



Rapportage – Monitor dak- en thuisloosheid

Stand van zaken over de tweede helft van 2020

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

21-06-2021

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

Introductie en doelstelling van de monitoring

Het CBS doet periodiek onderzoek naar het aantal dak- en thuislozen in Nederland. In 2018 telde Nederland *naar schatting* 39,3 duizend dakloze personen in de leeftijd van 18 tot 65 jaar¹; meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2009 (17,8 duizend). Bijna een derde (12,6 duizend) zit in de jongste leeftijdsgroep (18 tot 30 jaar)¹. Een zorgelijke ontwikkeling, of zoals staatssecretaris Blokhuis zegt: *'Het aantal dak- en thuisloze mensen in Nederland is onacceptabel groot.'*²

Daarom zijn er in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ingezet. Waar in 2019 al het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021'³ is opgezet met 100% ambitie pilots in 14 centrumgemeenten, volgde een jaar later ook 'Een (t)huis, een toekomst'², een brede aanpak van dak- en thuisloosheid dat zich richt op alle dak- en thuisloze personen waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding mogelijk te maken. Beide programma's zijn gericht op het fors terugdringen van dak- en thuisloosheid vóór eind 2021, opdat niemand meer op straat hoeft te slapen. Op 1 januari 2020 betrof het volgens het CBS 36,4 duizend dakloze personen (waarvan 8.500 jongeren in de leeftijd 18-27 jaar)⁴. Vanwege de nauwe verbondenheid tussen deze twee plannen van aanpak, heeft het ministerie van VWS (hierna: VWS) de behoefte om de voortgang op beide plannen in samenhang te volgen. Zo kunnen beide sporen ook goed met elkaar in verband worden gebracht.

Het doel van deze monitor is om gedurende de looptijd van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst' een breder en beter zicht (goede kwaliteit van de gegevensverzameling) te krijgen op de dak- en thuisloze personen in de verschillende centrumgemeenten om richting te kunnen geven aan beleidskeuzes en structurele landelijke monitoring mogelijk te maken.

Context van de monitor

In deze monitor wordt uitgegaan van de definitie van dak- en thuisloze personen van het CBS: *Dak- en thuisloze personen zijn personen, ouder dan 18 jaar, die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek en zijn aangewezen op:*

- *buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra, een bootje of een auto;*

- *binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang;*

- *binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers).*

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

Qua methodiek wijkt deze monitor sterk af van de methode die het CBS hanteert in hun onderzoek naar dak- en thuisloosheid. Eerder refereerden we al naar de aantallen uit dit onderzoek. Het is hierbij van belang te noemen dat de aantallen dak- en thuisloze personen in dit CBS onderzoek een schatting zijn. In hun [methode](#) gaat het CBS uit van gegevens uit een drietal registers welke vervolgens door toepassing van statistische modellen opgehoogd worden naar de totale populatie daklozen in Nederland.

Deze monitor gaat uit van aantallen dak- en thuisloze personen die daadwerkelijk in beeld zijn bij de centrumgemeenten en waar individueel gerelateerde informatie over beschikbaar is. Deze monitor includeert daarmee alleen dak- en thuisloze personen die daadwerkelijk geteld kunnen worden uit bronnen die de centrumgemeenten hanteren. Beschermde wonen en vrouwenopvang zijn in deze monitor uitgesloten.

Totstandkoming van de monitor

Voor de monitoring van het Actieprogramma is door onderzoeksbureau Significant eerder een nulmeting uitgevoerd in 2019-2020⁵. Daarin is gezamenlijk met de veertien deelnemende gemeenten en in afstemming met het ministerie van VWS een opzet voor een kwantitatieve monitor ontwikkeld. In 2019 is er vervolgens in de veertien deelnemende gemeenten een nulmeting uitgevoerd naar dak- en thuisloze jongeren waarin gekeken is naar aantallen, de wachttijd tussen melding en opvang, de duur van de opvang en de mate van terugval.

In de tweede helft van 2020 is met pilotgemeenten, de begeleidingscommissie, KPMG en het ministerie van VWS deze nulmeting herzien en uitgebreid om naast de voortgang van het Actieprogramma ook de voortgang van de Brede Aanpak te monitoren. In december 2020 is de eerste versie van deze monitor opgeleverd over de eerste helft van 2020.

Op basis van ervaringen uit de eerste data-uitvraag van verschillende betrokken gemeenten is de tweede uitvraag op sommige elementen aangescherpt of aangepast. Deze rapportage betreft de resultaten over de tweede helft van 2020.

(1) CBS, Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld (2) Ministerie van VWS, Een (t)huis, een toekomst – De aanpak van dak- en thuisloosheid (3) Ministerie van VWS, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 (4) CBS, Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen (5) Significant, Monitor dak- en thuisloze jongeren: een nulmeting

Monitoren op daadwerkelijk geïdentificeerde personen geeft meer zekerheid, maar volledigheid kan nog niet gegarandeerd worden

Kenmerken van de data-aanlevering

Alle 43 centrumgemeenten zijn gevraagd om gegevens aan te leveren over dak- en thuisloze personen die bekend waren tussen 1 juli 2020 en 31 december 2020; 42 van de 43 centrumgemeenten hebben gegevens aangeleverd, welke zijn verwerkt in deze tweede rapportage.

Over het eerste halfjaar van 2020 hebben uiteindelijk alle 43 centrumgemeenten de data aangeleverd, wat resulteert in een volledig beeld over deze periode dan is gepresenteerd in de rapportage van december 2020 waarin de gegevens van 36 van de 43 centrumgemeenten beschikbaar waren.

Net als tijdens de eerste aanlevering, geven veel centrumgemeenten aan geen goed zicht te hebben op specifiek 'thuisloze personen'. Tijdens de tweede uitvraag is uitgebreide communicatie geweest over de verschillende bronnen die geraadpleegd kunnen worden, maar er blijven groepen dak- en thuisloze personen die niet uit deze bronnen naar voren komt, zoals de bankslapers. Daarom is de verwachting dat een deel van de dak- en thuisloze personen op dit moment nog niet bij de monitor in beeld zijn.

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

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

Resultaten

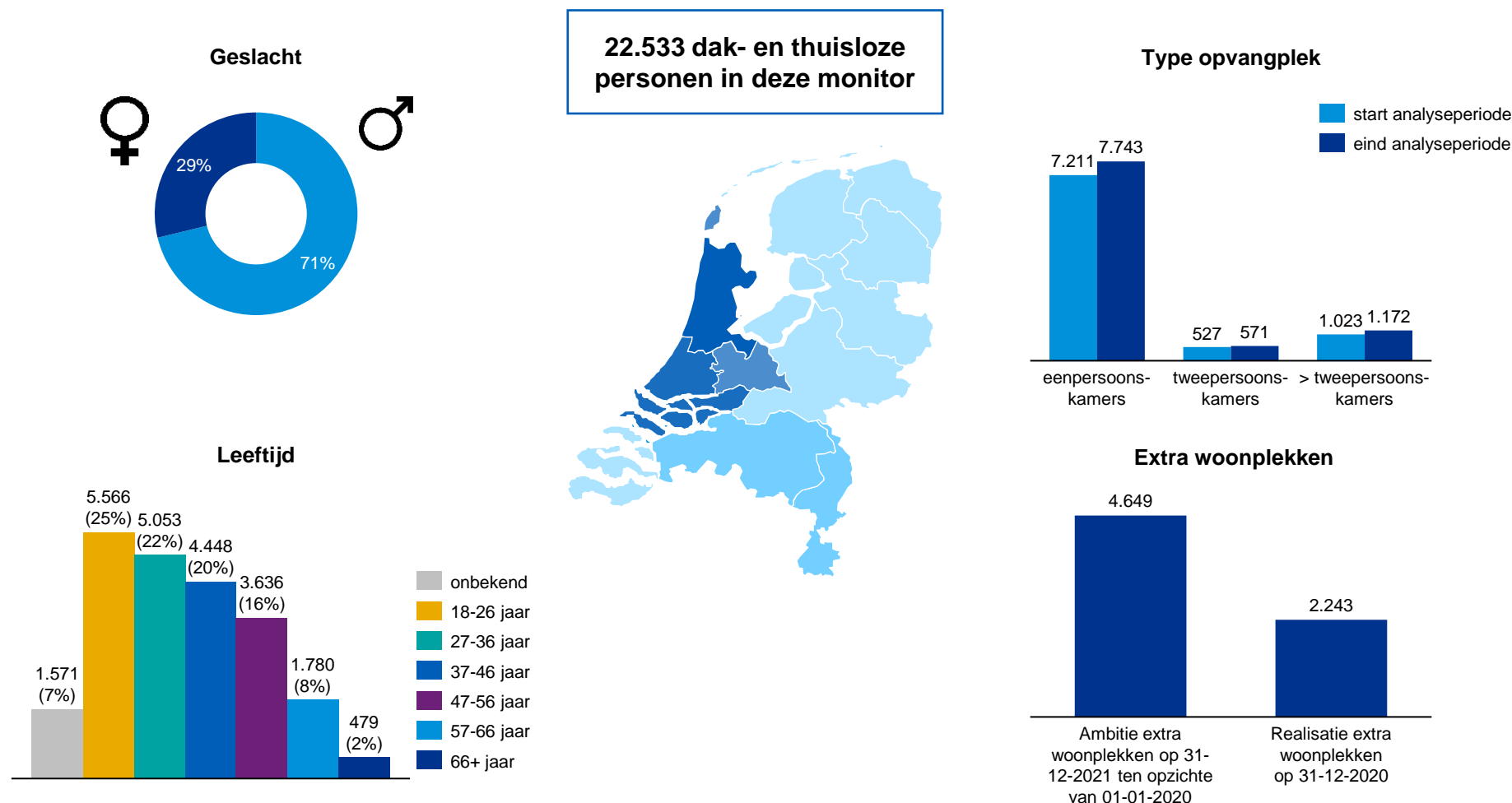
In de monitor over het tweede halfjaar van 2020 zijn 22.533 dak- en thuisloze personen geïnccludeerd. Hiervan is 71% man en 29% vrouw. Hieronder vallen 5.566 dak- en thuisloze jongeren (18 tot 27 jaar) (25%). Onder jongeren is 58% man en 40% vrouw. Deze personen zijn in kaart gebracht vanuit 42 van de 43 (98%) centrumgemeenten. Op beleidsniveau hebben eveneens 42 van de 43 (98%) centrumgemeenten gegevens aangeleverd.

