

Onderzoek: Maatschappelijke Opvang in de regio Parkstad (Een toekomstgerichte evaluatie)

Auteurs

Nico Dam

Lieset Jenneboer

Evelien Rijken

Pleun Koopmans

Opdrachtgever

gemeente Heerlen, namens de Regio Parkstad

Kenmerk

LJ/24/0119/mopark

Publicatiedatum

30 januari 2024

© Bureau HHM



Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3 Aanpak	5
2. Beleidsdoelstellingen.....	7
2.1 Hoofddoelen.....	7
2.2 Actuele knelpunten.....	9
2.3 Uitvoeringsagenda	9
3. Kwantitatief beeld	10
3.1 Algemeen.....	10
3.2 Instroom en uitstroom.....	12
3.3 Verblijfsduur	14
3.4 Doorstroom	16
3.5 Recidieven	17
3.6 Leeftijd.....	19
3.7 Afwijzingen	20
3.8 Samenvattend	20
4. Kwalitatief beeld	21
4.1 Locatiebezoeken	21
4.2 Beeld uit de gesprekken.....	21
4.3 Concluderend.....	23

5. Lessen uit de literatuur	24
5.1 Gevolgde aanpak	24
5.2 Uitstroom jongerenopvang verantwoord versnellen	24
5.3 Voorbeelden ter inspiratie.....	25
6. Afsluiting	28
6.1 De onderzoeksvragen beantwoord	28
6.2 Conclusies.....	30
6.3 Aanbevelingen	31
 Bijlage 1. Onderzoeksvragen regio Parkstad	34
Bijlage 2. Gespreksleidraad locatiebezoeken.....	35

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft de regio Parkstad een aantal verbeterlagen gemaakt in de maatschappelijke opvang. Hiermee is gewerkt aan kwalitatief goede huisvesting met eigen kamers en eigen sanitair voor de cliënten, als voorwaarde voor minder overlast beter herstel en doorstroming richting zelfredzaamheid en zelfstandigheid. De regio vraagt of dit ook terug te zien is in de resultaten, bijvoorbeeld als het gaat om het aantal recidieven. Hiertoe is in 2023 een evaluatie uitgevoerd.

De hoofdvraag van de evaluatie:

“In hoeverre is de huidige inrichting van de maatschappelijke opvang in de regio Parkstad kwalitatief en kwantitatief toereikend voor de actuele en toekomstige behoefte aan opvang en op welke punten is verdere verbetering mogelijk en gewenst?”

Er is gekeken naar: wat wilden de gemeenten oorspronkelijk bereiken, wat is daadwerkelijk bereikt, wat zijn actuele knelpunten en wat kan in de toekomst worden verbeterd om de oorspronkelijke doelen te realiseren.

Op basis van documentanalyse, data-analyse, locatiebezoeken en gesprekken met betrokkenen uit de praktijk, kregen wij een beeld dat wij gedurende de looptijd van het onderzoek bespraken met een projectgroep van gemeenten en de aanbieders van de opvang. De opbrengsten hebben we voorgelegd in een reflectiebijeenkomst waarvoor ook vertegenwoordigers van cliënten zijn uitgenodigd.

We komen tot de volgende algemene conclusies:

- De maatschappelijke opvang in Parkstad voorziet voor een groot deel in de bestaande behoefte aan opvang. Daarbij wordt voor een deel van de

cliënten een werkzaam begin gemaakt met de begeleiding richting herstel van zelfredzaamheid.

- De ombouw van twee locaties heeft dit proces versterkt, met als positieve uitkomst afname van het aantal recidieven.
- Door de ombouw is de beschikbare opvangcapaciteit afgenomen, daardoor is er minder flexibiliteit bij (tijdelijke) toename van de vraag; ook verblijven cliënten gemiddeld iets langer in de opvang.
- Betrokkenen ervaren een tekort aan opvangplekken; er worden cliënten die opvang nodig hebben afgewezen vanwege gebrek aan plaats. Wij kunnen op basis van ons onderzoek niet concluderen dat de beschikbare capaciteit tekort schiet. Er is ook sprake van matige doorstroming richting zelfstandig wonen en beschermd wonen en van vragen vanuit specifieke doelgroepen.
- Van de beleidsvoornemens uit 2017 is de ombouw van de grootschalige locaties tot kleinschalige voorzieningen gerealiseerd.
- Andere beleidsvoornemens, zoals spreiding over de gemeenten in de regio, het realiseren van kleinschalige opvangvoorzieningen in de wijken en de inzet op preventie zijn nog in uitvoering.
- De informatievoorziening over de opvang schiet tekort. De afspraken over data-verzameling zijn niet eenduidig. Dit maakt data-analyse als instrument voor monitoring en evaluatie van beleid beperkt bruikbaar.

Enkele aanbevelingen voor de nieuwe regiovisie:

- Zoek naar verbinding met de ontwikkelingen in Beschermd Wonen en redeneer vanuit logische ketens van ondersteuning.
- Verbeter de sturing op doorlooptijden en de uitvoeringsagenda.
- Verbeter de monitoring met informatievoorziening en dataverzameling.
- Participeer in de Ethos-telling als nieuwe basis voor beleid.
- Overweeg extra capaciteit in de vorm van klassieke opvang, als uit objectivering blijkt dat er capaciteit te kort is.
- Investeer in preventie en versterk de sociale basis.

1. Inleiding

In opdracht van de regio Parkstad hebben wij een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke opvang, met aandacht voor de veranderingen van de afgelopen jaren en verbeterpunten voor de toekomst. In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, doelstelling en aanpak van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft de regio een aantal verbeterlagen gemaakt in de maatschappelijke opvang. De locatie 'Mijnzicht' is gesloten en vervangen door jongerenopvang 'Putgraaf' en het 'Credohuis Parkstad'. Ook is de locatie voor dag- en nachtopvang 'De Klomp' vervangen door het 'Gasthuis'. Daarnaast loopt de pilot 'kleinschalige opvang in de wijk', waarmee de locatie 'Heugderlicht' ontlast wordt.

Met deze verbeteringen is in de regio kwalitatief goede huisvesting beschikbaar, met op de meeste locaties eigen kamers en eigen sanitair voor de cliënten¹. De gedachte hierachter is dat de verbeterde huisvesting leidt tot minder overlast en tot een klimaat waarbinnen beter gewerkt kan worden aan herstel en doorstroming richting meer zelfredzaamheid en zelfstandigheid.

De gemeenten vragen of dit ook terug te zien is in de resultaten, bijvoorbeeld als het gaat om de opvangrecidive. Daarnaast krijgen de gemeenten regelmatig signalen over knelpunten. Zo zit de moederopvang altijd vol, verblijven er vaak jongvolwassenen in opvangplekken die daar niet voor zijn bedoeld en staat de capaciteit van Het Gasthuis onder druk. Naar aanleiding van deze signalen wil de gemeente weten welke knelpunten er spelen. Om hier achter te komen, heeft de centrumgemeente een evaluatie laten uitvoeren.

¹ Bij sommige locaties wordt het woord deelnemers gebruikt. In deze rapportage gebruiken we het woord cliënten en worden personen bedoeld die in de maatschappelijke opvang verblijven.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor het onderzoek heeft de centrumgemeente namens de regio Parkstad een centrale doelstelling van dit onderzoek beschreven:

In kaart brengen of de huidige capaciteit aan opvang in Parkstad toereikend is, kwalitatief en kwantitatief en wat verbeterd kan worden.

De centrumgemeente heeft verschillende onderzoeksvragen opgesteld, verdeeld over vijf categorieën:

1. Geeft de 'Opvang nieuwe stijl' een beter resultaat dan de 'oude opvang'?
2. Capaciteitsproblemen.
3. Versterken succesvolle uitstroom/doorstroom.
4. Preventie.
5. Werkwijze in de opvang en nazorg.

De verschillende deelvragen bij elk van deze categorieën staan in bijlage 1. De vijf categorieën en de onderliggende vragen laten zien dat een brede blik op de maatschappelijke opvang en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren nodig is om de doelstelling van dit onderzoek te behalen. Op basis van deze doelstelling, de vraagstelling van de gemeenten en het gesprek daarover, is een hoofdvraag voor het onderzoek geformuleerd:

In hoeverre is de huidige inrichting van de maatschappelijke opvang in de regio Parkstad kwalitatief en kwantitatief toereikend voor de actuele en toekomstige behoefte aan opvang en op welke punten is verdere verbetering mogelijk en gewenst?

Deze hoofdvraag is leidend geweest in het onderzoek en de aanpak. De door de gemeente geformuleerde deelvragen zijn als handvatten meegenomen in het onderzoek, bijvoorbeeld bij de bepaling van gespreksonderwerpen tijdens de interviews en in de data-analyse.

Het onderzoek is te duiden als een 'toekomstgerichte evaluatie'. De gemeenten in de regio Parkstad, onder aanvoering van Heerlen als coördinerend centrumgemeente, willen vooral kunnen leren van de evaluatie met het oog op straks te maken keuzes. Dit heeft niet alleen betrekking op de feitelijke inrichting van het opvangveld, maar ook op de sturing vanuit de gemeente op de opvang.

Daarmee wordt de toekomstgerichte evaluatie een onderdeel van de bekende PDCA-beleidscyclus, bij de CHECK-fase. Dat betekent dat het belangrijk is om het onderzoek niet alleen te laten aansluiten op de doorgevoerde veranderingen (DO); maar ook op de onderliggende beleidsopvattingen (visie, doelen; PLAN). Daarom sluiten we af met concrete aanbevelingen die bijdragen aan de sluiting van de beleidscyclus (ACT).

1.3 Aanpak

De kern van onze aanpak is een iteratief proces. In afstemming met de opdrachtgever hebben we continu inspiratie en samenwerking gezocht met de betrokken aanbieders en andere ketenpartners, omdat zij kennis van de huidige praktijk hebben. Het stappenplan bestond uit drie fasen met verschillende onderdelen. Aan het begin en na elke fase keken we terug en vooruit met een werkgroep, bestaande uit beleidsmedewerkers van de gemeenten in de regio Parkstad en vertegenwoordigers van de aanbieders (Leger des Heils, Levanto en Credo). Elke fase eindigde met een tussentijds oplevermoment en afstemming met de opdrachtgever. In deze oplevermomenten bespraken we de accenten voor de volgende fase.

De drie fasen van het onderzoek:

1. Reconstrueren beleidsdoelstellingen;
2. Onderzoek naar de praktijk;
3. Kansen en knelpunten.

Fase 1: Reconstrueren beleidsdoelstellingen (mei/juli 2023)

In de eerste fase van het onderzoek keken we naar de beleidsdoelstellingen van de maatschappelijke opvang in de afgelopen jaren. We hebben de visie en beleidsdoelen achter de doorgevoerde veranderingen, dieper en breder gereconstrueerd.

Onderzoeksmethoden: Documentanalyse, interviews en reflectiesessie.

Fase 2: Onderzoek naar de praktijk (augustus/september 2023)

In de tweede fase onderzochten we - met kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden - de huidige praktijk van de maatschappelijke opvang. En we maakten een vergelijking met de situatie voordat de nodige veranderingen waren doorgevoerd.

We hebben onderzocht in hoeverre beleidsdoelstellingen met de vernieuwingen binnen de maatschappelijke opvang zijn behaald. Hierbij hebben we een tussentijdse rapportage opgeleverd met daarin een analyse van de huidige stand van zaken. Deze analyse gaf aanknopingspunten om in de derde fase gericht en met de juiste partijen in te zoomen op kansen en knelpunten.

Onderzoeksmethoden: Digitale uitvraag, data-analyse in-, door- en uitstroom, interviews, kwalitatieve data-analyse, reflectiesessie en literatuuronderzoek.

Fase 3: Kansen en knelpunten (oktober/december 2023)

In de derde fase van het onderzoek zochten we aan de hand van de resultaten van fase 1 en 2 samen met de gemeenten, aanbieders en andere ketenpartners naar de kansen om de maatschappelijke opvang verder te verbeteren. Daarvoor hebben we eerst de gezamenlijke opgave verhelderd en knelpunten benoemd. De kansen en knelpunten zijn, samen met de uitkomsten van de eerste fasen, begin december besproken met vertegenwoordigers van betrokken partijen uit de regio tijdens twee reflectiebijeenkomsten (één voor inwonervertegenwoordigers² en één voor de professionals).

Onderzoeksmethoden: Reflectiesessies.

In drie fasen onderzochten we: Wat wilden de gemeenten oorspronkelijk bereiken, wat is er daadwerkelijk bereikt en wat zijn huidige knelpunten en tot slot: wat moet er in de toekomst verbeteren om de oorspronkelijke doelen te bereiken?

De drie fasen met de stappen in het onderzoek:



Leeswijzer

Alle resultaten van fase 1 t/m 3 staan beschreven in deze rapportage. Het betreft de beleidsdoelstellingen (hoofdstuk 2), kwantitatieve resultaten (hoofdstuk 3), kwalitatieve resultaten (hoofdstuk 4) en lessen uit de literatuur (hoofdstuk 5). We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen.

² Met inwonervertegenwoordigers wordt bedoeld vertegenwoordigers van (oud-)inwoners van de Maatschappelijke Opvang.

2. Beleidsdoelstellingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de beoogde beleidsdoelstellingen van de regio. Per beleidsdoel geven we een korte beschrijving van de bevindingen, daarna geven we beknopt weer wat de doelen waren/zijn van het beleid, welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en wat de beleidstheorie is achter het beleid.

2.1 Hoofddoelen

Op basis van de documentenanalyse en gesprekken met betrokkenen uit de praktijk onderscheiden we drie hoofddoelen van het beleid van de afgelopen jaren, met de 'Visie opvang en beschermd wonen Parkstad' uit 2017 als startpunt:

1. Spreiding van opvang in de regio
2. Opbouw van kleinschalige voorzieningen
3. Inzetten op preventie

Hoofddoel 1. Spreiding in de regio

Het beleidsdoel *spreiding over de gemeenten in de regio* kwam minder naar voren in de documentenanalyse, maar werd tijdens de interviews wel genoemd als belangrijk punt. Een reden hiervoor is dat afspraken rondom verdere spreiding in de regio (meer kleinschalige opvangplekken in de gemeenten) bestuurlijk gevoelig liggen. Daarnaast zijn de ambities weinig concreet en zijn er weinig 'harde' afspraken geformuleerd over de spreiding (uitgezonderd afspraken over het beschikbaar maken van 'Skaeve Huse'). Als opvang voor daklozen verspreid is in de regio, verdeelt men de lasten die opvang met zich meebrengt, zoals kosten voor uitkeringen en overlast.

