dragen de lasten van goede preventieve hulp, maar zorgverzekeraars plukken er de vruchten van. Volgens sommige stuurgroepleden is het zaak hen bij het Kompas te betrekken, ook om maatwerk te kunnen leveren over de verschillende vormen van financiering heen;
- *Realiseren woonvormen*: hierbij gaat het in het bijzonder om het huisvesten van 'moeilijk plaatsbaren', maar ook om goedkope woningen, bijvoorbeeld door het benutten van leegstand voor sobere huisvesting, om de uitstroom te bevorderen;
- *Monitoring, gezamenlijke voortgangsbewaking en verantwoording*: ondanks de kritiek op monitoring, vinden betrokkenen in de werkgroep herstelplanaanpak het belangrijk dat alle partijen hun inspanningen en resultaten verantwoorden en er over discussiëren om er van te leren de voortgang van trajecten te verbeteren.

- *Verbetering regie*: in de werkgroep herstelplanaanpak wijst men op het belang van één casushouder en één traject met deelaspecten, minder administratieve rompslomp, en het signaleren van knelpunten in trajecten op de werkvloer. Zie ook de opmerkingen over de herstelplannen onder de prioriteit "voortgang van cliënt bewaken" hiervoor.
- *Kwaliteitscontrole nieuwe aanbieders*: sommige nieuwe aanbieders zijn niet betrouwbaar, volgens een informant, en er zou scherp gelet moeten worden op de kwaliteit van de geboden zorg.

### 3.2 Suggesties voor vervolgperiode Stedelijk Kompas

Er komt nog een vervolgtraject waarin de Gemeente Breda, haar partners en regiogemeenten gezamenlijk nieuwe convenantsafspraken gaan formuleren. De opdrachtgever heeft echter gevraagd om alvast op basis van deze evaluatie enige input te leveren voor die afspraken. De aanbevelingen in deze paragraaf zijn dus voor rekening van de onderzoekers, en zijn niet gedaan door geïnterviewden. Ze staan in willekeurige volgorde.

#### *Vrijblijvendheid voorbij*

Stuurgroepleden waren het er tamelijk eensluidend over eens dat de visie 'de vrijblijvendheid voorbij' heeft bijgedragen aan de bereikte successen van het Stedelijk Kompas. De visie houdt in dat niemand vrijwillig kiest voor dakloosheid, en dat dakloze mensen met OGGz-problematiek uitgedaagd of gestimuleerd moeten worden om hulp te aanvaarden. Waar nodig wordt getracht met drang de mensen dusdanig te bewegen dat ze hulp accepteren. In dat licht lijkt het raadzaam dit uitgangspunt te continueren.

#### *Inzetten op voorkomen van dakloosheid*

Uit de SWOT-analyse blijkt dat betrokkenen vrezen voor een hogere uitval naar dakloosheid om verschillende redenen, maar dat ze ook kansen zagen om dakloosheid te voorkomen. Hoewel er nauwelijks behoudpunten genoemd werden op dit gebied, lijkt het belangrijk om doelafspraken te maken over preventie. Hiermee wordt veel gewonnen in kwaliteit van leven voor de doelgroep en kan dure zwaardere hulp worden voorkomen. Een meetbare uitwerking zou kunnen zijn dat minder dreigend daklozen en 'sofahoppers' op de woonladder 'afzakken' naar feitelijke dakloosheid.

#### *Betrekken regiogemeenten*

Vier van de negentien in schema 3.1 genoemde aanbevelingen hebben betrekking op hulpverlening voor de doelgroep in regiogemeenten. Het betrekken van regiogemeenten kan daarom ook als topprioriteit worden benoemd. Door goede preventie, respijtzorg, crisisopvang en nazorg in de regiogemeenten kan mogelijk de druk op de opvang in Breda verlicht worden.

#### *Diversiteit opvang*

Ons viel op dat informanten stellen dat dakloze mensen zonder verslaving, niet opgevangen zouden moeten worden tussen verslaafde daklozen. Die laatsten in het bijzonder zouden zorgen voor een ongezonde en onveilige sfeer in de opvang. Inderdaad zou het creëren van een diverser aanbod aan opvangvormen voor subdoelgroepen een oplossing kunnen zijn, maar mogelijk kan ook bekeken worden hoe de opvang een veilige en gezonde omgeving kan worden voor iedereen.