De wachttijd tot de langdurige opvang was in de G4 langer (148 dagen) dan in de overige centrumgemeenten (28 dagen), net als de duur van de langdurige opvang (472 dagen in de G4; 177 dagen in de overige centrumgemeenten). Voor jongeren was een vergelijkbaar beeld te zien. Ongeveer 12% van de uitgestroomde dak- en thuislozen valt tussen vier maanden en twee jaar weer terug.

Het aantal opvangplekken is gestegen in het tweede halfjaar van 2020. Dit geldt voor zowel eenpersoonskamers als meerpersoonskamers. Verder is ongeveer de helft van de ambitie voor het aantal woonplekken in het kader van de Brede Aanpak gerealiseerd.

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

Grafische weergave van selectie indicatoren over het tweede halfjaar 2020¹



(1) De figuren links op de pagina hebben betrekking op de aangeleverde gegevens op persoonsniveau van 22.533 dak- en thuisloze personen door 42 van de 43 centrumgemeenten. De 42 centrumgemeenten hebben op beleidsniveau (rechts) niet alle gevraagde gegevens aangeleverd. Hierdoor geven de aantallen geen volledige weergave van alle gemeenten.

Komende periode ligt de focus op verdere verbetering van registratie en dataverzameling en wordt een structurele variant onderzocht

Doorontwikkelen van de monitor (ontwikkelagenda)

Het doorontwikkelen van de huidige monitor maakt deel uit van deze opdracht. Tussen de eerste en tweede meting is feedback van de centrumgemeenten verworven, en ook na de tweede meting is er veel gecommuniceerd met centrumgemeenten en brancheorganisaties. Alles wat besproken wordt, vormt input voor verbeterplannen van de volgende data-uitvraag.

Tegelijkertijd zijn begin 2021 ook de eerste stappen gezet in de verkenning naar structurele monitoring na de derde en laatste meting van de huidige monitor. De voor de hand liggende mogelijkheid is monitoring van dak- en thuisloze personen in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Op het moment van schrijven worden verschillende randvoorwaarden, voor- en nadelen en draagvlak van het opnemen van deze monitor in de GMSD onderzocht. Afhankelijk van de beschikbaarheid van gegevens, administratieve lasten en technische mogelijkheden, wordt bepaald welke (minimale) set aan indicatoren in de structurele monitor opgenomen kan worden.

In afstemming met pilotgemeenten, de begeleidingscommissie en VWS wordt besloten op welke punten de derde data-uitvraag wijzigt ten opzicht van de tweede data-uitvraag. De wijzigingen worden zo veel mogelijk in lijn gehouden met de richting van de structurele monitoring. Aanpassingen kunnen plaatsvinden op verschillende gebieden:

- Het kritisch evalueren van de volledigheid van de gegevens en bepaalde gegevens niet meer uitvragen.
- Het nog duidelijker formuleren of aanpassen van definities.
- Het eerder in gang zetten van processen die nodig zijn om de gegevens te verzamelen.

Naast verbeteringen aan en rondom de monitor, is er ook veel verbeterpotentieel bij de aanleverende gemeenten en organisaties die over de gegevens beschikken. Ook hier worden in de komende tijd verbeteringen opgepakt:

- Het verbeteren van de registratie van gegevens bij gemeenten, bijvoorbeeld door de technische definities als basis neer te leggen (goede voorbeeldgemeenten kunnen hiervoor input zijn).
- Het verder ondersteunen van gemeenten/opvangorganisaties bij het verzamelen van de gegevens.

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

Inhoud

7

1. Achtergrond en vraagstelling

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

10

2. Context van de monitor

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

15

3. Resultaten monitor

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

31

4. Doorontwikkelen van de monitor

- 4.1 Huidige knelpunten in de monitor
- 4.2 De monitor als ontwikkelmodel naar structurele monitoring
- 4.3 Oplossingsrichtingen richting derde uitvraag en structurele monitor
- 4.4 Opmaat naar structurele monitoring

35

Bijlagen

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



1. Achtergrond en vraagstelling

Achtergrond en doelstelling van de monitor

1.1 Inleiding

Deze rapportage is de tweede in een reeks van drie rapportages van de monitor dak- en thuisloosheid. De [eerste rapportage](#) is gepubliceerd op 7 december 2020 en had betrekking op gegevens over het eerste halfjaar van 2020. Deze rapportage geeft een beeld van de gegevens die zijn verzameld over het tweede halfjaar van 2020. Volgens planning verschijnt er in december 2021 een derde rapportage over het eerste halfjaar van 2021.

1.2 Achtergrond en aanleiding

Het CBS doet periodiek onderzoek naar het aantal dak- en thuislozen in Nederland. In 2018 telde Nederland *naar schatting* 39,3 duizend daklozen in de leeftijd van 18 tot 65 jaar¹; meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2009 (17,8 duizend). Bijna een derde (12,6 duizend) zit in de jongste leeftijdsgroep (18 tot 30 jaar)¹. Een zorgelijke ontwikkeling, of zoals staatssecretaris Blokhuis zegt: *'Het aantal dak- en thuisloze mensen in Nederland is onacceptabel groot.'*²

Daarom zijn er in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ingezet. Waar in 2019 al het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021'³ is opgezet met 100% ambitie pilots in 14 centrumgemeenten, volgde een jaar later ook 'Een (t)huis, een toekomst'², een brede aanpak van dak- en thuisloosheid dat zich richt op alle dak- en thuisloze mensen waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding mogelijk te maken. Beide programma's zijn gericht op het fors terugdringen van dak- en thuisloosheid vóór eind 2021, opdat niemand meer op straat hoeft te slapen. Op 1 januari 2020 stond de teller volgens CBS op 36,4 duizend dakloze personen⁴. Vanwege de nauwe verbondenheid tussen deze twee plannen van aanpak, heeft het ministerie van VWS (hierna: VWS) de behoefte om de voortgang op beide plannen in samenhang te volgen. Zo kunnen beide sporen ook goed met elkaar in verband worden gebracht.