Hoofddoel 2. Kleinschalige opvang

De regio wil toewerken naar meer *kleinschalige opvang*. Kleinschaligheid wordt op twee manieren ingevuld:

- a) door kleinschaligheid in de wijk te organiseren (door respondenten gedefinieerd als opvang in een reguliere woning met één tot drie personen) en/of in zogenaamde 'Skaeve Huse'; en
- b) door een kwaliteitsverbetering van grote opvanglocaties door deze te verkleinen. Met deze verbeterslag beoogt de regio versnelde uitstroom en duurzamere uitstroom.

Hoofddoel 3. Preventie

Inzet op *preventie* moet voorkomen dat mensen instromen in de maatschappelijke opvang. Preventie is in principe een lokale taak, maar de doelen van preventie zijn wel regionaal vastgelegd in de 'Visie opvang en beschermd wonen Parkstad' uit 2017. Veel van de beleidsinstrumenten over

preventie zijn ook bevorderend voor de uitstroom van cliënten uit de opvang. Ook hiervoor geldt dat dit een lokale verantwoordelijkheid is, maar met regionaal een groot belang voor de maatschappelijke opvang. In Tabel 1 is te zien wat de doelen waren/zijn van het beleid, welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en wat de beleidstheorie is achter het beleid.

Beleid (ambities)	Beleidsstheorie	Doelen beleid	Beleidsinstrumenten
Opvang voor daklozen meer verspreid over de regio, minder geconcentreerd in Heerlen	Als opvang voor daklozen verspreid is in de regio verdeelt men de lasten die opvang met zich meebrengt, zoals uitkeringskosten en overlast.	Spreiden van lasten over de regio, zoals uitkeringskosten en overlast.	- Implementatie Skaeve Huse door regio-gemeenten - Transformatie Heugderlicht van grootschalige crisislocatie naar opvangplekken in de wijk
Kleinschalige voorzieningen opbouwen , liefst in een gewoon huis in de eigen omgeving.	- Voorkomen negatieve invloed groep - Begeleiding hoeft minder 'brandjes te blussen' → meer aandacht ontwikkeldoelen en maatwerk - Minder negatieve ervaringen - Sneller integreren in een wijk	Voorgaande moet leiden tot: - Versnelde uitstroom - Slechts kort verblijf (max. 6 weken) in crisisopvang, daarna max. half jaar in doorstroomvoorziening - Duurzame uitstroom	- Uitbreiding Housing First - Opbouw Skaeve Huse - Doorstroomwoning voor gezinnen (lokaal) - Transformatie Heugderlicht van grootschalige crisislocatie naar opvangplekken in de wijk
Bestaande opvanglocaties verkleinen .	- Minder negatieve invloed groep - Begeleiding hoeft minder 'brandjes te blussen' → meer aandacht ontwikkeldoelen en maatwerk - Minder negatieve ervaringen	Voorgaande leidt tot: - Versnelde uitstroom - slechts kort verblijf (max. 6 weken) in crisisopvang, daarna max. half jaar in doorstroomvoorziening. - Duurzame uitstroom	- Afbouw De Klomp en Mijnzicht - Opbouw Gasthuis, Putgraaf en Credo
Meer preventie	Door vroegsignalering en verlagen van drempels kan men voorkomen dat mensen dakloos worden	Voorkomen dat mensen instromen in de opvang	- Drempels verlagen sociale diensten en versterken samenwerking tussen gemeenten - Verbinden jeugddomein en volwassenendomein - Signaleren van: financiële problemen, overlast, huiselijk geweld

Beleid (ambities)	Beleidstheorie	Doelen beleid	Beleidsinstrumenten
			• Meer outreachend werken (eropaf) • Verbetering integrale toegang (1g, 1p, 1r, toegankelijker)

Tabel 1 Beleidsambities met bijbehorende beleidstheorie, doelen en instrumenten

2.2 Actuele knelpunten

Naast de beleidsdoelen hebben we ook een eerste inventarisatie gedaan van actuele knelpunten:

- Er is meer vraag dan aanbod.
- Er is geen duidelijk zicht op de oorzaak daarvan (Capaciteit? Tekortschietende preventie? Andere oorzaken?).
- Er is verminderde flexibiliteit in opvang, doordat er minder makkelijk opgeschaald kan worden in plekken bij nieuwe locaties.
- Er is gebrek aan opvang voor specifieke doelgroepen (o.a. vrouwen en jongeren < 27 jaar met zeer complexe problematiek).

Daarnaast noemden de betrokken in de regio bij de drie doelen ook actuele knelpunten. Deze knelpunten beschrijven we hieronder.

Spreiding in de regio

- Weinig concrete afspraken en weinig bestuurlijke regie.
- Verantwoordelijkheid voor implementatie Skaeve Huse ligt bij alle gemeenten afzonderlijk, dit blijken moeilijke processen om te realiseren.

- Weinig zicht op data met betrekking tot kleinschaligheid in de wijken en weinig zicht op de feitelijke effecten van de transformatie van de locaties.
- Daardoor is de sturing op deze processen vanuit de gemeente lastig.

Preventie

- Spanning tussen lokale verantwoordelijkheid en regionale belangen, waardoor niet alle afspraken uit de uitvoeringsagenda zijn opgepakt.
- Vrijwel geen bestuurlijke regie, teveel vrijblijvendheden, waardoor onvoldoende concrete acties worden uitgevoerd.

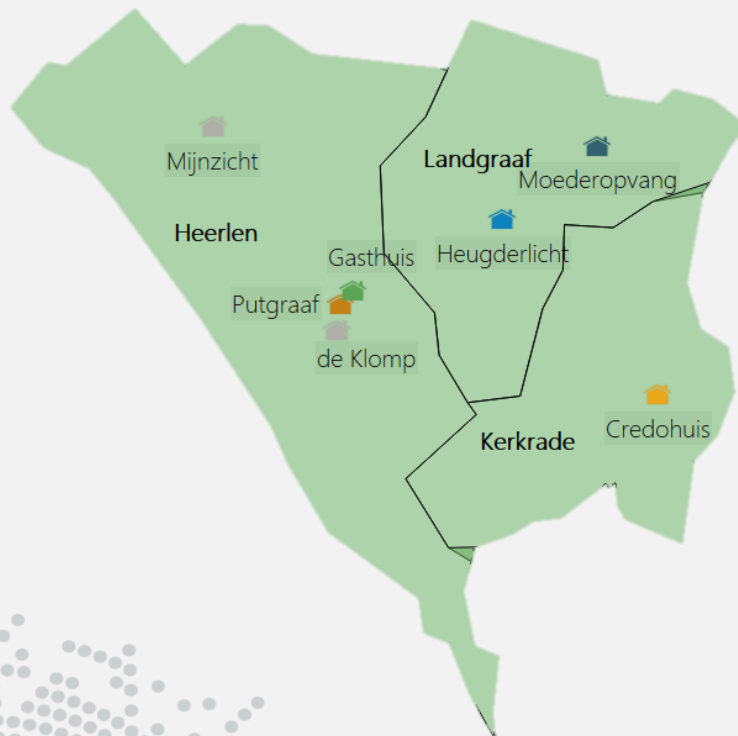
2.3 Uitvoeringsagenda

De tweejaarlijkse uitvoeringsagenda beschrijft de verschillende afspraken over de verbetering van de opvang in de regio. Daarin zijn afspraken opgenomen voor de verschillende stakeholders, om in gezamenlijkheid de verschillende problemen op te lossen. Inmiddels is de tweede uitvoeringsagenda geëvalueerd en een derde versie opgesteld. Het viel ons op dat sommige afspraken uit de eerste uitvoeringsagenda nog niet zijn gerealiseerd en opnieuw in de actuele (derde) uitvoeringsagenda zijn opgenomen.

Kleinschalige opvang

3. Kwantitatief beeld

Tijdens fase 2 hebben deden kwantitatief onderzoek met behulp van data vanuit de gemeente. We onderzochten in hoeverre beleidsdoelstellingen met de vernieuwingen binnen de maatschappelijke opvang zijn behaald. Deze analyse gaf aanknopingspunten om in de derde fase gericht en met de juiste partijen in te zoomen op kansen en knelpunten. In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de resultaten van deze analyse.



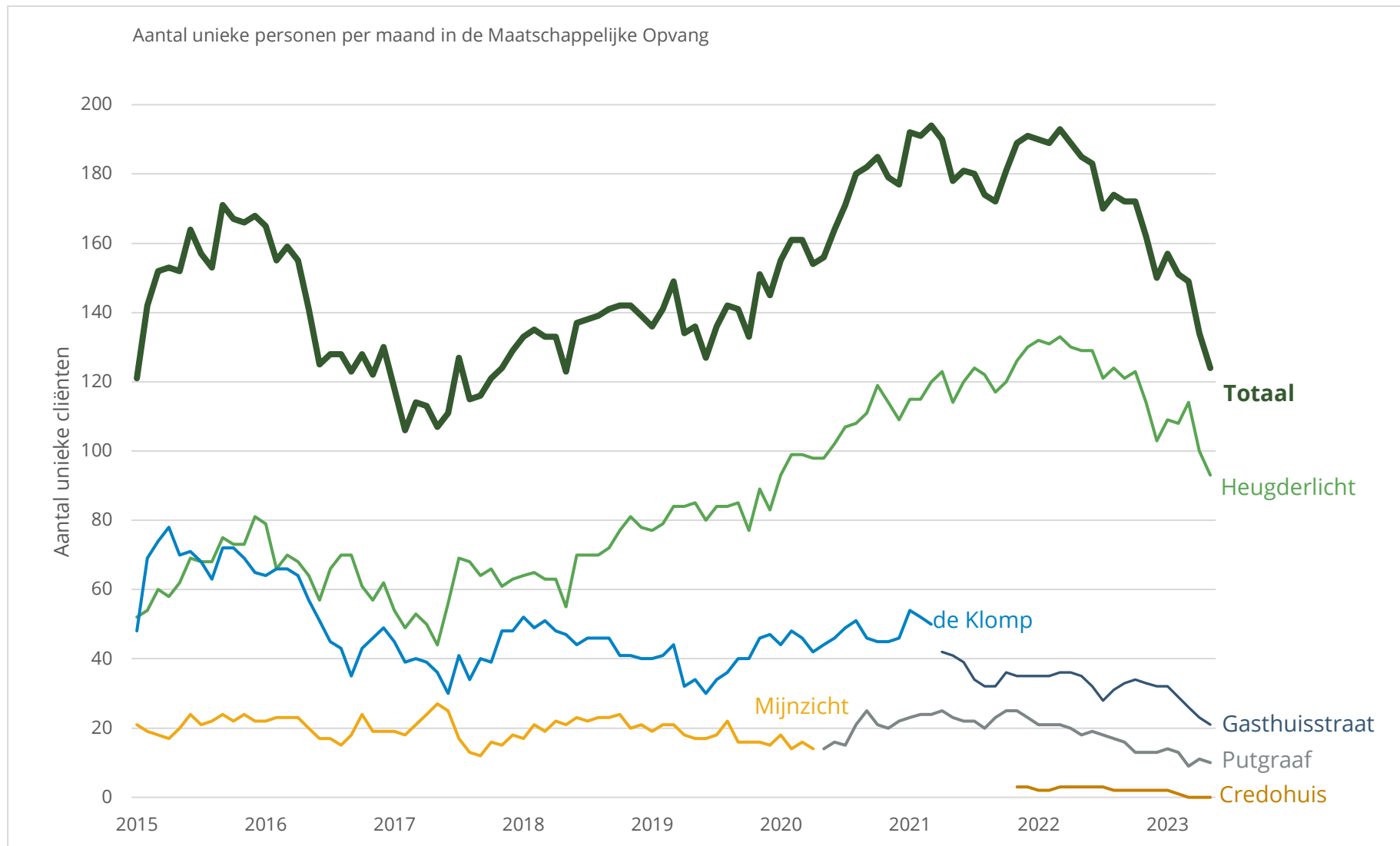
3.1 Algemeen

De gemeente heeft een dataset aangeleverd van personen die tussen januari 2015 en juni 2023 in de maatschappelijke opvang verbleven. In totaal gaat het om **1.838 unieke cliënten**. In deze dataset hebben we de instroom, doorstroom en uitstroom geanalyseerd door te kijken naar de mutaties: welke verhuizingen cliënten hebben gemaakt (naar de opvang, uit de opvang of tussen locaties).

De dataset van de gemeente bleek niet geheel volledig en correct. Daarom moeten de conclusies die aan de data verbonden worden voorzichtig worden geïnterpreteerd.

In dit hoofdstuk geven we de resultaten van de instroom, uitstroom, verblijfsduur, recidieven en leeftijd bij instroom van de maatschappelijke opvanglocaties Heugderlicht, Mijnszicht, Putgraaf, De Klomp en Gasthuis. Omdat het Credohuis recent is gestart kunnen we hiervan nog geen conclusies verbinden aan data over de instroom, uitstroom, verblijfsduur of recidieven. Daarnaast was van de moederopvang geen data beschikbaar. Daarom geven we van deze locaties geen figuren weer in dit hoofdstuk.

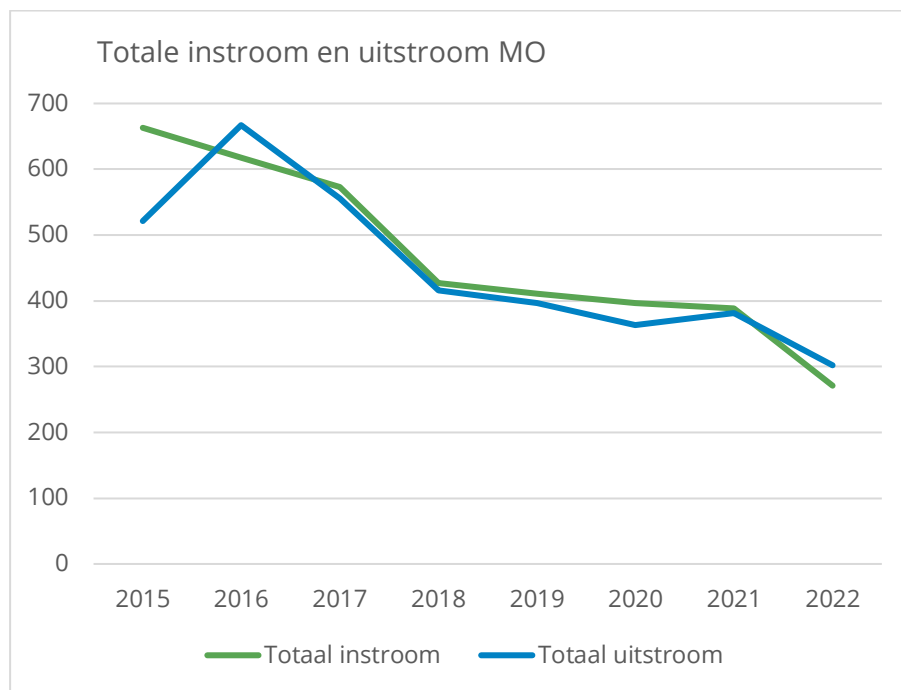
Figuur 1 laat te zien hoeveel unieke personen per maand en per locatie in de maatschappelijke opvang hebben gezeten. Dit figuur is gebaseerd op een tijdlijn die is gemaakt per unieke cliënt. **Tussen maart 2021 en maart 2022 verbleven de meeste unieke personen in de maatschappelijke opvang.** Dit betekent niet per definitie dat er meer personen tegelijkertijd in de opvang zaten, maar dit kan ook meer in- en uitstroom betekenen. Daarna is een afname te zien in het aantal unieke personen.