Ook is ons weinig bekend over de ondersteuning van zwerfjongeren. Dit zou aanleiding kunnen zijn om de convenantafspraken specifiek uit te splitsen naar jongeren en volwassenen.

### *Verbreden doelgroep*

Het aantal dakloze mensen zonder OGGz-problematiek ('nieuwe daklozen') lijkt toe te nemen. Voor deze doelgroep is ondersteuning en zorg nog relatief eenvoudig en goedkoop te realiseren. Het bieden van adequate ondersteuning voordat mensen afglijden naar erger is van belang. Indien een deel van de (nu nog) 'lichte' doelgroep 'niet-OGGz' uiteindelijk ook tot de 'zware' doelgroep van de OGGz gaat behoren, is een belangrijke kans voor preventie gemist. Ook voor doelgroepen zoals 'statushouders', Oost-Europeanen en verstandelijk beperkte mensen in de opvang zijn passende (woon)oplossingen wenselijk.

### *Betrekken van de wijk*

Het betrekken van wijkteams, bewoners, bedrijven en instellingen in de wijken bij verschillende fasen van ondersteuning aan de doelgroep kan op meerdere manieren bijdragen aan het realiseren van doelen van het Stedelijk Kompas:

- 1) wijkteams kunnen een belangrijke rol spelen bij vroegsignalering en vroeghulp en daarmee bijdragen aan het voorkomen van dakloosheid en terugval naar dakloosheid;
- 2) één van de succesfactoren van het Stedelijk Kompas was, volgens een individueel geïnterviewde informant, dat er een woonvoorziening voor verslaafde dakloze mensen werd gerealiseerd. Het goed betrekken van de buurt is daarbij onontbeerlijk: in Rotterdam heeft men hiervoor uitgebreide ervaring opgedaan met communicatieprotocollen waarbij dakloze mensen zelf een rol speelden in het communiceren met de buurt;
- 3) steunpunten in de wijk kunnen samenwerken met informele zorgverleners en sociale netwerken in de buurt om zelfstandig wonende voormalig dakloze mensen te ondersteunen bij het zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen;
- 4) gewone winstgedreven bedrijven, sociale ondernemingen en maatschappelijke instellingen in de wijk kunnen mogelijk overgehaald worden om de doelgroep al dan niet betaald (als vrijwilliger of stagiair) en al dan niet gesubsidieerd in dienst te nemen. Er zijn enkele voorbeelden van geslaagde projecten op dit gebied.
- 5) wijkteams kunnen een rol spelen bij het kwartiermaken in de wijk. Hiermee wordt geprobeerd het klimaat voor de doelgroep te beïnvloeden. Hierdoor voelen burgers zich welkom in de wijk en wordt hen een kans geboden een nieuwe start te maken.

### *Financiële dienstverlening voor doelgroep tegen het licht houden.*

Vooraf cliënten en een enkel stuurgroeplid gaven aan dat financiële dienstverlening voor de doelgroep niet naar wens verloopt, soms met verergering van de problematiek tot gevolg, zowel op het gebied van schuldhulpverlening als op de toepassing van de participatiewet. Dit kan aanleiding zijn om de precieze aard van die knelpunten nader te onderzoeken en waar nodig te verbeteren.

### *Vereenvoudigen van monitoring*

De weerzin tegen de huidige concrete uitwerking van herstelplannen is groot, al ziet men het nut van monitoring. Bovendien geeft de huidige werkwijze geen inzicht in de voortgang van cliënten en de kwaliteit van de geboden zorg en ondersteuning. Mogelijk kan monitoring vereenvoudigd worden, door de inhoud van de herstelplannen bij de uitvoerende partijen te laten. De regievoerder (Centraal Onthaal) zou dan een werkwijze kunnen toepassen zoals gebeurt in Haarlem of in Amsterdam. Hier interviewen trajectmanagers (i.c. van de GGD) elke drie maanden de trajecthouders over hun caseload en de voortgang van die

cliënten. De (geaggregeerde) knelpunten die uit deze interviews blijken, worden vervolgens besproken in het geëigende gremium (i.c. de werkgroep herstelplanaanpak, een zorgconferentie, of de stuurgroep).