1.3 Doelstelling van de monitor

Het doel van deze monitor is om gedurende de looptijd van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst' een breder en beter zicht te krijgen op de dak- en thuisloze personen in de verschillende centrumgemeenten. Daarbij is de ambitie om volgens eenduidige definities en gebruik van meerdere bronnen juiste en volledige data aan te leveren, zodat gemeenten doelgericht kunnen sturen.

Meer specifiek gaat het om de volgende punten:

- Monitoren van de voortgang van de 100%-ambitie-pilots van het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren en de voortgang van de Brede Aanpak dak- en thuisloosheid.
- Gezamenlijk met pilotgemeenten toewerken naar definities en een werkbare methode voor gegevensverzameling.
- Faciliteren van centrumgemeenten om volgens eenduidige definities de juiste data aan te leveren, gedurende de aanleverperiodes.
- Oplevering van drie visueel aantrekkelijke rapportages (november 2020, juni 2021 en eind 2021), geschikt voor zending aan de Tweede Kamer.

De geleerde lessen uit deze periodieke tijdelijke monitor kunnen op termijn ingezet om structurele monitoring van de doelgroep in de 'gemeentelijke monitor sociaal domein' (GMSD) mogelijk te maken.

1.4 Afbakening

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

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

(1) CBS, Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld (2) Ministerie van VWS, Een (t)huis, een toekomst – De aanpak van dak- en thuisloosheid (3) Ministerie van VWS, Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 (4) CBS, Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen

Uitgangspunten bij de monitor

1.5 Zeven uitgangspunten voor de monitor

Zeven uitgangspunten zijn leidend geweest bij de monitor:

1. Deze kwantitatieve monitor biedt één integraal inzicht in de voortgang van het 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021' en de Brede Aanpak 'Een (t)huis, een toekomst'. In de monitor kan onderscheid worden gemaakt in leeftijd (27- en 27+) waardoor de programma's ook kunnen worden gesplitst.
2. Het uitgangspunt is om – waar mogelijk – aan te sluiten bij bestaande indicatoren/infrastructuur vanuit gemeenten of reeds bestaande (openbare) bronnen om de administratieve lasten te beperken.
3. De indicatoren van de nulmeting (eind 2019) van onderzoeksbureau Significant vormen de basis van de monitor. De aanbevelingen van Significant worden – indien wenselijk – meegenomen en in overleg met de begeleidingscommissie en pilotgemeenten overgenomen.
4. De monitor sluit – waar mogelijk – aan bij de gehanteerde definities vanuit de nulmeting van onderzoeksbureau Significant. Deze definities zijn in de nulmeting leidend geweest voor een heldere data-uitvraag en reeds bekend bij de gemeenten.
5. De uitkomsten van de monitor geven inzicht in de voortgang van de programma's, waarbij leren en verbeteren centraal staat.
6. De monitor is tussen de eerste en de tweede meting in ontwikkeling geweest met als perspectief aan te sluiten bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (indien haalbaar). De ontwikkeling verbetert de zeggingskracht van de monitor, maar beperkt tegelijkertijd de vergelijkbaarheid met eerdere metingen. De nieuwste uitkomsten worden wederom gebruikt voor verdere ontwikkeling.
7. Afhankelijk van de doelstelling worden indicatoren uitgevraagd / zijn indicatoren beschikbaar op het niveau van de centrumgemeente.

1.6 Leeswijzer

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



2. Context van de monitor

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

Dit hoofdstuk schetst de context van de tweede van de drie rapportages van deze monitor. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn de landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid, de eerder uitgevoerde metingen – zoals de nulmeting van het Actieprogramma en de eerste meting van deze monitor – en inzicht in de gemeenschappelijke taal rondom dak- en thuisloosheid.

2.1 Landelijke programma's rondom dak- en thuisloosheid

Vanuit de meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn sinds 2019 meerdere initiatieven opgestart, waaronder het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren en de Brede Aanpak. Deze projecten worden hieronder nader toegelicht.

2.1.1 Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021

In 2019 is het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 (hierna: Actieprogramma) gestart, met een mix van advisering en ondersteuning aan gemeenten, lokale pilots, vernieuwend denken en aandacht voor de (uitvoering van) relevante wet- en regelgeving. In het Actieprogramma wordt gewerkt langs vijf actielijnen, die zijn uitgewerkt in een aantal acties:

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

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

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

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

Thema 1: Preventie

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

Thema 2: Vernieuwing van de opvang

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

Thema 3: Wonen met begeleiding

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

Ontwikkeling van gemeenschappelijke taal van groot belang

2.2 Gemeenschappelijke taal

De effectieve meting van dak- en thuisloosheid begint met een duidelijke en eenduidige definitie. Er bestaan echter verschillen in de gehanteerde definities tussen bijvoorbeeld gemeenten, het rijk en internationale organisaties. Zo bestaat er de Europese typologie van dak- en thuisloosheid en huisvestingsuitsluiting (ETHOS)¹ die door de VNG is vertaald naar de Nederlandse context. Ook worden er definities gebruikt uit de monitor stedelijk kompas 2012 van het Trimbos-instituut² en hanteert het CBS een eigen definitie³. Het verder aanscherpen van de landelijke definities valt niet binnen het doel van dit project, maar in overleg met verschillende partijen is op basis van deze bestaande definities een bruikbare definitie ontwikkeld voor deze monitor.

2.2.1 Gebruikte definitie rondom dak- en thuisloosheid

Bij de start van deze monitor zijn wij uitgegaan van de definitie van dak- en thuisloze personen van het CBS:

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

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

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

2.2.2 In beeld brengen dak- en thuisloze personen

Qua methodiek wijkt deze monitor echter sterk af van de methode die CBS hanteert in hun onderzoek naar dak- en thuisloosheid. Eerder refereerden we al naar de aantallen uit dit onderzoek. Het is hierbij van belang te noemen dat de aantallen dak- en thuisloze personen in dit CBS onderzoek een schatting zijn. In hun methode gaat het CBS uit van gegevens uit een drietal registers welke vervolgens door toepassing

van statistische modellen opgehoogd worden naar de totale populatie daklozen in Nederland.

Deze monitor gaat uit van aantallen dak- en thuisloze personen die daadwerkelijk in beeld zijn bij de centrumgemeenten en waar individueel gerelateerde informatie over beschikbaar is. Deze monitor includeert daarmee alleen dak- en thuisloze personen die daadwerkelijk geteld kunnen worden uit bronnen die de centrumgemeenten hanteren. Beschermd wonen en vrouwenopvang zijn in deze monitor uitgesloten.

2.3 Bevindingen uit eerdere metingen

Voorafgaand aan deze tweede rapportage van de monitor dak- en thuisloosheid zijn er resultaten behaald uit eerdere metingen. Hierna beschrijven we hiervan de opzet en geven we een kort inzicht in deze resultaten die daaruit naar voren kwamen. De uitkomsten vormen samen met ervaringen van de aanleverende gemeenten grond voor doorontwikkeling van nieuwe metingen.

2.3.1 Nulmeting Actieprogramma

Voor de monitoring van het Actieprogramma is door onderzoeksbureau Significant eerder een nulmeting uitgevoerd in 2019-2020¹. Daarin is gezamenlijk met de veertien deelnemende pilotgemeenten en in afstemming met het ministerie van VWS en een opzet voor een kwantitatieve monitor ontwikkeld. Vervolgens is er in de veertien deelnemende gemeenten een nulmeting uitgevoerd naar dak- en thuisloze jongeren in 2019 waarin gekeken is naar vier indicatoren:

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

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

(1) [FEANTSA](#), European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (2) [Trimbos instituut](#), Monitor stedelijk kompas 2012 (3) [CBS](#), Dakloos in Nederland

Eerdere metingen zorgen voor aanscherping van de monitor

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

Bevindingen uit de nulmeting van het Actieprogramma¹

- In de nulmeting zijn binnen de 14 pilotgemeenten 3.913 dak- en thuisloze jongeren opgenomen met een gemiddelde leeftijd van 22 jaar. Van deze groep jongeren is twee derde man. 72% van de jongeren is afkomstig uit de G4.
- De tot dusver meest genoemde primaire redenen van dak- en thuisloosheid zijn financiële problematiek (n=181), huis verlaten of uitgezet door derden (n=105), andere redenen (n=97), en problemen in de relationele sfeer (n=89).
- Nadat een jongere zich voor het eerst heeft gemeld of is gemeld bij de gemeente, duurt het gemiddeld 114 dagen voordat hij of zij een plek krijgt in een jongerenopvang (minimaal 0 en maximaal 1.660 dagen).
- Jongeren verblijven vervolgens gemiddeld 337 dagen in een opvanglocatie (directe opvang en jongerenopvang samen) (minimaal 0 en maximaal 1.214 dagen).