Figuur 1 Aantal unieke personen per maand in de Maatschappelijke Opvang tussen januari 2015 en juni 2023

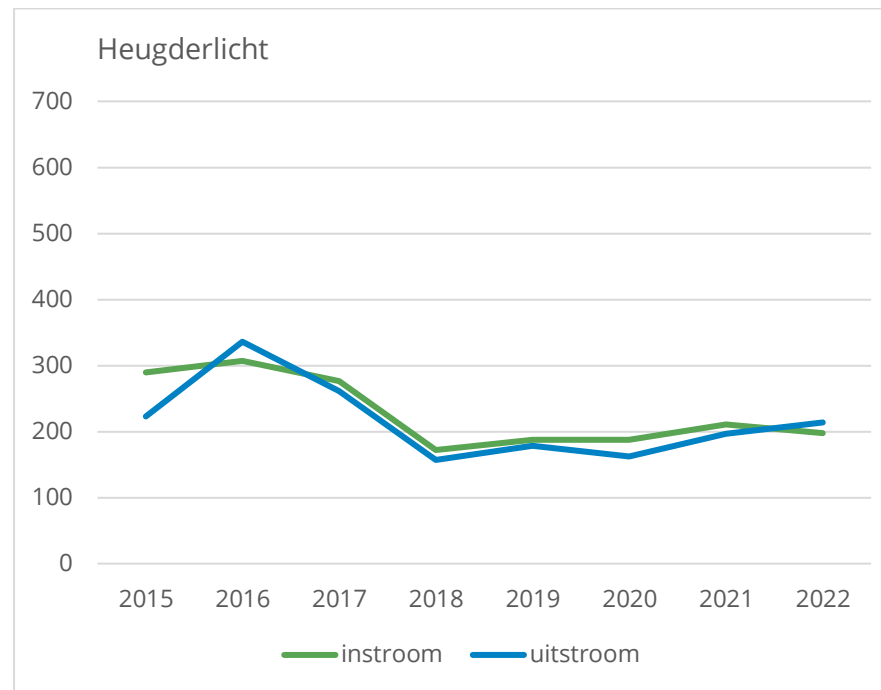
3.2 Instroom en uitstroom

In Figuur 2 is te zien hoeveel personen elk jaar zijn ingestroomd en uitgestroomd in de maatschappelijke opvang in Parkstad. Personen kunnen meerdere keren in de dataset voorkomen als zij meerdere keren zijn in- of uitgestroomd of als een nieuwe mutatie is afgegeven. Dit figuur geeft daarom hogere aantallen weer dan het aantal unieke personen dat per jaar is in- of uitgestroomd. Het jaar 2023 is niet meegenomen in deze figuren, omdat er geen data van het volledige jaar beschikbaar was op het moment van de analyse.



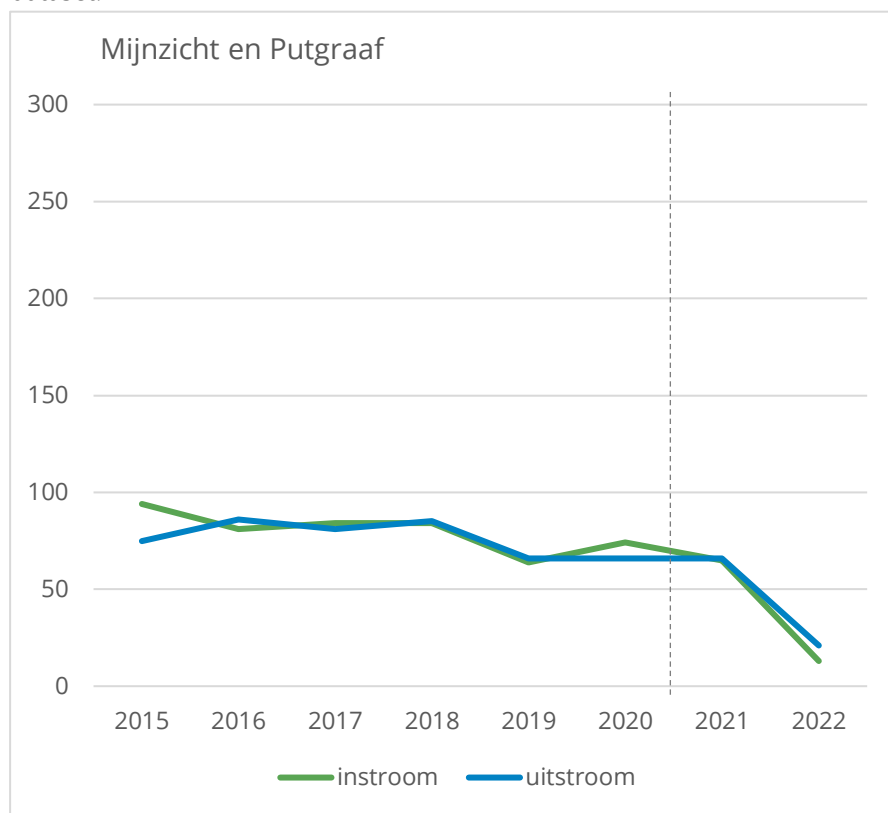
Figuur 2 Totale instroom en uitstroom maatschappelijke opvang Parkstad

We zien dat instroom en uitstroom redelijk gelijklopen en een **dalende trend** laten zien. Dat de instroom en uitstroom gelijklopen is niet verassend, omdat dit samenhangt met de capaciteit van de Maatschappelijke Opvang. Een dalende trend is deels de oorzaak van verminderde capaciteit in de opvang. Daarnaast kunnen er - mogelijk door een langere verblijfsduur - in totaal minder personen worden opgevangen. Bij het **Heugderlicht** (Figuur 3) is tussen 2016 en 2018 een **dalende trend** te zien in de instroom en uitstroom. Vanaf 2018 lijkt het aantal personen dat per jaar instroomt en uitstroomt redelijk stabiel. Het vermelde aantal cliënten bij de 55 plaatsen duidt op een gemiddeld kort verblijf (zie hierna).



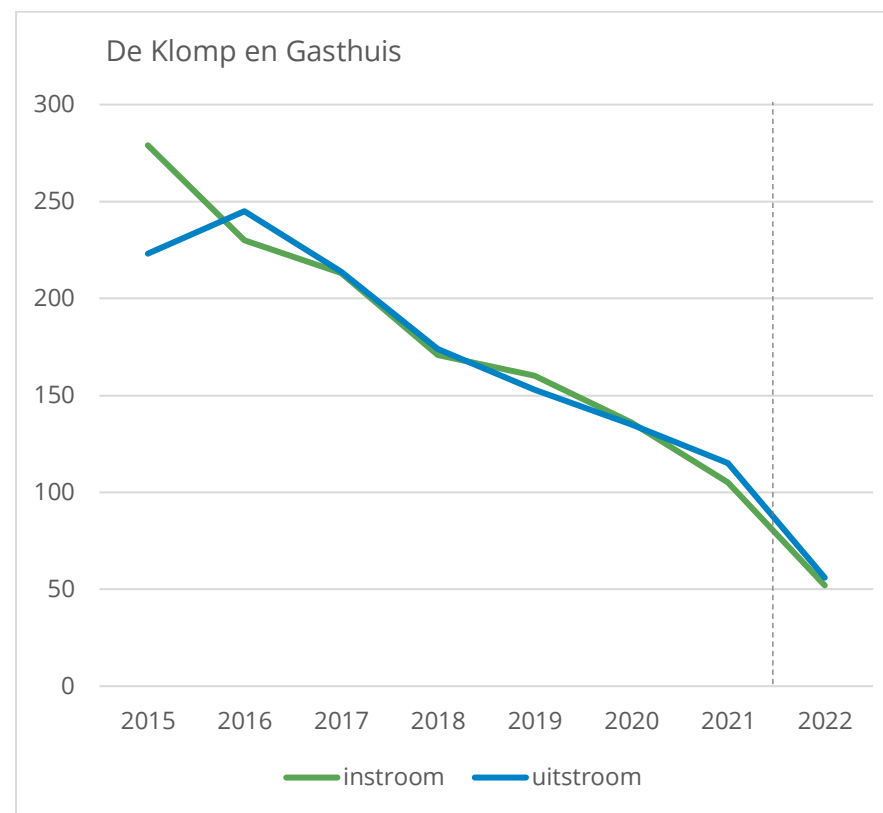
Figuur 3 Instroom en uitstroom Heugderlicht

In Figuur 4 is te zien dat de instroom en uitstroom bij **Mijnzicht** tussen 2015 en 2018 **redelijk stabiel** is geweest. Tussen 2018 en 2019 is een **lichte daling** te zien. De stippellijn in het figuur laat de verhuizing van Mijnzicht naar **Putgraaf** zien. De instroom en uitstroom laat vanuit deze data een **enorme daling** zien. Er is minder capaciteit met Putgraaf dan bij Mijnzicht, maar de afname kan ook veroorzaakt worden door het ontbreken van personen in de dataset.



Figuur 4 Instroom en uitstroom Mijnzicht en Putgraaf (verhuizing mei 2020)

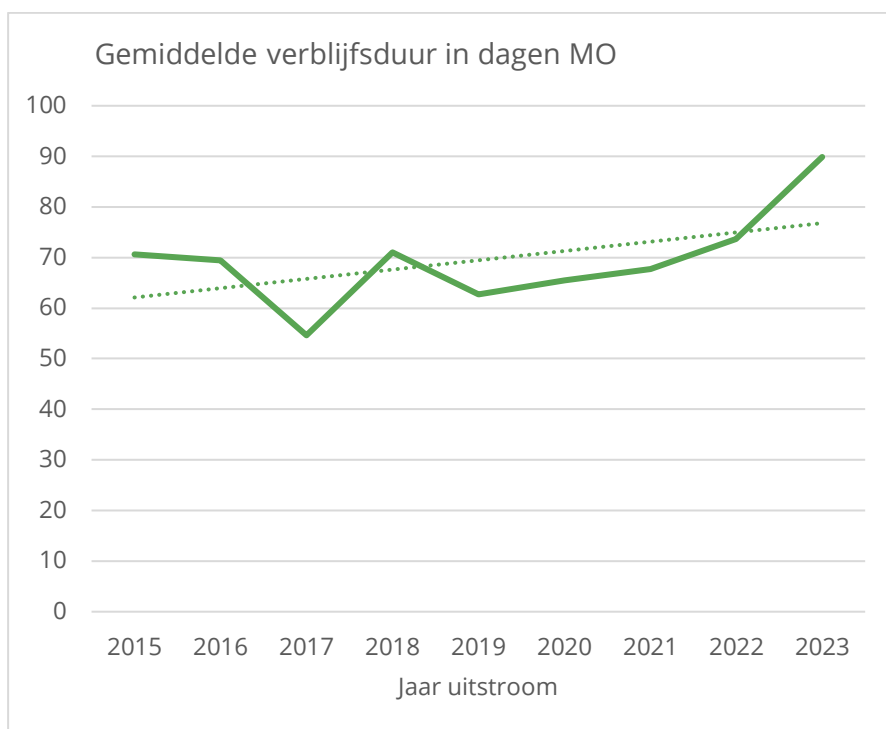
Figuur 5 laat de instroom en uitstroom van **De Klomp en Het Gasthuis** zien. Er is een **dalende trend** te zien, die zich doorzet na de verhuizing. Bij De Klomp waren meer opvangplekken beschikbaar en was er meer flexibiliteit in het aantal plekken, waardoor er makkelijker opgeschaald kon worden in het aantal personen dat in de maatschappelijke opvang konden verblijven. Dit is mogelijk de oorzaak van de hogere in- en uitstroom op deze locatie.



Figuur 5 Instroom en uitstroom De Klomp en Het Gasthuis (verhuizing april 2021)

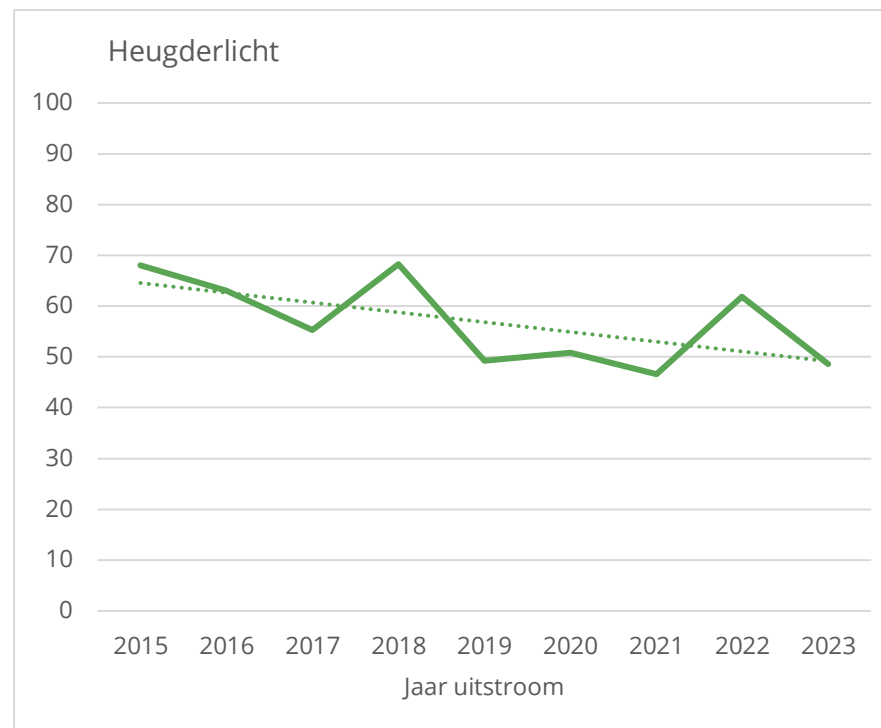
3.3 Verblijfsduur

We hebben per jaar de gemiddelde verblijfsduur in dagen berekend van de personen die in dat jaar zijn uitgestroomd uit de maatschappelijke opvang in Parkstad. In Figuur 6 is de gemiddelde verblijfsduur van de gehele maatschappelijke opvang te zien van personen die zijn uitgestroomd tussen 2015 en 2023. Dit is berekend op basis van de start- en einddatum van de mutaties in het bestand van de gemeente. Door de manier van registreren en fouten in deze dataset, komt de gemiddelde verblijfsduur wellicht niet overeen met de werkelijke verblijfsduur.