Een andere suggestie die hier aan raakt, is dat het resultaat of individuele effect van trajecten gemonitord zou kunnen worden. De vier grote steden streefden er bijvoorbeeld naar met de trajecten een 'stabiele mix' te bereiken van zelfredzaamheid op het gebied van huisvesting, inkomen, dagbesteding, en een stabiel contact met hulpverlening. Ook deze indicator geeft op hoofdlijnen inzicht over de voortgang van cliënten.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Uiteraard kende deze indicator ook weer beperkingen, bijvoorbeeld omdat niets bekend was over duurzaamheid of terugval van cliënten met 'stabiele mix'. Ook aan deze indicator zijn administratieve lasten verbonden, omdat bij cliënten elke drie maanden op vier leefgebieden een zelfredzaamheidsmatrix afgenomen diende te worden.

*Behoud meetbare doelafspraken, maar houd ze tegen het licht.*

De discussies over doelbereik verzanden snel in methodologische discussies over de meetmethode van de indicator. Enkele informanten suggereerden daarom om helemaal geen meetbare doelen te formuleren, maar bijvoorbeeld visiedoelen. Wij adviseren om toch meetbare doelen te blijven formuleren en te monitoren. Uit de evaluatie van het Plan van Aanpak (Tuynman en Planije, 2014) bleek dat het regelmatig vragen om en publiceren van cijfers hielp om het onderwerp op de bestuurlijke en politieke agenda te houden, zowel binnen de gemeente als bij de uitvoerende organisaties.

Door de moeizame discussies over de Monitor Stedelijk Kompas zou haast vergeten worden dat de monitor zélf een prestatie van formaat is. De Bredase monitor is een voorbeeld voor veel andere steden. Het laat zien dat de gemeente het onderwerp serieus neemt en dat de gehele doelgroep in beeld is. In het bijzonder de monitoring van de dreigend daklozen en de genomen stappen op de woonladder zijn ons inziens nuttig bij het formuleren van effectief beleid.

Wel zou mogelijk de validiteit van enkele indicatoren kunnen verbeteren. Uit de discussies over het niet bereikte doel rondom het realiseren van herstelplannen voor dreigend daklozen en feitelijk daklozen, bleek dat een groot deel van deze mensen adequaat geholpen kon worden met een minder zwaar aanbod dan een herstelplan, zoals het verstrekken van informatie en advies. Mogelijk kan in plaats van "100% van de doelgroep krijgt een herstelplan" bijvoorbeeld worden afgesproken dat 100% een zorgvuldige probleeminventarisatie en een passend aanbod krijgt.

*Impuls structurele cliëntenvertegenwoordiging*

De klankbordgroep vanuit cliënten en hun vertegenwoordigers voor het Stedelijk Kompas kan vernieuwd en verbreed. Het groepsinterview met cliënten gaf nuttige feedback over hoe beleid voor de doelgroep uitpakt. De huidige klankbordgroep is smal van samenstelling en lijkt geen sterke band met de achterban te hebben. Aanvullen met straatadvocaten, de cliëntenraad van SMO, en met cliëntenvertegenwoordiging uit de geestelijke gezondheidszorg is raadzaam. Om discussies met de doelgroep zo effectief mogelijk te voeren, raden we wel aan om ondersteuning te faciliteren, bijvoorbeeld in secretariële zin en/of door training in vergadertechnieken.

## Bijlage 1. Stand van zaken ten aanzien van de doelstellingen

In de 3-meting van de Monitor Stedelijk Kompas (Gemeente Breda, 2015), wordt de volgende stand van zaken geschetst per doelstelling.

**Doelstelling 1:** *vanaf 2013 volgen alle geregistreerde dak- en thuislozen in de regio Breda een passend traject.*

Eind 2014 hadden 992 geregistreerde (dreigend) daklozen een Herstelplan. Dit is 67% van de geregistreerde doelgroep, en weer een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de tweede meting eind 2013 toen 58% van de geregistreerde doelgroep een herstelplan had. Bij de eerste meting eind 2012 had slechts ongeveer één derde een herstelplan.