2.3.2 Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid (eerste rapportage)

Deze monitor maakt gebruik van indicatoren om de kwantitatieve voortgang van de doelstelling van het Actieprogramma en de Brede Aanpak te meten. De monitor geeft, net als de nulmeting, informatie over werkelijke dak- en thuisloze personen die in beeld zijn bij gemeenten en andere (opvang)organisaties.

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

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

Deze indicatoren zijn samen met enkele aanvullende indicatoren op persoonsniveau uitgevraagd. De aanvullende indicatoren ten opzichte van de nulmeting zijn voortgekomen uit reflecties en aanbevelingen vanuit pilotgemeenten en de begeleidingscommissie.

Daarnaast zijn op beleidsniveau (per centrumgemeente) aanvullend nog enkele gegevens uitgevraagd. De hieraan gerelateerde doelstellingen, zoals beschreven in paragraaf 2.1.2, hebben veelal betrekking op het formuleren van beleid en zijn daarom niet op persoonsniveau uitgevraagd.

Bevindingen uit de eerste rapportage over januari tot juli 2020

- In de eerste meting zijn 21.153 dak- en thuisloze personen geïncludeerd van 18 jaar en ouder. 55% van de dak- en thuisloze personen komt uit de G4.
- 4.064 jongeren zijn er in het eerste halfjaar van 2020 in heel Nederland geteld met een gemiddelde leeftijd van 23 jaar; 64% is man en 51% komt uit de G4.
- Informatie over persoonlijke kenmerken, oorzaken instroom en uitstroom en type vervolgplek zijn meestal niet aangeleverd.
- 1.253 woonplekken in het kader van de Brede Aanpak zijn in het eerste halfjaar gerealiseerd volgens de aangeleverde gegevens van de centrumgemeenten.

De volledige uitkomsten van de eerste uitvraag zijn terug te vinden de eerste rapportage van de monitor dak- en thuisloosheid (december 2020)².

2.3.3 Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid (tweede rapportage)

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is het doel van de opdracht enerzijds het monitoren van de voortgang, maar anderzijds ook het verbeteren van de monitor. In de tweede uitvraag is zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de gegevensset op persoons- en beleidsniveau van de eerste monitor, maar zijn er wel enkele wijzigingen doorgevoerd in overleg met de pilotgemeenten en de begeleidingscommissie. Een overzicht van de indicatoren die gemeten zijn in de tweede data-uitvraag en de wijzigingen ten opzichte van de eerste data-uitvraag zijn te vinden op de volgende pagina.

(1) [Rijksoverheid](#), Monitor dak- en thuisloze jongeren: een nulmeting (2) [Rijksoverheid](#), Rapportage monitor dak- en thuisloosheid

Indicatoren tweede uitvraag monitor dak- en thuisloosheid

2.3.3 Indicatoren rondom dak- en thuisloosheid (tweede rapportage) – vervolg

- Op persoonsniveau is de wachttijd en duur van individuele begeleiding vervangen door wel of geen passende wachttijdzorg geleverd.
- Op persoonsniveau is de wachttijd en duur van directe opvang vervangen door type ingezette opvang.
- Op persoonsniveau zijn de indicatoren persoonlijke kenmerken, oorzaken instroom en uitstroomreden facultatief gesteld, om de bijkomende administratieve last niet te forceren.
- Op beleidsniveau wordt preventief beleid en actie op schuldhulpverlening, huisuitzettingen en uitstroom vanuit institutie op een andere wijze uitgevraagd.
- Op beleidsniveau wordt uitgevraagd of er voldoende directe opvangplekken waren gedurende de meetperiode.

| # | Indicator (persoonsniveau) | Bron |
|----|---|-----------------------|
| 1 | Aantal dak- en thuisloze personen | Nulmeting |
| 2 | Verdeling naar geslacht | Nulmeting |
| 3 | Verdeling naar leeftijdsgroep | Nulmeting |
| 4 | Verdeling naar gemeente | Toegevoegd |
| 5 | Verdeling naar persoonlijke kenmerken | Nulmeting (gesplitst) |
| 6 | Verdeling naar oorzaken van dak- en thuisloosheid | Nulmeting (gesplitst) |
| 7 | Passende wachttijdzorg ingezet | Nulmeting (aangepast) |
| 8 | Verdeling naar type ingezette opvang | Nulmeting (aangepast) |
| 9 | Wachttijd tot langdurige opvang | Nulmeting |
| 10 | Verblijfsduur in langdurige opvang | Nulmeting |
| 11 | Verdeling naar reden van uitstroom | Toegevoegd |
| 12 | Verdeling naar type vervolgplek | Nulmeting |
| 13 | Mate van terugval | Nulmeting |

In de aanloop naar de tweede uitvraag zijn er ook in het proces aanpassingen gedaan:

- De aanleverperiode is met één week verlengd.
- De aankondiging van de tweede uitvraag is vervroegd waardoor gemeenten meer tijd hadden om zich voor te bereiden.
- Gedurende het proces tot en met de tweede uitvraag zijn ervaringen tussen gemeenten gedeeld in meerdere bijeenkomsten.
- Het gebruik van mogelijke bronnen is benadrukt in de uitvraag.
- De technische ondersteuning is geoptimaliseerd waarmee de aangeleverde gegevens beter vergelijkbaar worden.

De aanpassingen moeten leiden tot een verbeterd beeld van de dak- en thuisloosheid in Nederland en de voortgang op de programma's.

Hieronder staan alle uitgevraagde indicatoren, zoals deze in de tweede uitvraag zijn opgenomen, weergegeven in tabelvorm (voor uitgebreide beschrijvingen van definities zie [bijlage B](#)).

| # | Indicator (beleidsniveau) |
|---|--|
| 1 | Formulering beleid en actie op schuldhulpverlening |
| 2 | Formulering beleid en actie op huisuitzettingen |
| 3 | Formulering beleid en actie op uitstroom |
| 4 | Aantal directe opvangplekken (en aantal winteropvangplekken) aan de start en het einde van de analyseperiode |
| 5 | Aantal langdurige opvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar) |
| 6 | Onderverdeling van de langdurige opvangplekken naar grootte van de kamers aan de start en het einde van de analyseperiode |
| 7 | Ambitie en realisatie van extra woonplekken in het kader van de Brede Aanpak (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar) |
| 8 | Realisatie van extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties (incl. inzicht of er specifieke afspraken zijn voor dak- en thuisloze personen) |



3. Resultaten monitor

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

3.1 Duiding bij de monitor

In dit hoofdstuk worden inzichten uit de monitor beschreven. In hoofdstuk 2 hebben we de context van de monitor beschreven: een monitor in ontwikkeling. Deze context is cruciaal om de bevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Bijlage A beschrijft het plan van aanpak en het tijdsplan.

3.1.1 Huidige rapportage beperkt vergelijkbaar met voorgaande rapportage

In deze rapportage zoomen we vooral in op de resultaten van het tweede halfjaar 2020, en waar mogelijk leggen we tekstueel een link met de resultaten uit het eerste halfjaar van 2020. Om meerdere redenen is hiertoe is besloten:

- 42 van 43 aanleverende centrumgemeenten¹ hebben vóór het verstrijken van de uiterlijke inleverdatum gegevens aangeleverd over het tweede halfjaar 2020. In de rapportage over het tweede halfjaar ontbreken derhalve de gegevens van één centrumgemeente. Met de betreffende gemeente is afgesproken dat wanneer het mogelijk is, zij de gegevens alsnog aanleveren. Over het eerste halfjaar van 2020 zijn gegevens van alle 43 centrumgemeenten beschikbaar (dit waren er 35 ten tijde van de eerste rapportage).
- Zoals al eerder beschreven, is er tussen de eerste en de tweede data-uitvraag uitgebreid met gemeenten gesproken over ervaringen en verbeteringen. Een aantal van deze verbeteringen is voor de tweede data-uitvraag doorgevoerd; deze zijn in hoofdstuk 2.3.3 uitgebreid toegelicht. Het resultaat van deze verbeteringen is dat de uitkomsten uit de tweede data-uitvraag op een aantal punten anders tot stand is gekomen en het eerste en tweede halfjaar niet meer vergelijkbaar zijn.