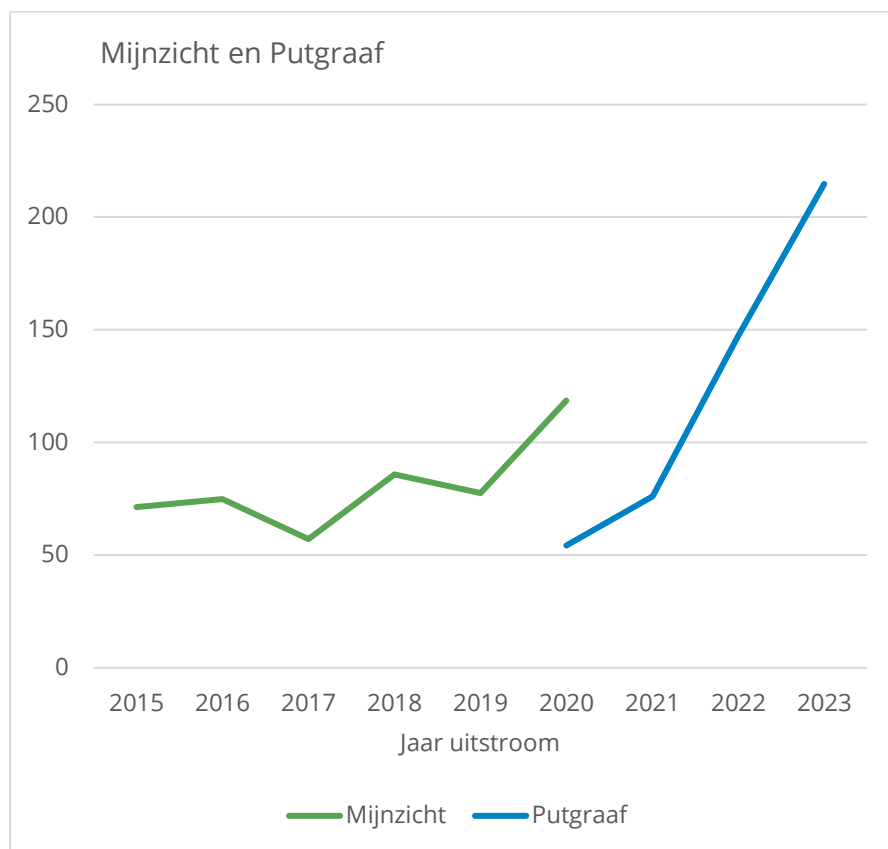
Figuur 6 Gemiddelde verblijfsduur in dagen maatschappelijke opvang Parkstad

In Figuur 6 is een **stijgende trend** te zien. Van personen die in 2023 zijn uitgestroomd, was de **gemiddelde verblijfsduur 90 dagen** (circa 3 maanden). Dit is mogelijk een oorzaak voor de dalende in- en uitstroom zoals in paragraaf 3.2 beschreven. Daarnaast hangt dit mogelijk samen met de kwalitatieve verbeterlagen op verschillende locaties. Als we naar de gemiddelde verblijfsduur van het **Heugderlicht** kijken (Figuur 7), zien we een licht dalende trend. Van personen die in 2023 zijn uitgestroomd uit het Heugderlicht, was de **gemiddelde verblijfsduur 49 dagen** (circa 1,5 maanden).



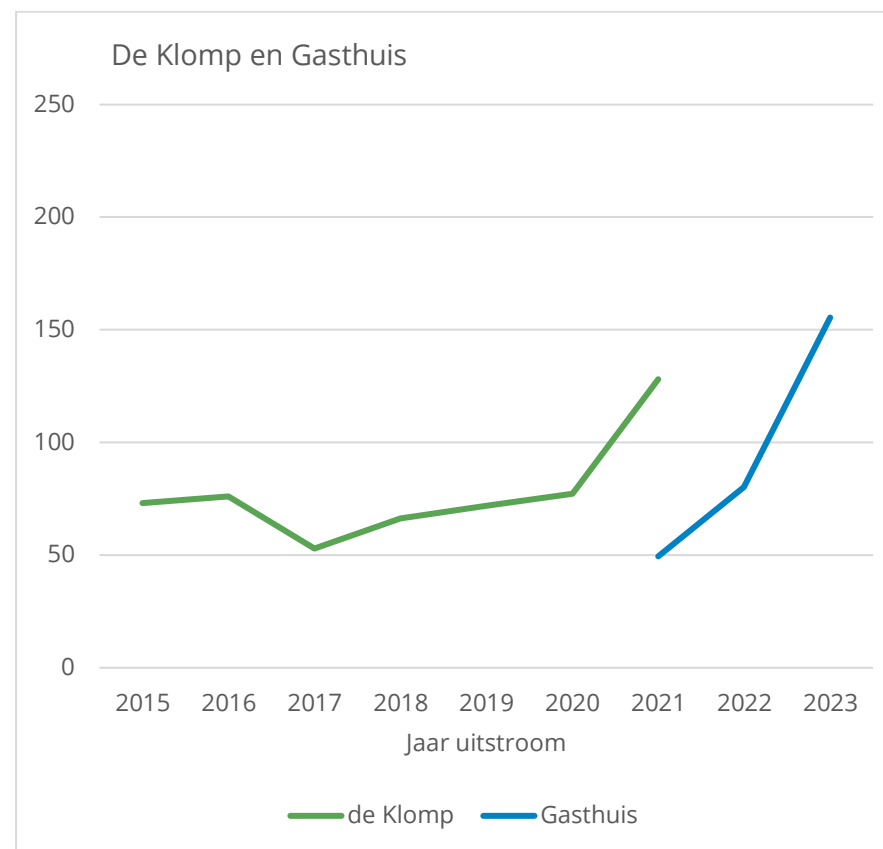
Figuur 7 Gemiddelde verblijfsduur in dagen Heugderlicht

De gemiddelde verblijfsduur van jongerenopvang **Putgraaf** laat een stijgende trend zien ten opzichte van de gemiddelde verblijfsduur in **Mijnzicht** (Figuur 8). Van personen die in 2023 zijn uitgestroomd uit Putgraaf, was de **gemiddelde verblijfsduur 214 dagen** (circa 7 maanden). Deze langere verblijfsduur hangt mogelijk samen met de verminderde in- en uitstroom van Putgraaf (Figuur 4).



Figuur 8 Gemiddelde verblijfsduur in dagen Mijnzicht en Putgraaf (verhuizing mei 2020)

De gemiddelde verblijfsduur van Het Gasthuis laat een **stijgende trend** zien in de gemiddelde verblijfsduur (Figuur 9). Deze stijging in verblijfsduur is vanaf 2020 al te zien in **De Klomp**. Van personen die in 2023 zijn uitgestroomd uit Het Gasthuis, was de **gemiddelde verblijfsduur 155 dagen** (circa 5 maanden).



Figuur 9 Gemiddelde verblijfsduur in dagen De Klomp en Het Gasthuis (verhuizing april 2021)

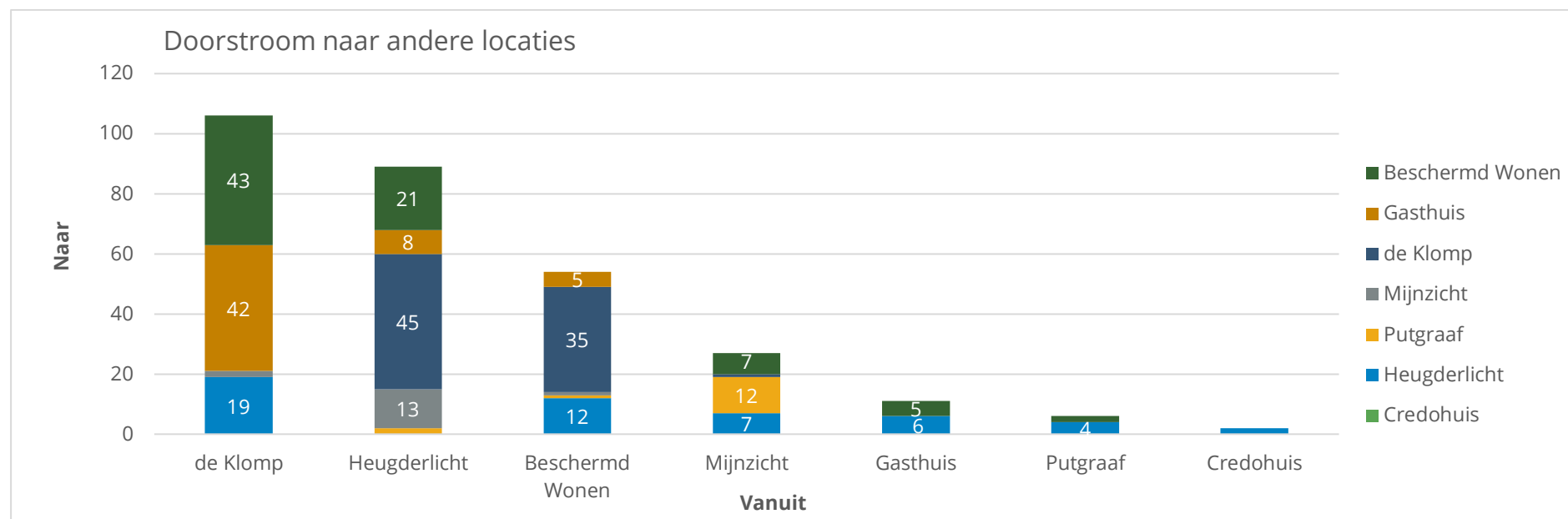
3.4 Doorstroom

In Figuur 10 is te zien naar welke locaties doorgestroomd wordt vanuit de verschillende locaties. Op de horizontale as staan de locaties waar personen vandaan komen, en in de kolommen waar ze naartoe gaan. Het gaat hierbij niet om unieke personen, maar om hoe vaak dit in totaal voorkomt. Als er minder dan vier maanden zit tussen de uitstroom op de ene locatie en instroom op de andere locatie, is deze ook meegenomen in de doorstroom.

Vanuit De Klomp, waar personen met een verslaving worden opgevangen, zijn de meeste personen doorgestroomd naar Het Gasthuis (door de omzetting naar deze locatie) en beschermd wonen. Vanuit Heugderlicht stroomden de meeste personen door naar De Klomp.

Het is mogelijk dat bij deze personen verslavingsproblematiek aan de orde is, waardoor deze locatie beter passend was. Vanuit jongerenopvang Mijnzicht stroomden de meeste personen door naar jongerenopvang Putgraaf, wat met de omzetting naar deze locatie te maken heeft.

Beschermd wonen is ook meegenomen in dit figuur, om te laten zien hoeveel mensen vanuit de maatschappelijke opvang naar beschermd wonen doorgestroomden. Ook is te zien hoe vaak personen vanuit beschermd wonen weer in de maatschappelijke opvang terechtkwamen. In totaal is **het 54 keer** voorgekomen dat iemand **vanuit beschermd wonen weer in de maatschappelijke opvang** kwam. De meeste personen stroomden daarna in bij De Klomp.



Figuur 10 Doorstroom van en naar locaties tussen januari 2015 en juni 2023

3.5 Recidieven

De definitie van recidieven is gebaseerd op literatuur en vastgesteld met de werkgroep. Recidive is gedefinieerd aan de hand van de periode tussen uitstroom uit de maatschappelijke opvang en instroom in een andere of dezelfde locatie binnen de maatschappelijke opvang:

- periode is korter dan 4 maanden: dit is verlenging van de opvang
- **periode langer dan 4, maar korter dan 24 maanden: dit is recidive**
- periode langer dan 24 maanden: nieuwe instroom

Tussen januari 2015 en juni 2023 zijn **181 unieke personen** gedefinieerd als **recidivist**. In totaal verbleven deze periode **1.838 unieke personen** in de maatschappelijke opvang. Dit betekent dat **9,8%** van de totale maatschappelijke opvang populatie aangemerkt kan worden als recidive.

In Tabel 2 geven we per locatie hoeveel recidieven er de gehele onderzoeksperiode zijn geweest en welk percentage (groene kolom) dit was ten opzichte van de totale uitstroom (N). Hierbij gaat het niet om unieke personen, maar elke keer dat een recidive voorkwam is hierin opgenomen. Het totaal ligt daarom hoger dan de 181 zoals hierboven benoemd. In de tabel staat ook naar welke locatie recidivisten weer zijn ingestroomd na deze periode.

Nieuwe locaties hebben een lager percentage recidieven dan voorgaande locaties. In de tabel is ook te zien dat het percentage recidieven vanuit het **Heugderlicht 3%** is. Daarnaast is het percentage **recidieven van Het Gasthuis lager dan bij De Klomp**. Het aantal recidieven is na deze omzetting dus afgenomen. Ook bij **Putgraaf ligt het percentage recidieven lager dan het percentage recidieven bij Mijnsicht**.

Recidieven kwamen vanuit elke locatie voor het grootste deel weer terug bij de locatie waar ze ook uitgestroomd zijn. Behalve bij jongerenopvang Putgraaf, waar de meeste personen later bij het Heugderlicht zijn ingestroomd.