In 2014 heeft één derde van de doelgroep (nog) geen herstelplan. De huidige wijze van registreren wekt de indruk dat er een relatief grote groep geen passende aanpak krijgt aangeboden. Voor een groot deel heeft dit te maken met de categorie dreigend daklozen en dreigend dakloze sofahoppers die vooral behoefte hebben aan informatie, maar ook met zorgmijders en oudere daklozen waarvan geen voortgaande stappen te verwachten zijn.

**Doelstelling 2:** *met ingang van 2013 is tenminste 60% van alle geregistreerde dak- en thuislozen regulier en duurzaam gehuisvest.*

Het percentage duurzaam en regulier gehuisveste daklozen is 63%. Dit is ongeveer gelijk aan het percentage van de vorige meting, eind 2013. Daarmee is aan de doelstelling ruim voldaan.

**Doelstelling 3:** *Vanaf 2010 is dakloosheid als gevolg van huisuitzetting tot minder dan 30% van het niveau van 2007 teruggebracht.*

In 2010 was deze doelstelling al zo goed als behaald was. De doelstelling is daarna herijkt op het niveau van 2013. In 2014 is het aantal huisuitzettingen tot rond een kwart gedaald ten opzichte van 2013. Daarmee is de doelstelling behaald.

**Doelstelling 4a en 4b:** *dakloosheid als gevolg van detentie of afwenteling door andere instellingen is uitgebannen.*

4a: Direct na detentie meldden zich aan het loket 17 personen feitelijk dakloos en 5 dreigend dakloos sofa hopper. Niet in alle gevallen kon daarna dakloosheid worden voorkomen.

4b: Direct na verwijdering uit een zorginstelling meldden zich 7 personen als feitelijk dakloos aan het loket. Van hen zijn er nog 5 feitelijk dakloos.

Weliswaar wordt deze doelstelling niet behaald, maar de mensen die risico lopen zijn in beeld en worden gevolgd. Er wordt in overleg met de instelling en cliënt gezocht naar een oplossing. Dit is veelal de dag- en nachtopvang.

**Doelstelling 5:** *in 2015 is overlast door dak- en thuislozen teruggedrongen tot ten hoogste 75% van het niveau in 2010.*

Vanwege wijzigingen in de politieregistratie is deze doelstelling veranderd in: "In 2015 is overlast door dak- en thuislozen gelijk gebleven of gedaald ten opzichte van 2013".

Uitgaande van alleen de overlastincidenten, waren er 169 overlastincidenten door dak- en thuislozen in 2013. Volgens de doelstelling zou dat in 2014 moeten dalen, maar het is gestegen met 82%. Een verklaring hiervoor is dat deze stijging gedeeltelijk wordt veroorzaakt door enkele personen die erg veel overlast veroorzaken. Exclusief deze overlastincidenten, blijkt het aantal strafbare feiten door de tot de doelgroep gerekende daklozen nauwelijks te zijn toegenomen.

## Bronnen

Aedes (2015). [www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/bewoners/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-va/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-v.xml](http://www.aedes.nl/content/feiten-en-cijfers/bewoners/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-va/wat-is-de-rol-van-corporaties-bij-de-huisvesting-v.xml). Den Haag: Aedes vereniging van woningcorporaties.

Gemeente Breda (2015). *Monitor Stedelijk Kompas. 3-meting*. Breda: Gemeente Breda, BBO Onderzoek en Informatie.

Tuynman, M. en M. Planije (2014). *"Het kán dus!" Een doorbraak in het Nederlandse dakloosheidsbeleid. Evaluatie Plan van Aanpak maatschappelijke opvang in de vier grote steden, 2006-2014*. Utrecht: Trimbos-instituut.

VNG (2015). *Factsheet Bed-bad-broodregeling*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

VNG (2015a). *Iedereen heeft recht op bed, bad en brood*. [www.vng.nl/onderwerpen/index/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken/nieuws/iedereen-heeft-recht-op-bed-bad-en-brood](http://www.vng.nl/onderwerpen/index/integratie-en-asiel/vreemdelingenzaken/nieuws/iedereen-heeft-recht-op-bed-bad-en-brood), geraadpleegd op 9 juli 2015. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.