3.1.2 Beperkt zicht op totale doelgroep

De monitor heeft betrekking op alle dak- en thuisloze volwassenen in Nederland, zoals de definitie van dak- en thuisloze personen in paragraaf 2.2.1 laat zien. Tijdens de data-uitvraag werd duidelijk dat veel centrumgemeenten dak- en thuisloze personen niet goed in beeld hebben. Er is geen heldere en eenduidige manier van registreren en daardoor is op verschillende manieren achterhaald welke personen in de monitor geïnccludeerd moeten worden. Daarnaast is van een aantal centrumgemeenten bekend dat zij de uitvraag geheel doorgezet hebben naar de opvangorganisatie(s). Daarmee zijn alleen de personen in beeld gebracht die bekend zijn bij de opvang en wordt niet bijgehouden welke personen bankslapers

zijn. Specifiek rondom thuisloze personen hebben veel centrumgemeenten aangegeven geen goed zicht te hebben op deze personen. De monitor telt daarmee alleen de dak- en thuisloze personen die ook daadwerkelijk in beeld zijn. Dak- en thuisloze die buiten de gebruikte bronnen vallen, worden daardoor niet meegeteld in deze monitor.

3.1.3 Indicatoren per gemeente verschillen in volledigheid

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

Veel centrumgemeenten zijn voor een deel van de data afhankelijk van de aanlevering van data door opvangorganisaties. Sommige gegevens moet daarbij op dossierniveau uitgezocht worden. Dat wil zeggen dat deze gegevens niet structureel en uniform vastgelegd worden en deze daarmee ook niet met beperkte administratieve lasten opgehaald kunnen worden. Dit is met name van toepassing op de indicatoren 'persoonlijke kenmerken instroom', 'oorzaak instroom' en 'type vervolgplek'. Ook de 'gemeente van herkomst' wordt in veel centrumgemeenten niet per cliënt vastgelegd, waardoor dit op persoonsniveau opgezocht moet worden in de Basisregistratie Personen (hierna BRP). Vanwege de druk op deze administratieve last zijn in de tweede rapportage de indicatoren 'persoonlijke kenmerken instroom', 'oorzaak instroom' en 'uitstroomreden' facultatief gesteld.

In de tabel op de volgende pagina is weergegeven over hoeveel dak- en thuisloze personen er aanvullend gevraagde gegevens aangeleverd zijn door de centrumgemeenten.

(1) [Regioatlas](#). Er zijn 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang en beschermd wonen

De indicatoren op persoonsniveau zijn vollediger aangeleverd dan in het eerste half jaar

3.1.3 Indicatoren per gemeente verschillen in volledigheid (vervolg)

In onderstaande tabellen is weergegeven in welke mate de gegevens aangeleverd zijn in de tweede uitvraag ten opzichte van de eerste data-uitvraag:

- Van veel personen bekend: geslacht; geboortjaar; datum melding; type ingezette opvang;
- Van een deel van de personen bekend: gemeentecode herkomst; start- en einddatum directe en langdurige opvang; terugval;
- Van weinig personen bekend: persoonlijke kenmerken instroom; oorzaak instroom; uitstroomreden; type vervolgplek.
 - Ook na deze data-uitvraag is het zicht op de laatste groep indicatoren nog steeds onvoldoende en daarom is besloten om hierover niet te rapporteren.

| # | Indicator (persoonsniveau) | Aangeleverd in H2 2020 | % in H1 2020 |
|----|--|------------------------|--------------|
| 1 | Aantal dak- en thuisloze personen | N=22.533 (100%) | 100% |
| 2 | Verdeling naar geslacht | N=21.888 (97%) | 90% |
| 3 | Verdeling naar leeftijdsgroep | N=20.962 (93%) | 85% |
| 4 | Verdeling naar gemeentecode herkomst | N=9.205 (41%) | 14% |
| 5 | Verdeling naar persoonlijke kenmerken instroom | N=7.506 (33%) | 25% |
| 6 | Verdeling naar oorzaak instroom | N=4.842 (21%) | 17% |
| 7 | Type ingezette opvang | N=17.128 (76%) | n.v.t. |
| 8 | Passende wachttijdzorg ingezet | N=7.954 (35%) | n.v.t. |
| 9 | Wachttijd tot langdurige opvang | N=6.998 (31%) | 10% |
| 10 | Verblijfsduur in langdurige opvang | N=4.046 (18%) | 8% |
| 11 | Verdeling naar reden van uitstroom | N=6.380 (28%) | 34% |
| 12 | Verdeling naar type vervolgplek | N=6.195 (27%) | 29% |
| 13 | Mate van terugval | N=7.637 (34%) | 17% |

3.1.4 Verbetering registratie leidt tot betere gegevens

Veel gemeenten geven aan voorstander te zijn van het landelijk kunnen monitoren van de volledige doelgroep dak- en thuisloze mensen, maar wachten hierbij de definitieve vaststelling van indicatoren af voordat zij investeren in het verbeteren van de registratie waardoor hun systemen en/of die van hun partners eventueel aangepast moeten worden. Parallel aan de huidige monitoring wordt er met gemeenten en betrokken organisaties gesproken over indicatoren die voor de lange termijn opgenomen kunnen worden in de gemeentelijke monitor sociaal domein (GMSD). Hierover geven we meer informatie in hoofdstuk 4.

| # | Indicator (beleidsniveau) | Inzichtelijk van aantal centrum-gemeenteregio's |
|---|--|---|
| 1 | Geformuleerd beleid schulden (en concrete activiteiten schulden) | N=43 (N=43) |
| 2 | Geformuleerd beleid huisuitzettingen (en concrete activiteiten huisuitzettingen) | N=43 (N=43) |
| 3 | Geformuleerd beleid uitstroom (en concrete activiteiten uitstroom) | N=43 (N=43) |
| 4 | Aantal directe opvangplekken (en aantal winteropvangplekken) aan de start en het einde van de analyseperiode | N=36 (N=34) |
| 5 | Aantal langdurige opvangplekken aan de start en het einde van de analyseperiode (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar) | N=38 (N=29) |
| 6 | Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers aan de start en het einde van de analyseperiode | N=37 |
| 7 | Ambitie en realisatie van extra woonplekken in het kader van de Brede Aanpak (incl. onderverdeling < 27 en ≥ 27 jaar) | N=24 (N=20) |
| 8 | Realisatie van extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties | N=40 |

Vergelijking metingen van het Actieprogramma rondom dak- en thuisloze jongeren (< 27 jaar) in veertien pilotgemeenten