Recidieven vanuit	Aantal	%	Naar	Aantal	%
Heugderlicht <i>N = 1875</i>	61	3%	Heugderlicht	35	1,9%
			De Klomp	16	0,9%
			Gasthuis	2	0,1%
			Mijnsicht	8	0,4%
De Klomp <i>Jan 2015 – mrt 2021 N=1233</i>	84	7%	De Klomp	69	5,6%
			Heugderlicht	16	1,3%
			Gasthuis	2	0,2%
Gasthuis <i>Apr 2021 – jun 2023 N=122</i>	4	2%	Gasthuis	2	1,6%
			Heugderlicht	1	0,8%
Mijnsicht <i>Jan 2015 – apr 2020 N=417</i>	26	6%	Mijnsicht	14	3,4%
			Heugderlicht	9	2,2%
			De Klomp	3	0,7%
Putgraaf <i>Mei 2020 – jun 2023 N=146</i>	5	3%	Heugderlicht	4	2,7%
			Putgraaf	1	0,7%

Tabel 2 Recidieven per maatschappelijke opvanglocatie (N=totale uitstroom op deze locatie)

Minder dan vier maanden

Naast de recidieven is het in de periode januari 2015 - juni 2023 **190 keer** voorgekomen dat de tijd tussen twee maatschappelijke opvanglocaties één tot drie maanden was. Dit is dus niet gedefinieerd als recidive, maar als doorstroom. Dit waren 166 unieke personen, die overlappend kunnen zijn met de recidieven.

Uitstroom naar zelfstandigheid

In de dataset van de gemeente wordt bij het beëindigen van elke mutatie een reden opgegeven. Deze redenen worden niet altijd correct gebruikt en een persoon kan meerdere redenen hebben gekregen als deze persoon vaker in de dataset voorkomt. Daarom is op basis van deze cijfers geen volledig beeld te geven waar personen na uitstroom uit de maatschappelijke opvang naartoe gaan. Tabel 3 laat zien hoe vaak per locatie de reden **uitgestroomd naar zelfstandig wonen** (met of zonder begeleiding) is gekozen.

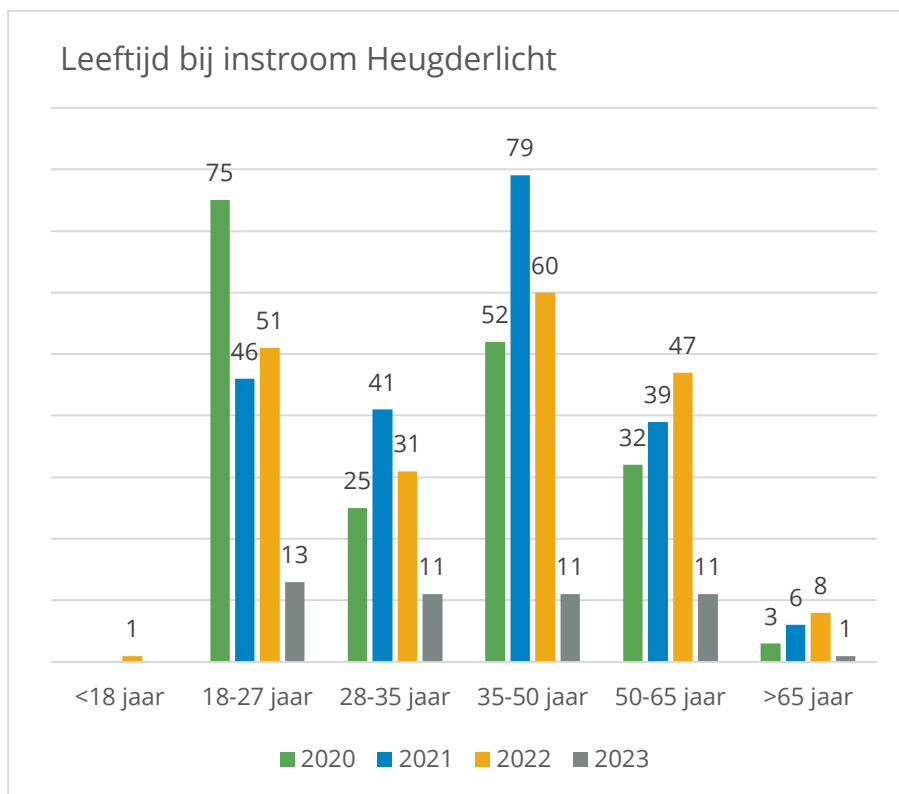
De uitstroom naar zelfstandigheid was volgens de data tussen 2015 en 2023 gemiddeld **12%**. Er is op basis van de data niet te zeggen waar de overige personen naartoe gaan. Uitstroom naar zelfstandigheid vanuit Het Gasthuis was 3%, terwijl dit bij De Klomp 11% was. Het is niet geheel verrassend dat uitstroom naar zelfstandigheid bij deze locaties lager ligt dan bij andere locaties, omdat uitstroom naar zelfstandigheid bij de doelgroep verslaafden lastiger is dan bij andere doelgroepen. De lagere uitstroom naar zelfstandigheid bij Het Gasthuis komt mogelijk door een afname in (vaak onsuccesvolle) vroegtijdige uitstroom, gezien de kwalitatieve verbeteringen op deze locatie. Bij de omzetting van Mijnzicht naar Putgraaf is het percentage gestegen van 13% naar 15%.

Locatie	Zelfstandig wonen
Heugderlicht	15%
De Klomp	11%
Gasthuisstraat	3%
Mijnzicht	13%
Putgraaf	15%
Gemiddeld	12%

Tabel 3 Percentage dat tussen 2015 en 2023 is uitgestroomd naar zelfstandig wonen (met of zonder begeleiding)

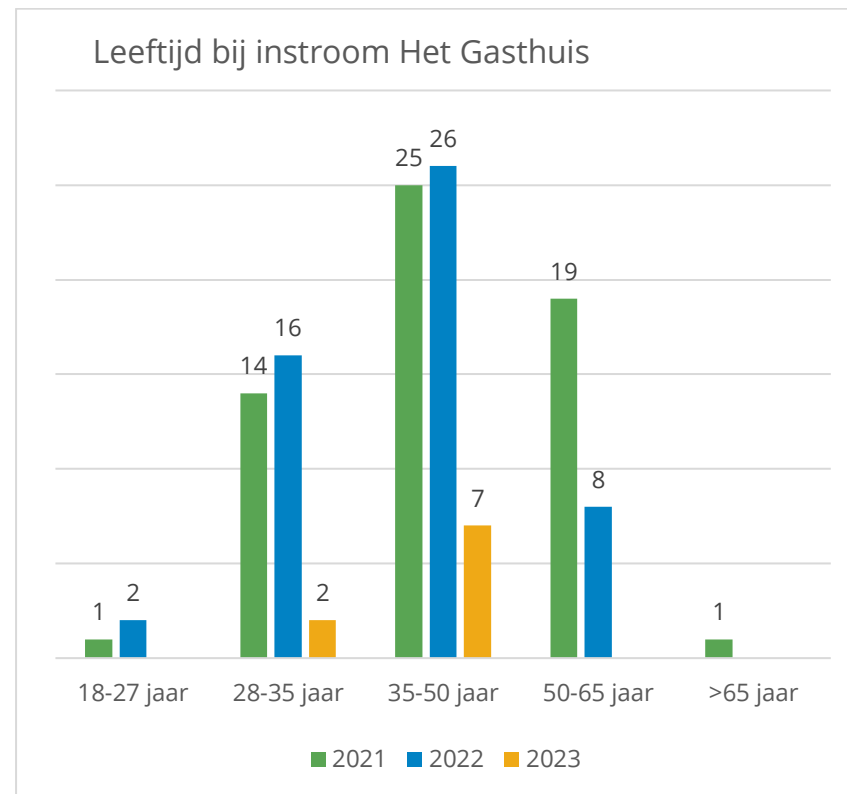
3.6 Leeftijd

Onderzoeksvraag 2c (zie bijlage 1) van de gemeente was hoeveel jongvolwassenen (0 t/m 27 jaar) in het Heugderlicht of in Het Gasthuis belanden. In Figuur 11 is te zien dat tussen 2019 en 2022 per jaar tussen de 46 en 75 personen met een leeftijd van 18-27 jaar zijn ingestroomd in het Heugderlicht. Ook is er in 2022 één persoon ingestroomd die jonger dan 18 jaar was.



Figuur 11 Leeftijdsverdeling van personen die in het Heugderlicht verbleven tussen 2019 en 2022

In Figuur 12 is te zien dat tussen 2019 en 2022 in totaal 3 personen zijn ingestroomd in Het Gasthuis met een leeftijd van 18-27 jaar. Bij het Heugderlicht komt het dus regelmatig voor dat jongvolwassenen daar verblijven, en bij Het Gasthuis sporadisch.



Figuur 12 Leeftijdsverdeling van personen die in Het Gasthuis verbleven tussen 2019 en 2022

In Tabel 4 is de gemiddelde, minimale en maximale leeftijd per locatie te zien in 2022 en 2023.

Locatie	Gemiddelde Leeftijd	Min Leeftijd	Max Leeftijd
Gasthuis (N=61)	41	24	63
Heugderlicht (N=245)	39	17	80
Putgraaf (N=17)	19	18	21
Credohuis (N=9)	18	18	20

Tabel 4 Gemiddelde, minimale en maximale leeftijd per locatie in 2022 en 2023

3.7 Afwijzingen

Om te weten in hoeverre de maatschappelijke opvangcapaciteit voldoet aan de vraag, is het ook relevant om te weten hoe vaak en met welke reden personen worden afgewezen bij de verschillende locaties. Om hier een beeld van te krijgen hebben we aan de locaties gevraagd om dit gedurende het onderzoek bij te houden. Het is lastig gebleken om een eenduidig beeld te verkrijgen over cliënten die in de onderzoeksperiode zijn afgewezen voor opvang op één van de locaties. Hiervoor zijn onvoldoende gegevens aangeleverd, die bovendien wisselen van kwaliteit (mede vanwege het ontbreken van duidelijke afspraken over wat wel/niet wordt vastgelegd). Hieronder beschrijven we een aantal uitkomsten van deze dataverzameling.

In de periode eind juni 2023 en midden november 2023 zijn volgens deze registraties in totaal 93 mensen afgewezen, daarvan vier na overnachting. Dit waren 45 mannen, 24 vrouwen, één stel en bij de rest was dit onbekend. De meeste personen kwamen binnen via zelfmeldingen (31) of via een naaste (4).

Veel personen zijn na afwijzing gewezen op alternatieven of teruggestuurd naar 'de straat'. Redenen van afwijzing:

- Persoonskenmerken (te jong/geen verslaving/Wlz; 26x);
- Ontbrekende regiobinding (16x);
- Is niet dakloos of heeft eerdere sanctie (9x);
- Rest overig of niet ingevuld.

3.8 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we de in-, door- en uitstroom geschetst over de afgelopen jaren. In de periode januari 2015 en juni 2023 zaten de meeste unieke personen in de maatschappelijke opvang in Parkstad tussen maart 2021 en maart 2022. De totale instroom en uitstroom van personen in de maatschappelijke opvang in Parkstad nemen af tussen 2015 en 2023. Met name bij Het Gasthuis en Putgraaf is een afname te zien, wat te maken heeft met een afname in capaciteit. Bij Heugderlicht is de instroom en uitstroom vanaf 2018 redelijk stabiel gebleven. De gemiddelde verblijfsduur in de maatschappelijke opvang neemt toe tussen 2015 en 2023. Dit is mogelijk een oorzaak voor de verminderde in- en uitstroom in de maatschappelijke opvang en een resultaat van de kwalitatieve verbeterlagen op locaties. Bij het Heugderlicht is de gemiddelde verblijfsduur licht dalend, maar bij Het Gasthuis en Putgraaf neemt de gemiddelde verblijfsduur toe. Het aantal recidieven is na de omzetting naar Putgraaf en Het Gasthuis afgenomen. Mogelijk is dit te danken aan de kwalitatieve verbeteringen in de opvang, waardoor sprake is van een langere verblijfsduur, maar ook duurzamere uitstroom. Het is lastig gebleken om een eenduidig beeld te krijgen over cliënten die in de onderzoeksperiode zijn afgewezen voor opvang op één van de locaties. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk om een kwantitatief beeld te geven van personen waarvoor eventueel capaciteit mist in de maatschappelijke opvang.

4. Kwalitatief beeld

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de opbrengsten van de verschillende gesprekken die we op de locaties hebben gevoerd.

4.1 Locatiebezoeken

Gedurende twee dagen in september hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de leden van de werkgroep, op de verschillende locaties van de opvang in de regio en bij het LOBW. Een uitzondering betreft de locatie Putgraaf. Door omstandigheden kon dat bezoek niet plaatsvinden en is het gesprek telefonisch gevoerd.

Elk gesprek hebben we gevoerd aan de hand van een topiclijst (zie bijlage 2). Daarbij bespraken we de verschillende onderwerpen verspreid over meerdere gesprekken, zonder dat alle thema's in elk gesprek aan de orde zijn geweest. In de verschillende gesprekken hebben we steeds een open houding aangetroffen en grote bereidheid om over de opvang te praten. Daarbij viel ons de grote betrokkenheid bij de cliënten en hun problematiek op, net als de grote passie waarmee in de regio wordt gewerkt aan de opvang en ondersteuning van de meest kwetsbare inwoners. De passie waarmee wordt gesproken over de bijdrage die de opvang wil bieden in het leven van mensen met uitdagende problematiek en soms moeilijk begrepen gedrag, dwingt respect af.

4.2 Beeld uit de gesprekken

Hieronder geven we een globaal beeld uit de verschillende gesprekken. We geven een algemeen beeld, per thema uit de gespreksleidraad, omdat dit aansluit op de onderzoeksvragen.

A) Capaciteit en doelgroepen

Het valt op dat doelgroepen min of meer vast gekoppeld zijn aan locaties in de regio Parkstad. Daarover lijkt ook geen discussie te bestaan. Er is echter geen consensus over het indelen van cliënten in specifieke doelgroepen en welke dat zouden moeten zijn. Dat betekent dat er geen informatie wordt

bijgehouden over specifieke cliëntkenmerken die kunnen leiden tot herkenbare doelgroepen, zoals in de onderzoeksvragen van de gemeenten zijn verwoord.

B) Kleinschalige voorzieningen

Het algemene beeld is dat het thema kleinschaligheid heel goed past bij de opvattingen over kwalitatieve opvang. Door cliënten een beetje eigen ruimte te bieden in de vorm van een eigen slaapkamer en een eigen badkamer, al dan niet gedeeld met één of twee anderen, kom je tegemoet aan een basale vorm van privacy. Dat is noodzakelijk om te komen tot een relatie tussen hulpverlening en cliënt die uiteindelijk tot resultaten kan leiden in termen van groeiende zelfredzaamheid en toewerken naar zelfstandigheid. Vanuit dat perspectief worden de ombouw van De Klomp naar Het Gasthuis en van Mijnsicht naar Putgraaf en komst van het Credohuis breed toegejuicht. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat de basale opvang kan worden gebruikt om tot rust te komen en van daaruit een begin te maken met een ondersteuningstraject.

C) Spreiding in de regio

Dit lijkt een minder relevant punt vanuit het perspectief van de aanbieders van de opvang. Locaties zijn waar ze zijn en die verplaats je niet makkelijk. Bovendien voelt de regio voor betrokkenen min of meer als een logisch geheel. Het onderscheid tussen de verschillende gemeenten voelt voor hen niet als een leidend criterium voor de inrichting van de opvang.

D) Preventie

In de gesprekken is gebleken dat op de verschillende locaties het onderwerp preventie geen prioriteit heeft. Men ziet de toenemende druk op de opvang en focust op het leveren daarvan.

E) Werkwijze

Binnen de locaties wordt gewerkt vanuit de visie die de aanbieder organisatie heeft op het werken in de opvang, die visie komt mede voort uit de algemene missie en visie van de organisatie. Zo zien we in Heugderlicht dat het accent op de zorg en veiligheid lijkt te liggen; waar Het Gasthuis - mede vanwege de ruimte en inrichting - meer op aandacht en begeleiding is ingericht.

Op alle locaties is de grote mate van betrokkenheid bij de cliënten voelbaar. De stap naar meer kleinschaligheid op enkele locaties, heeft zeker bijgedragen aan deze betrokkenheid. De ambitie om mensen 'uit de opvang' te kunnen begeleiden is daarbij leidend. Als het nodig is wordt incidenteel gebruikgemaakt van specifieke expertise die niet op de locaties beschikbaar is. Doorgaans betreft dat gedragskundige kennis op wetenschappelijk niveau, die niet standaard in de teams aanwezig is. Deze expertise wordt doorgaans geboden door een ander team van dezelfde organisatie of van één van de andere regionale organisaties voor opvang en bescherming.

Vertegenwoordigers van cliënten³ waarderen vooral de locaties die als kleinschalig worden getypeerd (Gasthuis, Putgraaf). Dat creëert meer veiligheid voor de mensen die er verblijven en wordt als menselijk omschreven. Met name de locatie Heugderlicht heeft in dat opzicht bij de cliëntvertegenwoordigers een minder goed imago. De tijd en aandacht voor de individuele cliënt en diens specifieke hulpvraag (maatwerk) kan nadelig worden beïnvloed door andere cliënten die zich minder willen schikken naar afspraken. Vanuit dit cliëntenperspectief wordt ervoor gepleit om bij de toegang tot de opvang minder te kijken naar de objectieve kenmerken ('past de cliënt bij de locatie?')

³ Hierbij moeten we aantekenen dat de reflectiesessie voor het inwonersperspectief door een beperkt aantal mensen werd bijgewoond en niet alle locaties waren vertegenwoordigd.

en meer naar de motivatie van de cliënt om geholpen te worden ('wil de cliënt hier zijn?').

Nazorg bestaat veelal uit de ondersteuning die volgt op een verblijf in de opvang, bijvoorbeeld in de vorm van de individuele begeleiding of beschermd wonen. Op alle locaties zijn er voorbeelden van blijvende contacten met cliënten die er voor enige tijd verbleven hebben. Dat kan soms de vorm aannemen van inzet als ervaringsdeskundige. De voorbeelden zijn echter meer het gevolg van de persoonlijke relatie dan van structureel beleid.

F) Dataverzameling

Het beeld dat we in hoofdstuk 3 van deze rapportage beschreven, is gestoeld op de informatie die vanuit de locaties naar de gemeente is doorgegeven. Dat gebeurt vanuit de eigen interne bedrijfsvoering. Er zijn op de locaties geen andere informatiebronnen beschikbaar.

G) Proces

De betrokkenen ervaren veel samenwerking in de regio en ook commitment vanuit de gemeenten. De relaties zijn goed en er zijn veel onderlinge contacten tussen aanbieders en met de gemeenten. De recent doorgevoerde veranderingen rond beschermd wonen lijken wel effect te hebben op de doorstroming. Met name de veranderingen rond de rol van het Loket Opvang en Beschermd Wonen (LOBW) en de 'toegang' tot beschermd wonen betekent voor sommige cliënten een onnodige drempel in het proces van doorstroming van opvang naar beschermd wonen. De wachttijden lijken fors toegenomen, hoewel er vertrouwen is dat dit vooral samenhangt met veranderingen (komst van nieuwe medewerkers) en dat dit dus op korte termijn beter wordt. Ook worden de procedures rond 'Housing' enerzijds toegejuicht als het gaat om de uitstroom naar (zelfstandige, sociale) huisvesting. Anderzijds belemmeren de spelregels van Housing wel de

zoektocht naar particuliere oplossingen die soms (voor jongeren) sneller te realiseren zijn. Tijdens de reflectiesessie is overigens gebleken dat deze laatste punten mogelijk samenhangen met onduidelijkheid over werkwijzen en afspraken.

4.3 Concluderend

Het beeld uit de gesprekken bevestigt het beeld dat uit de data is gekomen. Namelijk dat de wijzigingen in twee locaties (van slaapzalen naar meer kleinschaligheid) hebben geleid tot andere uitkomsten van de opvang. Er is meer ruimte om aandacht te geven aan de persoonlijke situatie van de cliënt, waardoor de opvang geleidelijk overgaat in begeleiding en ondersteuning richting meer zelfredzaamheid en uiteindelijk op weg naar zelfstandigheid. Daarmee is de opvang in de regio Parkstad op die plaatsen meer geworden dan de 'klassieke' opvang die vooral gericht is op het van de straat halen van mensen zonder woon- of verblijfplaats (bed, bad, brood). De voorwaarden daarvoor lijken aanwezig in de vorm van de locatie en het personeel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat procesbelemmeringen opvallen, zoals bijvoorbeeld in de doorstroming richting beschermd wonen en/of richting zelfstandig wonen.

Met betrekking tot 'doelgroepen' valt op dat die vooral ter sprake komen vanuit de verschillende locaties. Zo is Putgraaf voor 'jongeren', Gasthuis voor 'volwassenen met een verslaving' en Heugderlicht voor de crisisopvang van 'volwassenen zonder een verslaving'. Daardoor lijkt er minder aandacht te zijn voor de doelgroepen die zich bij de opvang aandienen en die niet tot de kern van een specifieke locatie behoren. Hier lijkt verbetering wenselijk en mogelijk.

5. Lessen uit de literatuur

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van een zoektocht naar beschikbare informatie over de ontwikkeling van maatschappelijke opvang elders in het land, ter inspiratie voor regio Parkstad.

5.1 Gevolgde aanpak

Voor het beantwoorden van twee deelvragen was het wenselijk om voorbeelden en inspiratie uit andere regio's te halen:

- Kan uitstroom uit de jongerenopvang op een verantwoorde wijze versneld worden? (deelvraag 3a)
- Waarom doen jongeren een beroep op de opvang en hoe kan deze opname voorkomen worden? (deelvraag 4)

Omdat we vanuit bureau HHM meerdere regio's helpen bij opzet en evaluatie van beleid rond beschermd wonen en maatschappelijke opvang, kennen we de huidige ontwikkelingen elders in het land. Die kennis hebben we gebruikt om de deelvragen te duiden en in specifieke regio's op zoek te gaan naar informatie. Daarnaast hebben we meer algemeen gezocht naar relevante voorbeelden. Er is geen nader contact geweest met de betreffende regio's om te toetsen in hoeverre de inhoud van de openbare informatie nog altijd actueel is. Daar waar mogelijk hebben we via een hyperlink de gebruikte bronnen weergegeven.

5.2 Uitstroom jongerenopvang verantwoord versnellen

Uitstroom kan versneld worden als een jongere voldoende hersteld is om:

- a) De overstap te maken naar beschermd wonen. Daarvoor moet de behoefte aan zorg en ondersteuning duidelijk in kaart zijn gebracht en er enige rust en stabiliteit zijn. Algemeen bekend is dat:
 - hiervoor met name rust en vertrouwen in de begeleiding cruciaal is;
 - de doelgroep jongeren met het oog op kwetsbaarheid (groepsdruk, veiligheid) idealiter in een droge voorziening wordt opgevangen;
 - vanaf het begin het perspectief duidelijk moet zijn (tijdelijke opvang, uitstroomdoel).

- b) Of als de jongere voldoende hersteld is om zelfstandig te kunnen functioneren op verschillende leefgebieden, zonder ondersteuning in de directe nabijheid en zonder 24-uurstoezicht.

Leefgebieden waaraan door veel gemeenten aandacht wordt besteed: huisvesting, huishouden, financiën, psychisch/persoonlijk functioneren/ sociale redzaamheid, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en daginvulling (incl. verplaatsen), lichamelijke gezondheid en zelfzorg, veiligheid.

Om zelfstandig te kunnen functioneren moet de jongere in staat zijn hulpvragen uit te stellen tot een volgend begeleidingsmoment.

Algemeen bekend is dat het daarvoor belangrijk is om tools te leren om met acute vragen en emoties om te gaan. Vaak is er sprake van een signaleringsplan of veiligheidsplan.

Overigens heeft Heerlen halverwege 2023 maatregelen ingevoerd waardoor jongeren die daarvoor in aanmerking sneller een bijstandsuitkering kunnen krijgen en dat voor hen soepelere regels gelden. Deze maatregelen zullen zeker kunnen bijdragen aan versnelling van verzelfstandiging.

5.3 Voorbeelden ter inspiratie

A. Voorbeelden om uitstroom te versnellen

Uit een [onderzoek bij de jongerenopvang \(MO\) in regio Den Bosch](#) bleek dat het onderdeel 'sociaal netwerk opbouwen en herstellen' onderbelicht blijft in de begeleiding. Jongeren keerden namelijk vaak terug naar de opvang om contacten op te zoeken en hadden daarbuiten nauwelijks contacten. Voor het opbouwen en herstellen van het netwerk was helpend: vertrouwensband met de begeleiding om dit bespreekbaar te mogen maken en activiteiten met andere jongeren. Belemmerend: het sociaal netwerk sneeuwde onder omdat andere leefgebieden meer prioriteit kregen, begeleiders hadden geen

mogelijkheden om mee te gaan buiten de locatie, jongeren willen contacten pas herstellen als ze weer zelfstandig wonen terwijl er dan nauwelijks nazorg meer is, onvoldoende kennis over leefgebied sociaal netwerk bij begeleiders.

Uit een [succesvolle samenwerking in Almere](#) tussen zorgaanbieders, woningcorporaties en gemeente blijkt dat een goede match tussen mens en woning bijdraagt aan succesvolle uitstroom. Bij de betrokken woningcorporatie is iemand verantwoordelijk voor die matching, op basis van een zoekprofiel en zo nodig na contact met de wijkbeheerder. De zorgaanbieder adviseert vervolgens over het type contract (bijvoorbeeld omklapcontract of driepartijen-overeenkomst).

Uit een [MKBA brede dakloosheid](#) blijkt dat een integrale aanpak de kansen van jongeren op succesvol zelfstandig wonen vergroot. In initiatieven zoals Kamers met Aandacht en Kamers met Kansen is expliciet aandacht voor het (motiveren tot) het volgen van onderwijs en verrichten van werk. Een diploma of baan helpen om andere toekomstplannen waar te maken.

[Onderzoek in Rotterdam](#) laat zien dat om de verblijfsduur van jongeren terug te dringen, het hele woonzorglandschap voldoende plek en doorstroom moet hebben.

In verschillende regio's is een toolkit samengesteld met randvoorwaarden en instrumenten voor succesvolle uitstroom. De regio Flevoland deelt bijvoorbeeld het lokaal benodigd basisaanbod in vijf categorieën in: individuele ondersteuning op leefdomeinen, sociale contacten/leefbaarheid/ veiligheid, preventie en vroegsignalering, wonen en overige randvoorwaarden. Onder elke categorie zijn regionale en lokale onderdelen benoemd.

De U16 heeft een gereedschapskist van onderdelen die in elke gemeente aanwezig moeten zijn zodat mensen er na dakloosheid weer zelfstandig kunnen wonen. Deze bestaat uit: Professionele ambulante begeleiding, Ambulante behandeling via de zorgverzekeraar, Toegang tot een woonplek, Schuldhulpverlening, Inkomen, Toeleiding naar (betaald) werk, Time-outvoorziening, Persoonlijke ontwikkeling, Informele zorg, Integratie in de wijk, Preventie & vroegsignalering.

De Veluwe avond- en nachtdienst is er voor cliënten die zelfstandig wonen, maar toch terug moeten kunnen vallen op ongeplande ondersteuning buiten kantoortijden. Vanuit de reguliere Wmo is dit meestal niet mogelijk. Op die manier kunnen cliënten die soms nog een hulpvraag hebben buiten kantoortijden, toch uitstromen naar een zelfstandige woning. Het gaat met name om contact op afstand (de-escaleren en stabiliseren tot de volgende dag of het volgende reguliere contactmoment). Zo nodig kan een cliënt ook bezocht worden. De avond- en nachtdienst wordt op dit moment ook opgezet in de provincie Flevoland.

In centrumgemeente Utrecht bleek dat financiële problemen een grote belemmering vormden voor uitstroom. Uit onderzoek bleek het meest voorkomende knelpunt schulden, daarna problemen met inkomen, huurschuld en niet openstaan voor hulp. In enkele gevallen ging het om problemen met bewindvoering of hulpverlening. Er werd ingezet op drie oplossingen:

- 1) Vergroten en delen van kennis van bestaande mogelijkheden en oplossingen (zoals financiële ondersteuning en toeslagen inzetten, kennis bij hulpverleners vergroten).
- 2) Samenwerking en communicatie verbeteren (bijvoorbeeld misvattingen over elkaars werkwijze wegnemen).

- 3) Maatwerk gericht op duurzaam herstel van de financiële balans van een cliënt (bijvoorbeeld aandacht voor psychologische aspecten en motivatie naast praktische ondersteuning).

Het Leger des Heils onderschrijft dit. Zij vroegen persoonlijk begeleiders in acht gemeenten in hoeverre financiële problemen de uitstroom belemmeren. 41% van de deelnemers (BW- en MO-clënten) bleek financiële knelpunten te ervaren. Trage procedures in de bijstand en schuldhulpverlening vergroten de problemen. Bijvoorbeeld omdat uitkeringen met terugwerkende kracht worden verstrekt in plaats van per voorschot. Voor jongeren in de bijstand zou zelfstandig wonen en rondkomen zelfs onmogelijk zijn. Goede voorbeelden zijn de gemeenten die het aanvragen van postadressen en uitkeringen helpen versnellen met een speciaal samengesteld team (Almere, Maastricht, Rotterdam).