3.2 Vergelijking metingen ten behoeve van Actieprogramma

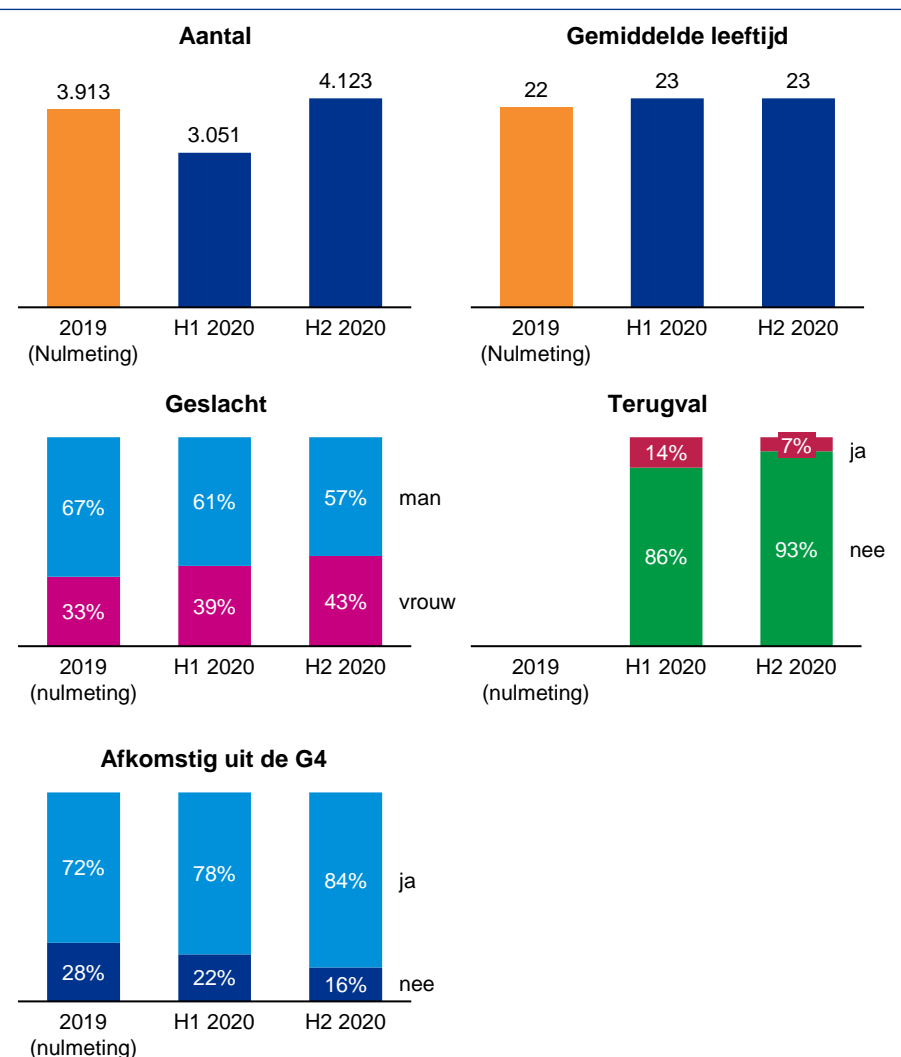
Op deze pagina wordt de huidige meting vergeleken met de eerste meting en de nulmeting van het Actieprogramma. Bij het vergelijken van de metingen is het zaak om de verschillen tussen de metingen eerst te beschouwen. Deze monitor rapporteert over het eerste halfjaar van 2020 (H1 2020) en het tweede halfjaar van 2020 (H2 2020), terwijl de nulmeting betrekking heeft op het gehele jaar 2019. In de nulmeting is daarnaast sprake geweest van bijschatting, terwijl metingen met betrekking tot H1 en H2 2020 gebaseerd zijn op werkelijke aantallen.

Daarnaast hebben bij de nulmeting enkel veertien centrumgemeenten deelgenomen, waaronder de G4-gemeenten, en dus niet alle centrumgemeenten. De gegevens over H1 en H2 2020 zijn derhalve gefilterd op de pilotgemeenten.

Algemene kenmerken doelgroep

De figuren rechts geven een beeld van de beschikbare inzichten over de jaren 2019 en 2020. Zij doen echter geen uitspraak over de ontwikkeling van het aantal dak- en thuisloze personen.

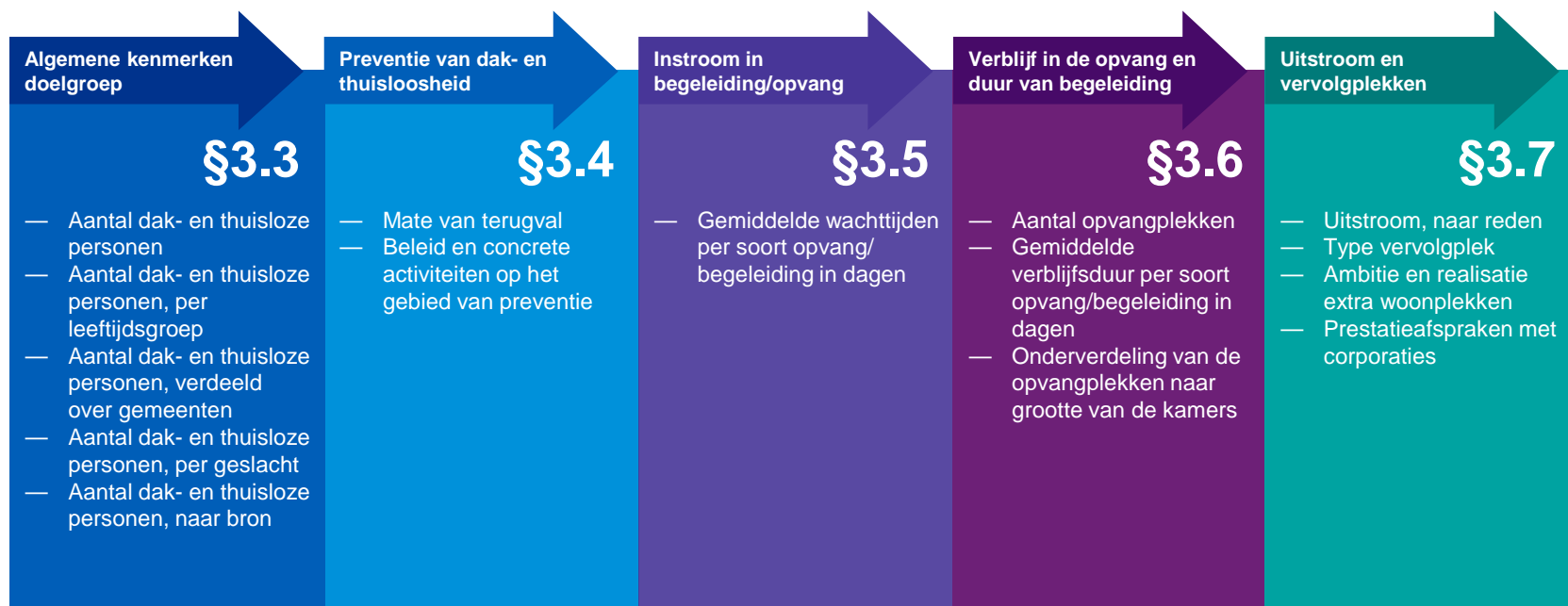
- Door de veertien pilotgemeenten zijn 4.123 jongere dak- en thuisloze personen geïnccludeerd in de monitor over het tweede halfjaar van 2020. In de eerste meting waren dit er 3.051. De nulmeting van het Actieprogramma rapporteerde 3.913 jongere dak- en thuisloze personen over het hele jaar 2019.
- De gemiddelde leeftijd van de jongeren in deze monitor is 23 jaar in het eerste en tweede halfjaar van 2020, daar waar dit 22 jaar was in de nulmeting.
- In deze rapportage is 57% van de geïnccludeerde jongeren man, waar dit in H1 2020 nog 61% was. Daartegenover was in de nulmeting twee derde man.
- De duur van langdurige opvang in het tweede half jaar is 149 dagen. De wachttijd is 146 dagen. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat één grote gemeente niet volgens de juiste definitie kon aanleveren, en derhalve niet is meegeteld.
- In de veertien gemeenten zien we een terugval na vier maanden in de opvang bij 7% van de jongeren in het tweede halfjaar, waar dit in H1 2020 nog 14% van de jongeren betrof. In de nulmeting is niet gerapporteerd over terugval.
- 84% van de jongeren uit de pilotgemeenten is afkomstig uit de G4. Dit is meer dan in de eerste rapportage werd gerapporteerd (78%) en meer dan in de nulmeting (72%).



Resultaten zijn verdeeld in vijf onderdelen

Op de volgende pagina's worden de bevindingen van de monitor uiteengezet. De inzichten worden gegeven over alle centrumgemeenten waarvan tijdig gegevens aangeleverd zijn. De bevindingen zijn ingedeeld in vijf onderwerpen en worden per paragraaf toegelicht.

Hieronder is weergegeven welke inzichten per paragraaf worden beschreven.



In totaal zijn er 22.533 personen met de monitor in beeld gebracht

3.3 Algemene kenmerken doelgroep

Aantal dak- en thuisloze personen

- In totaal zijn 22.533¹ dak- en thuisloze personen geïnccludeerd in de monitor over het tweede halfjaar van 2020.
- 42 van de 43 aanleverende centrumgemeenten hebben hun gegevens aangeleverd. De missende gemeente heeft over het eerste halfjaar van 2020 ca. 250 dak- en thuisloze personen geïnccludeerd.

Eerste halfjaar 2020:

- Over het eerste halfjaar zijn in totaal 21.510 dak- en thuisloze personen geteld bij alle 43 centrumgemeenten.