Platform31 publiceerde de geleerde lessen van 'Weer Thuis in de Wijk', een experiment in 13 samenwerkingsverbanden. De samenvattende rapportage biedt vele inspirerende voorbeelden en linkt ook naar het volledige rapport.

B. Verklaringen voor dakloosheid onder jongeren

In het actieplan dakloosheid regio Midden-Holland:

- Worden problemen benoemd van jongeren die dakloos raken: schulden, psychosociale problematiek, uitgevallen uit school/begeleiding, problemen met politie of gebroken gezin.
- Een specifieke reden voor dakloosheid is de overgang van de jeugdketen naar de volwassenketen en de mate van volwassenheid en zelfstandigheid die daarbij verwacht wordt. Het jeugddomein heeft bij uitstroom niet altijd voldoende aandacht voor het opstellen van een toekomstplan met aandacht voor verschillende leefgebieden waaronder huisvesting.

- Financiële belemmeringen die specifiek gelden voor jongeren van 18-23 jaar zijn een laag inkomen, weinig betaalbare woningen en geen recht op huurtoeslag bij kamerbewoning; weinig regelingen waardoor snel schulden worden opgebouwd. Reguliere schuldhelpverlening is niet passend in combinatie met studie(financiering), want voorwaarden zijn 100% beschikbaar voor werk en het DUO-inkomen wordt gebruikt om schulden af te lossen.

6. Afsluiting

In dit afsluitende hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen op hoofdlijnen. Daaruit volgende enkele conclusies, die vervolgens aanleiding zijn tot het formuleren van enkele aanbevelingen.

6.1 De onderzoeksvragen beantwoord

Hieronder geven we een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen zoals die door de centrumgemeente aan dit onderzoek zijn meegegeven (zie bijlage 1). We doen dit op hoofdlijnen omdat niet voor elke specifieke deelvraag voldoende data zijn gevonden om een antwoord te formuleren. We volgen hierbij de nummering van de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.

1. Resultaten nieuwe opvang?

De regio vroeg zich af of de 'opvang nieuwe stijl' een beter resultaat geeft dan de 'oude opvang'. Met betrekking tot de overgang van Mijnzicht naar Putgraaf en Credo (a) en Klomp naar Gasthuis (c), concluderen we dat dit een verbetering heeft opgeleverd. Bij de nieuwe opvanglocaties zien we wel een toename in de gemiddelde verblijfsduur, maar ook een afname in het aantal recidieven. Het beeld is dat de kleinschaligheid voor een grote verbetering heeft gezorgd bij cliënten die op de verschillende locaties verblijven. Over de overgang van Heugderlicht naar kleinschalige opvang in de wijk (c) is niets te zeggen, omdat die kleinschalige opvang in de wijk pas deels is gerealiseerd en hiervan nog geen resultaten bekend zijn.

2. Capaciteitsproblemen?

De regio had een aantal onderzoeksvragen over mogelijke capaciteitsproblemen, en vragen over de doelgroep(en) waarvoor mogelijk geen passende plek is. Op basis van data kunnen geen antwoorden worden gegeven op de vragen in deze categorie. De afspraken over registratie van gegevens over afwijzingen van personen bij locaties, op basis waarvan deze vragen kunnen worden beantwoord, zijn niet eenduidig. Zo is er geen specifieke registratie van doelgroepen, waardoor kwantificering van de gevraagde doelgroepen niet mogelijk is. Bovendien is er geen consensus over de vraag of dit wel moet worden geregistreerd.

Bekend is dat de opvangcapaciteit iets is afgenomen sinds de sluiting van De Klomp en Mijnzicht, en de komst van Putgraaf en Het Gasthuis. Ook is de mogelijkheid om op te schalen verminderd. De komst van Skaeve Huse zou dit probleem deels moeten verhelpen. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat er mensen worden afgewezen bij de opvanglocaties vanwege gebrek aan opvangmogelijkheden. Uit de ontvangen gegevens is niet op te maken welke specifieke doelgroepen dit betreft, ook niet welke specifieke redenen daarvoor gelden. Daarmee biedt dit onderzoek geen concreet inzicht in oorzaken van capaciteitsproblemen. Naast de toegenomen vraag naar opvang kan dit immers ook samenhangen met stagnerende uitstroom.

Op basis van het onderzoek krijgen we wel de indruk dat voor twee specifieke doelgroepen in de regio mogelijk geen/onvoldoende plek is:

- jongeren met verslavingsproblemen;
- moeders met kinderen.

Dit is een kwalitatieve waarneming vanuit de professionals; deze waarneming is niet geobjectiveerd of kwantitatief onderbouwd.

3. Succesvolle uitstroom/doorstroom?

De regio vraagt zich af of en hoe de uitstroom en doorstroom (van onder andere jongeren) versterkt kan worden. Op basis van de gesprekken kunnen we stellen dat veel jongeren (deelvraag 3a) de opvang kunnen verlaten voor een eigen woning. Dit beeld is niet kwantitatief onderbouwd. Dit proces kan mogelijk worden versneld door te bezien in hoeverre (betaalbare) particuliere woonoplossingen voor jongeren onderdeel kunnen worden van de inspanningen door Housing. In hoofdstuk 5 zijn enkele voorbeelden beschreven om de opvang op een verantwoorde wijze te versnellen. De regio vraagt zich ook af hoeveel mensen een BW- en/of Wlz-indicatie hebben, of deze zouden moeten krijgen bij de opvanglocaties. Voor cliënten

met een BW- en/of Wlz-indicatie (deelvraag 3b) geldt dat we deze vraag niet kwantitatief kunnen beantwoorden. Wel vanuit de constatering in de regio dat de veranderingen bij beschermd wonen en de veranderde rol van de toegangsbeoordeling door LOBW, leiden tot vertraging in de doorstroming naar beschermd wonen. Dit kan wellicht worden verbeterd door een indicatie tijdig aan te vragen en doordat LOBW de professionele inschatting van de aanvragers vanuit de opvang betreft bij de beoordeling van de aanvraag. Tenslotte vraagt de regio naar de verblijfsduur van de moederopvang en alternatieve opvangmogelijkheden. Er is geen data aangeleverd over de moederopvang, waardoor we hierover geen conclusies kunnen trekken.

4. Preventie

Dit onderwerp lijkt in de regio geen hoge prioriteit te hebben. Noch uit de data, noch in de gesprekken is informatie over de inzet op preventie en het daarmee bereikte resultaat naar voren gekomen. In hoofdstuk 5 staan voorbeelden beschreven om de opvang voor jongeren te voorkomen.

5. Werkwijze?

De verschillende locaties hebben een eigen werkwijze. Dit is het gevolg van organisatiegebonden keuzes die voortkomen uit de visie van de organisatie op de zorg die cliënten of deelnemers in de opvang nodig hebben. Waar nodig wordt externe expertise toegevoegd aan het team op de locatie.

De kwalitatieve verbeterslag naar kleinere opvanglocaties en het aansluiten bij de behoefte van cliënten worden het meest gewaardeerd. Er lijkt geen structurele nazorg te zijn vanuit de maatschappelijke opvang.

6.2 Conclusies

Beantwoording van de hoofdvraag voor dit onderzoek

De hoofdvraag van dit onderzoek: *"In hoeverre is de huidige inrichting van de maatschappelijke opvang in de regio Parkstad kwalitatief en kwantitatief toereikend voor de actuele en toekomstige behoefte aan opvang en op welke punten is verdere verbetering mogelijk en gewenst?"*

Op grond van de informatie die is opgehaald en geanalyseerd in het kader van deze toekomstgerichte evaluatie, komen we tot de volgende conclusies.

- De huidige inrichting van de maatschappelijke opvang in de regio Parkstad voorziet voor een groot deel in de bestaande behoefte aan opvang. Daarbij wordt voor een deel van de cliënten een werkzaam begin gemaakt met de begeleiding richting herstel van zelfredzaamheid.
- De ombouw van twee locaties heeft dit proces versterkt, met als positieve uitkomst afname van het aantal recidieven.
- Maar de ombouw heeft ook geleid tot afname van de beschikbare opvangcapaciteit, minder flexibiliteit bij (tijdelijke) toename van de vraag naar opvang en tot gemiddeld langer verblijf in de opvang.
- Het ligt voor de hand dat dit factoren zijn die bijdragen aan het actueel beeld bij betrokkenen dat er een actueel tekort is aan opvangplekken. Dit beeld is mede ontstaan op basis van de constatering dat er niet voor alle cliënten die zich bij een opvanglocatie aanmelden plaats beschikbaar is.
- In hoeverre dat tekort structureel is en alleen met meer opvangplekken kan worden opgelost, is op basis van dit onderzoek niet te concluderen; ook factoren als matige doorstroming richting zelfstandig wonen en beschermd wonen en de vragen vanuit specifieke doelgroepen kunnen

daarbij een rol spelen. Op basis van dit onderzoek zijn daarover geen conclusies te trekken.

- In hoeverre de huidige opvang toekomstbestendig is, is niet eenduidig aan te geven. Dit hangt samen met de visie op de rol van de opvang in de keten van ondersteuning richting herstel van de mensen die het aangaat. Een visie op de opvang als 'bed, bad, brood' leidt tot een andere uitkomst dan opvang als de start van begeleiding richting herstel van zelfstandigheid. Feit is dat momenteel een (wisselend) aantal cliënten die opvang nodig hebben vanwege (tijdelijke) dakloosheid in combinatie met andere psychische, psychosociale en/of verslavingsproblemen, nu niet worden opgevangen wegens gebrek aan capaciteit.
- Nader en specifiek onderzoek kan inzicht geven om te kunnen bepalen of het (doelgroepgericht) verbeteren van de doorstroming in de hele keten dit kan oplossen, of dat extra (flexibele) opvangcapaciteit nodig is.
- Van de drie concrete beleidsvoornemens uit de regiovisie van 2017, is de ombouw van de grootschalige locaties Mijnstreek en De Klomp tot kleinschalige voorzieningen gerealiseerd.
- Andere beleidsvoornemens, zoals spreiding over de regio, het realiseren van kleinschalige opvangvoorzieningen in de wijken en de inzet op preventie zijn nog in uitvoering. Dat geldt ook voor een aantal concrete resultaten die in de uitvoeringsagenda zijn afgesproken en die nog niet zijn gerealiseerd.
- De informatievoorziening over de opvang schiet tekort. Er is weinig eenduidigheid met betrekking tot het opvragen van gegevens en veel vrijheid bij de interpretatie van definities. Dit verhindert dat data-analyse als instrument voor monitoring en evaluatie van beleid kan worden ingezet.

Naast deze conclusies kunnen we met de gemeenten vaststellen dat wel vorderingen zijn te melden. Zo wordt gewerkt aan de kleinschalige opvang in de wijken en aan de beschikbaarheid van Skaeve Huse. Ook zien we dat in de regio Parkstad de relaties in orde lijken en dat er veel bereidheid tot samenwerken bestaat. Dat geldt tussen de aanbieders onderling en ook tussen de gemeenten en de aanbieders. Daarmee lijkt in de regio een belangrijke voorwaarde aanwezig om bij het herzien van de regiovisie in de komende periode tot nieuwe resultaten te komen. Samenwerking wordt breed gezien als een belangrijk instrument om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

6.3 Aanbevelingen

We formuleren enkele concrete aanbevelingen voor de regio Parkstad. Dat doen we op basis van de ervaringen die we het afgelopen half jaar hebben opgedaan bij de uitvoering van het onderzoek en op basis van onze beelden van de maatschappelijke opvang in het bredere sociale domein en onze ervaringen van elders in het land.

Sturing en monitoring

1) Verbind in de nieuwe regiovisie MO met BW (herstelvisie)

De gemeenten (met name de centrumgemeente) moeten regie voeren zodat voorzieningen aansluiten op de behoeften van inwoners. Daarbij valt op dat de samenhang tussen maatschappelijke opvang en beschermd wonen - hoewel deze vormen van ondersteuning administratief en financieel zijn gescheiden - in de praktijk als een logisch en aansluitend geheel wordt gevoeld. De aanbieders van opvang zijn ook aanbieders van beschermd wonen. Bij beschermd wonen zijn afgelopen jaar flinke stappen gezet, waarbij onderlinge samenwerking onderdeel is geworden van de verantwoordelijkheid van aanbieders en de maatschappelijke opgave taakgericht wordt

bekostigd. De aanbeveling is met de aanbieders te verkennen of een vergelijkbare beweging vanuit de inhoud van de herstelvisie en de noodzaak tot doorlopende zorg- en ondersteuningslijnen, ook voor de opvang kan gaan gelden. Dit kan leiden tot integrale sturing vanuit het inwonersperspectief, (nog) betere professionele samenwerking, professionele bewegingsruimte en daardoor mogelijk tot betere resultaten voor inwoners.

2) Denk daarbij in ketens en cliënten (in plaats van in voorzieningen)

Maatschappelijke opvang hangt nu sterk samen met de locaties waar die wordt geboden. Het is zelfs zo dat de locatiennaam in de praktijk voor een doelgroep staat. Wij denken dat het regio Parkstad kan helpen wanneer vanuit de globale opvangketen wordt geredeneerd. Dat betekent bijvoorbeeld een indeling in drie segmenten:

- a) *Basisopvang* (bed, bad, brood; begin van relatie; basale zaken zoals uitkering, postadres, schuldhulp, etc. regelen). Deze fase omvat volgens praktijkervaring gemiddeld een periode van ca. zes weken. Er zijn natuurlijk cliënten die incidenteel in- en uitstromen en niet of nauwelijks door deze fase komen.
- b) *Begeleiding* (relatie opbouwen, vertrouwen ontwikkelen, begin met individuele aandacht). Deze fase omvat drie tot zes maanden en kan leiden tot uitstroom. In feite is dit de fase die momenteel in Het Gasthuis en op Putgraaf bij een aantal cliënten wordt ingezet, mede op basis van de mogelijkheden van de locatie (eigen kamer). Wellicht zijn deze locatie-eigenschappen voorwaarden voor succes in deze fase.
- c) *Uitstroomprofielen* (weten welke categorie op welk moment kan doorstromen). Op basis van nadere beschrijving van cliënten en doelgroepen, gevoed door de huidige praktijk, kan een aantal veel voorkomende categorieën van cliënten worden beschreven op basis van objectieve kenmerken en elementen in de hulpvraag. Aan de hand daarvan kan mogelijk veel eerder dan nu een uitstroomprofiel worden bepaald, zodat

bijvoorbeeld ruim op tijd een indicatie voor beschermd wonen kan worden aangevraagd en een woning worden gezocht. Daarmee kan worden voorkomen dat wachttijden de uitstroom beperken.

3) Stuur op doorlooptijden en condities (randvoorwaarden)

Een aanpak op basis van ketens en min of meer vaste onderdelen daarbinnen, kan helpen een concrete sturing op doorlooptijden in te richten, uitgaande van gemiddelde verblijfsduren. Daardoor kan gericht inzicht worden verkregen in mogelijke belemmeringen, die dan kunnen worden geanalyseerd en opgelost. Het behalen van de beoogde doorlooptijd voor elke individuele cliënt is geen doel op zich, maar redenen voor (structureel) afwijken leveren waardevolle informatie op: niet alleen tellen, maar ook vertellen.

4) Monitor op basis van goede en eenduidige datavoorziening

In de huidige praktijk wordt vrijwel geen bruikbare stuurinformatie verkregen. Betere afspraken over dataverzameling en het gericht benutten daarvan, gaat helpen de werking van de opvang te monitoren. Hiervoor is het allereerst van belang om te bepalen wat relevante informatie is om te verzamelen, zoals verblijfsduur, doelgroepen, uitstroom naar zelfstandig wonen en recidieven. Samen met aanbieders dienen concrete afspraken gemaakt te worden over dataverzameling, bijvoorbeeld over de manier van aanleveren of het registreren van dezelfde cliënten bij verschillende locaties onder hetzelfde nummer. Bij de gemeente dient de verzamelde informatie opgeschoond te worden, om te zorgen dat informatie van verschillende locaties met elkaar vergeleken kan worden en hier conclusies over getrokken kunnen worden. Met deze gegevens kan dan gemonitord worden, waardoor signalen aan het licht komen en hierop gestuurd kan worden.

Regionale afspraken rond de uitvoeringspraktijk

5) Pak nu wel en echt door op de uitvoeringsagenda

De afspraken in de uitvoeringsagenda zijn niet voor niets gemaakt. Het is jammer dat de afspraken uit de eerste versie van die agenda (2019/2020) nog niet allemaal zijn gerealiseerd. Het lijkt erop dat vooral de sturing op de uitvoering door de gemeenten een punt van aandacht moet zijn, aangezien een aantal van de betreffende afspraken vooral in de gemeentelijke invloedssfeer liggen.

6) Doe dit samen met ketenpartners, aanbieders en cliënten

Uiteraard kunnen ook de ketenpartners worden betrokken bij uitvoering van de afspraken van de agenda. Mogelijk niet als verantwoordelijke, maar zeker ook als nauw betrokkenen en belanghebbers.

7) Verbeter de kwaliteit van de data (-verzameling)

Zoals eerder aangegeven is deze aanbeveling op basis van dit onderzoek eigenlijk een open deur. Er is veel te winnen met het gericht verzamelen van relevante informatie uit het primaire proces. De huidige afspraken rond informatieverzameling zijn dringend aan verbetering toe. Hiervoor is het van belang om vooraf na te denken over variabelen om op te monitoren (zoals verblijfsduur, recidieven en de andere uitkomsten uit deze evaluatie) en hier de dataverzameling op aan te passen.

8) Doe dat op het niveau van onderscheiden doelgroepen

Er wordt in de regio veel gesproken over doelgroepen, terwijl daar geen duidelijke omschrijvingen en definities van zijn. Het gevolg is dat doelgroepen en de huidige opvanglocaties op één lijn worden gezet. Wij bevelen aan dat de regio een duidelijke beschrijving maakt van specifieke doelgroepen waar het beleid en de uitvoering op gericht worden.

Voorbeelden daarvoor zijn beschikbaar uit andere regio's; zie ook aanbeveling #11, in de Ethos methodiek zijn 10 doelgroepen beschreven.

9) Wellicht aandacht nodig voor vrouwenopvang, moeder/kindplaatsen

Op basis van de actuele knelpunten lijkt aandacht voor deze specifieke categorie voor de opvang noodzakelijk. Dit hebben we overigens niet vanuit de data-analyse kunnen bevestigen (mogelijke mede als gevolg van de matige dataverzameling). Daarom verdient het aanbeveling eerst daadwerkelijk vast te stellen in hoeverre het gevoel in de praktijk 'terecht' is. Dat kan bij voorbeeld door betere afspraken over dataverzameling op het niveau van bijzondere doelgroepen.

Voor de nieuwe regiovisie

10) Heroverweeg een plek voor 'klassieke' (crisis)opvang

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de afname en verminderde flexibiliteit van de totale opvangcapaciteit één van de oorzaken is van actuele knelpunten. Door de kwalitatieve verbetering op twee locaties is duidelijk geworden dat er behoefte is aan flexibele opvangcapaciteit in de regio. Het zou jammer zijn als extra capaciteit te koste gaat van de ambities van kleinschaligheid en de start van begeleiding. Daarom geven we in overweging dat er ruimte komt voor een voorziening gericht op het bieden van 'bed, bad, brood'. Een opvangplek als antwoord op (de tijdelijke, extra) behoefte aan basisopvang, zonder de inhoudelijke ambities van kleinschalige kwaliteit en van inhoudelijke begeleiding.

11) Participeer in de Ethos telling als nieuwe basis voor beleid

Een onderdeel van de hoofdvraag voor dit onderzoek was of de huidige inrichting van de opvang in de regio Parkstad toekomstbestendig is. Die vraag is door dit onderzoek niet beantwoord. Mede daarom bevelen we aan dat de regio participeert in de telling van dak- en thuislozen aan de hand van de Ethos methodiek. Dit levert een getalsmatige basis voor nieuw beleid en geeft inzicht in alle betrokken organisaties. Bovendien biedt deze methodiek een basis in termen van concrete doelgroepen van dakloosheid.

12) Investeer (nog meer) in preventie en in de rol van de sociale basis

Deze laatste aanbeveling is een heel algemene. De beste opvang is het voorkomen van dakloosheid. De brede aanpak die daarbij hoort en die uitgaat van een sterke sociale basis, heeft een veel breder effect dan alleen het voorkomen van dak- en thuisloosheid. Een dergelijke aanpak zal ook leiden tot een sterke samenlevingsopbouw en daarmee tot een beter draagvlak voor de wijkgerichte kleinschalige opvang van 'lastige' inwoners.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen regio Parkstad

1. Geeft de 'Opvang nieuwe stijl een beter resultaat dan de oude opvang'?
 - a. Mijnzicht versus Putgraaf en Credo
 - b. Klomp versus Gasthuis
 - c. Heugderlicht versus kleinschalige opvang in de wijk
2. Capaciteitsproblemen.
 - a. Hoe vaak melden mensen zich die niet toegelaten worden, omdat er enkel sprake is van dakloosheid?
 - b. Hoe vaak worden mensen die wel tot de doelgroep behoren weggestuurd zonder dat er sprake is van een goede alternatieve doorverwijzing binnen Parkstad?
 - c. Hoeveel jongvolwassenen (tot 27) belanden noodgedwongen in Heugderlicht of soms zelfs in Het Gasthuis?
 - d. Voor welke doelgroepen hebben we nu geen adequate oplossing. En hoe vaak komt dat voor?
 - e. Eén doelgroep kennen we: jongvolwassenen met veel middelengebruik/verslaving. Kunnen we die kwantificeren?
 - f. Een andere doelgroep zijn de mensen met een floride psychose die zorg mijden. Kunnen we die kwantificeren? Zijn er andere oplossingen denkbaar?
 - g. Hoeveel cliënten in de opvang komen net uit detentie? Bijvoorbeeld afgelopen half jaar. Had voorkomen kunnen worden dat ze instromen in de opvang?
 - h. Zijn er nog andere doelgroepen waar we geen adequate oplossing voor hebben? Welke?

3. Versterken succesvolle uitstroom/doorstroom
 - a. Jongeren: Kan uitstroom uit de jongerenopvang op een verantwoorde wijze versneld worden?
 - b. Gasthuis en Heugderlicht: hoeveel mensen hebben een BW-Wmo- of Wlz-indicatie of zouden die moeten krijgen? Waarom kunnen ze (nog) niet doorstromen?
 - c. Wat is de verblijfsduur in de moederopvang? Hoeveel moeders in de moederopvang zouden ook ambulant in de wijk opgevangen kunnen worden
4. Preventie

Waarom doen jongeren een beroep op de opvang en hoe kan deze opname voorkomen worden?
5. Werkwijze in de opvang en nazorg
 - a. In de verschillende opvangvormen (Gasthuis, Putgraaf, Credo, Heugderlicht, Moederopvang): hoe vaak wordt externe expertise ingezet, en welke expertise? Is dit voldoende?
 - b. Bejegening in de opvang. Hoe ervaren cliënten de bejegening in de opvang? Hoeveel tijd wordt besteed aan individuele trajecten en is dit voldoende? (gesprekken met (ex)cliënten en cliëntenraden.
 - c. Hoe ziet de opvolging/nazorg eruit? Is deze voldoende?

Bijlage 2. Gespreksleidraad locatiebezoeken

Op basis van de documentenanalyse en gesprekken met betrokkenen uit de praktijk onderscheiden we drie hoofddoelen van het beleid van de afgelopen jaren, met de 'Visie opvang en beschermd wonen Parkstad' uit 2017 als startpunt. Dit zijn de volgende doelen:

1. Spreiding van opvang in de regio
2. Opbouw van kleinschalige voorzieningen
3. Inzetten op preventie

Naast de beleidsdoelen hebben we ook een eerste inventarisatie gedaan van actuele knelpunten. Naast de knelpunten die per beleidsdoel zijn genoemd komen de volgende huidige knelpunten naar boven:

- Meer vraag dan aanbod, met geen duidelijk zicht op oorzaak
- Verminderde flexibiliteit in de opvang
- Gebrek aan opvang voor specifieke doelgroepen (o.a. vrouwen en jongeren <27 met zeer complexe problematiek)

A) Capaciteit en doelgroepen

- Welke kwalitatieve kenmerken hebben de personen die per locatie in de opvang komen? (denk aan leeftijd, wel/geen middelengebruik, etc)
- Als personen worden geweigerd bij de opvang vanwege kenmerken van deze persoon (niet vanwege capaciteit), welke kenmerken gaat het om?
 - Waar gaan ze dan naartoe?
 - Voor welke doelgroep(en) is er geen andere passende plek?
- Hoe vaak worden mensen die wel tot de doelgroep behoren weggestuurd omdat er geen plek is?
 - In hoeverre is er dan sprake van een goede alternatieve doorverwijzing binnen Parkstad?

- Hoe vaak worden personen niet toegelaten, omdat er enkel sprake is van dakloosheid?
- Hoeveel jongvolwassenen (tot 27) belanden in het Heugderlicht of Gasthuis?
 - Hoe komt dit?
- Hoeveel cliënten in de opvang kwamen dit jaar net uit detentie?
 - Had voorkomen kunnen worden dat ze instromen in de opvang?
- Hoeveel mensen hebben een BW-WMO of WLZ-indicatie, of zouden die moeten krijgen?
 - Waarom kunnen ze (nog) niet doorstromen?
- Bij welke doelgroepen is er een toename te zien in de opvang?
 - Wat zijn mogelijke oorzaken voor deze toename?
- Anders relevante aspecten mbt (specifieke) doelgroepen?

B) Opbouw van kleinschalige voorzieningen

- Hoe ervaren je de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de opvang?
 - a. Mijnsicht versus Putgraaf en Credo
 - b. Klomp versus Gasthuis
 - c. Heugderlicht versus kleinschalige opvang in de wijk
- Welke verbeterpunten zijn er geweest?
- Welke knelpunten zijn ontstaan?
 - a. Wat zijn oplossingsrichtingen voor deze knelpunten?
- Wat zijn de belangrijkste veranderingen volgens jullie (perspectief professionals, perspectief cliënten) en hoe oordeel je daar nu over (positie/negatief)?
 - Inhoud van de ondersteuning/zorg

- Resultaten van de ondersteuning/zorg
- Vraag naar ondersteuning/zorg vanuit de maatschappij

C) Spreiding van opvang in de regio

- Welke afspraken zijn er gemaakt ten aanzien van de spreiding van opvangplekken in de regio?
- Hoe worden deze afspraken nageleefd?
- Welke toekomstige plannen zijn er rondom spreiding van de opvang?

D) Preventie

- Welke afspraken zijn er gemaakt rondom preventie?
- Hoe worden deze afspraken nageleefd?
- Welke toekomstige plannen zijn er rondom preventie?

Alleen voor de jongerenopvang

- Waarom doen jongeren een beroep op de opvang?
 - Hoe kan deze opname voorkomen worden?
- Kan uitstroom uit de jongerenopvang op een verantwoorde wijze versneld worden?

E) Werkwijze in de opvang en nazorg

- Hoe vaak wordt externe expertise ingezet?
 - Welke externe expertise gaat het dan om?
 - Is dit voldoende?
- Hoe ervaren cliënten de bejegening in de opvang?
 - Hoeveel tijd wordt besteed aan individuele trajecten en is dit voldoende?
- Hoe ziet de opvolging/nazorg eruit?
 - Is deze voldoende?

Alleen voor de moederopvang

- Wat is de verblijfsduur in de moederopvang?
- Hoeveel moeders in de moederopvang zouden ook ambulant in de wijk opgevangen kunnen worden?

F) Dataverzameling

- Hoe worden binnen de organisatie gegevens over de ondersteuning verzameld?
 - Ten behoeve van de gemeente
 - Voor eigen gebruik
- Welke (interne) rapportages zijn voor ons in het kader van dit onderzoek beschikbaar?

G) Proces

- Welke factoren beïnvloeden de doorstroming en uitstroom van cliënten?
 - Bevorderend
 - Belemmerend
- Welke kansen voor nieuwe veranderingen/verbetering zien jullie?
 - Als het gaat om preventie?
 - Met betrekking tot de doorstroming binnen de maatschappelijke opvang
 - Als het gaat om de inhoud van de ondersteuning/zorg en de resultaten daarvan
- Hoe worden cliënten betrokken bij het beleid van de instelling?
 - Hoe kunnen wij straks cliënten van jullie instelling betrekken?

H) Overig

- Welke relevante thema's wil je nog inbrengen die nog niet aan de orde zijn gekomen?
- Welke concrete aanbevelingen vind je dat wij moeten opnemen?