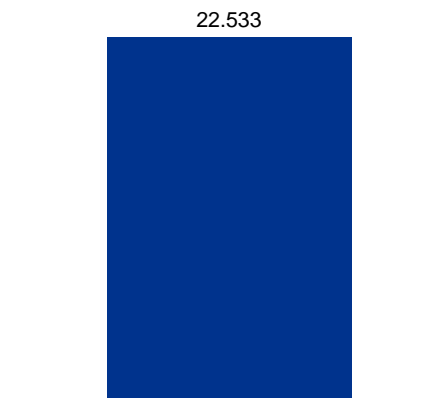
Aantal dak- en thuisloze personen, per leeftijdsgroep

- Er zijn 5.566 dak- en thuisloze personen jongeren geïnccludeerd over het tweede halfjaar van 2020.
- CBS heeft over het hele jaar 2020 geschat dat er 8.500 dak- en thuisloze jongeren (18-27 jaar) waren. Het percentage jongeren (23%) is wel vergelijkbaar met deze monitor.

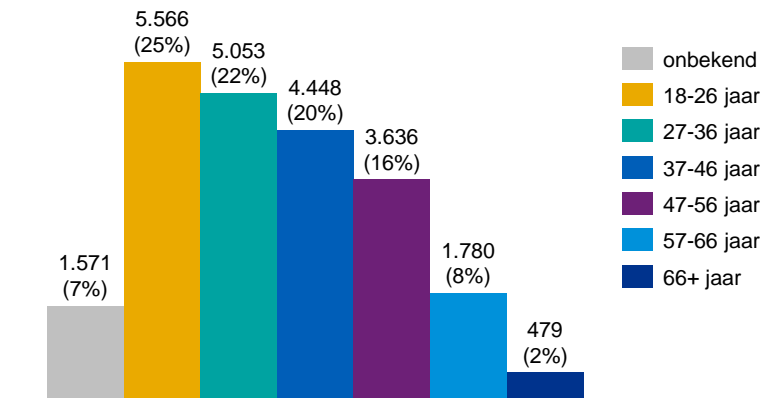
Eerste halfjaar 2020:

- Er zijn 4.629 jongere dak- en thuisloze personen geïnccludeerd in de monitor en over het eerste halfjaar van 2020 zoals geteld bij alle 43 centrumgemeenten.

Aantal dak- en thuisloze personen (n=42 gemeenten)



Aantal dak- en thuisloze personen, per leeftijdsgroep (n=42 gemeenten)



(1) Dak- en thuisloze personen kunnen dubbel geteld worden in de monitor, omdat er niet op BSN aangeleverd is, maar op eigen cliënt ID's

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

3.3 Algemene kenmerken doelgroep (vervolg)

Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld over gemeenten

- 59% van de geïnccludeerde dak- en thuislozen bevindt zich in de G4-regio's.
- De prevalentie per 100.000 inwoners in de G4 is 349. Buiten de G4 is dit 68.
- Van de jongeren tot 27 jaar komt 62% uit de G4.

Eerste halfjaar 2020:

- In de voorgaande rapportage kwam 55% uit de G4 en waren 314 van de 100.000 inwoners dak- of thuisloos.
- In het eerste half jaar kwam 51% van jongeren tot 27 jaar uit de G4

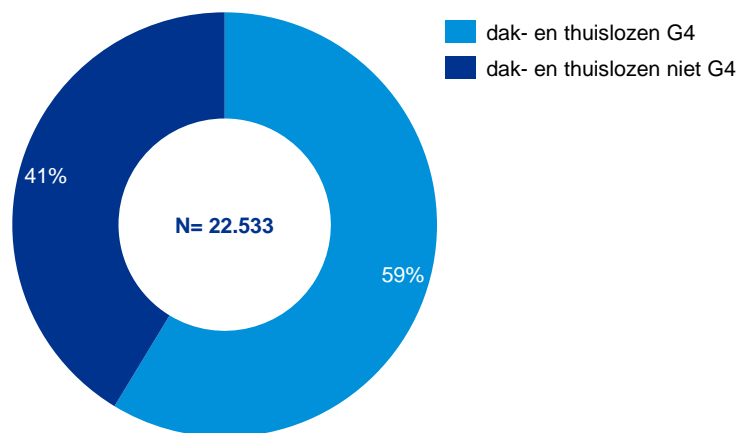
Aantal dak- en thuisloze personen, per geslacht

- 69% van de geïnccludeerde dak- en thuisloze personen is man en 28% is vrouw.
- Onder jongeren is het percentage vrouw hoger, namelijk 40% en man is 58%.
- Vrouwenopvang is niet meegenomen in de definitie van dak- en thuisloosheid in deze monitor. Hierdoor kan het dus zo zijn dat er in werkelijkheid meer vrouwen dakloos zijn maar dit niet in deze cijfers te zien is. Er is een aparte monitor in-, door- en uitstroom vrouwenopvang¹. In 2015 ging dat om 7.339 vrouwen. Opmerkelijk is dat CBS schat dat 84% van de dak- en thuislozen man is.

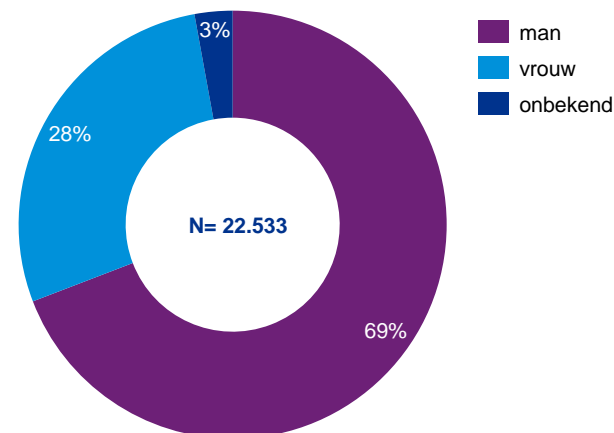
Eerste halfjaar 2020:

- 65% was man over de personen gerapporteerd over het eerste halfjaar. Van 10% was niet bekend wat het geslacht was.

Aantal dak- en thuisloze personen, verdeeld over G4 (n=4) en niet-G4 (n=38)



Aantal dak- en thuisloze personen, per geslacht (n=42 gemeenten)



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

De meeste dak- en thuisloze personen worden in beeld gebracht vanuit gemeentelijke bronnen

3.3 Algemene kenmerken doelgroep (vervolg)

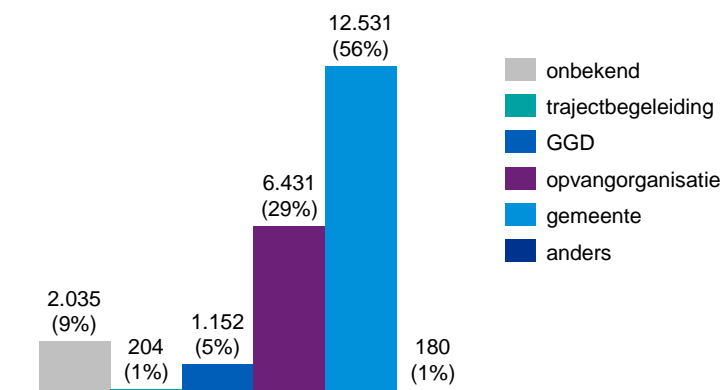
Aantal dak- en thuisloze personen, naar bron

- Bij iedere persoon is gevraagd naar de bron waar de gegevens vandaan komen.
- Centrumgemeenten hebben zelf de meeste gegevens aangeleverd over dak- en thuisloze personen (56%), maar krijgen ook informatie vanuit de opvangorganisaties, GGD'en en WMO-aanbieders.
- Onder de groep 'anders' vallen overige bronnen, zoals huisartsen en reclassering.

Eerste halfjaar 2020:

- In vergelijking met de eerste uitvraag in het kader van deze monitor, is er vooral meer gebruikgemaakt van de opvangorganisatie als bron. Dit aandeel is gestegen van 22% in H1 naar 29% in H2.

Aantal dak- en thuisloze personen, naar bron



Terugval bij dak- en thuisloze personen komt voor bij één op de acht

3.4 Preventie van dak- en thuisloosheid

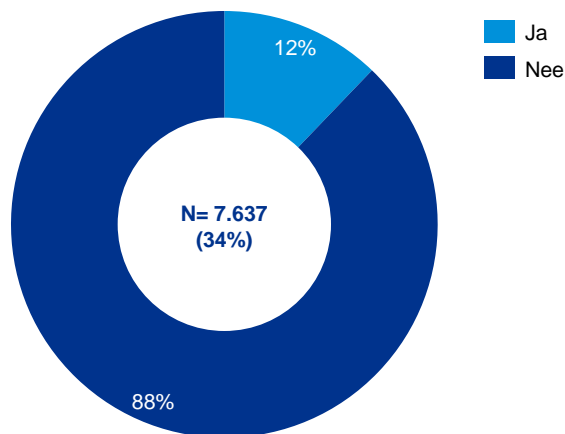
Verdeling dakloze personen met en zonder terugval¹ tussen vier maanden en twee jaar

- Van 34% van de doelgroep is ingevuld of er sprake was van terugval tussen vier maanden en twee jaar.
- Hiervan is bij ongeveer één op de acht (12%) dak- en thuislozen aangegeven dat er sprake was van terugval. Onder jongeren tot 27 jaar bij de 42 gemeenten is de terugval ongeveer 8%. De reden van terugval is niet uitgevraagd in deze monitor.

Eerste halfjaar 2020:

- In de eerste rapportage was van een nog beperkter deel van de doelgroep bekend of er sprake was van terugval tussen vier maanden en twee jaar, namelijk van 3.724 personen.
- Binnen die beschikbare gegevens werd van 18% aangegeven dat de dak- of thuisloze was teruggevallen. Onder jongeren tot 27 jaar was dit 14%.

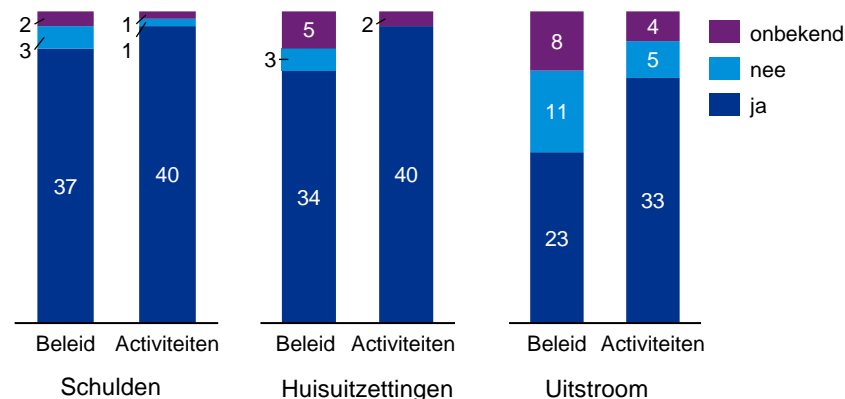
Verdeling dakloze personen met en zonder terugval tussen vier maanden en twee jaar



Geformuleerd beleid en activiteiten door gemeenten op het gebied van preventie

- In de Brede Aanpak zijn doelstellingen geformuleerd op gebied van preventie van dak- en thuisloosheid (zie 2.1.2). In de tweede uitvraag is gevraagd of gemeenten beleid op preventie hebben geformuleerd en of hier ook concrete activiteiten op worden ingezet.
- Op het gebied van voorkómen van schulden en huisuitzettingen geven bijna alle centrumgemeenten aan concrete activiteiten in te zetten binnen de centrumgemeenten.
- Een kleine hoeveel gemeenten geeft aan geen actief beleid te hebben geformuleerd op het gebied van schulden en huisuitzettingen.
- Slechts 23 centrumgemeenten geven aan preventief beleid te hebben op dak- en thuisloosheid na uitstroom uit een institutie (bijv. Jeugdzorg (18-/18+), GGZ-instelling en na detentie; 33 gemeenten voeren hier wel concrete activiteiten op uit.

Geformuleerd beleid en activiteiten door gemeenten op het gebied van preventie



(1) Voor de definitie van terugval zie [bijlage B](#)

60% van de dak- en thuisloze personen in beeld ontvangt directe en/of langdurige opvang

3.5 Instroom in begeleiding/opvang

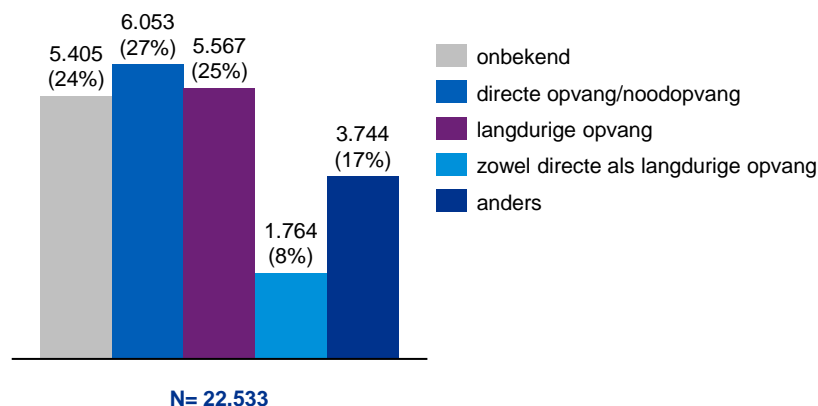
Type ingezette opvang

- Bij in totaal 27% van de dak- en thuisloze personen is enkel directe opvang gedurende de analyseperiode ingezet.
- Langdurige opvang is bij ten minste 25% van de dak- en thuisloze personen in de analyseperiode ingezet.
- Bij nog eens 8% is zowel directe als langdurige opvang ingezet.
- Onder de groep 'anders' vallen dak- en thuislozen die in de analyseperiode geen gebruik hebben gemaakt van de opvang.

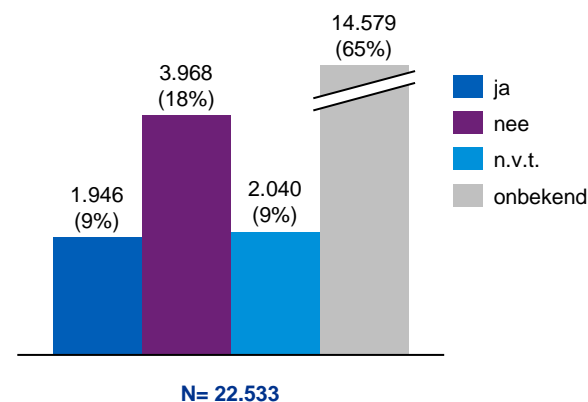
Inzet van passende wachttijdzorg

- Bij 35% van de daklozen is ingevuld of er passende wachttijdzorg is ingezet.
- Binnen deze groep is bij 9% passende wachtzorg ingezet, zoals begeleiding of ondersteuning.

Type ingezette opvang voor dak- en thuisloze personen



Inzet van passende wachttijdzorg in afwachting van een opvangplek



(1) Voor de definitie van directe opvang en langdurige opvang zie [bijlage B](#)

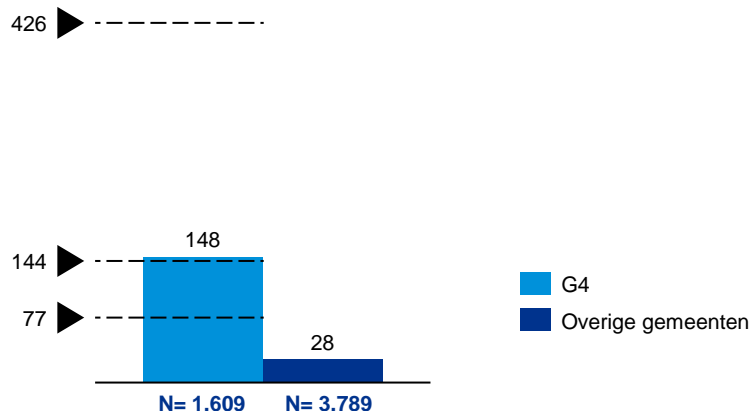
Gemiddelde wachttijd tot langdurige opvang ligt bij de G4 hoger dan bij overige gemeenten

3.5 Instroom in begeleiding/opvang (vervolg)

Gemiddelde wachttijden voor de langdurige opvang¹

- In de G4 is de wachttijd voor een plek in de langdurige opvang langer dan in de overige centrumgemeenten.
 - Eén gemeente behorend tot de G4 is hier niet meegenomen, aangezien zij deze gegevens niet volgens de gehanteerde definitie konden aanleveren.
- Het gemiddelde aantal weken tussen de meldingsdatum en start van de langdurige opvang is 9 weken, maar er zijn grote verschillen tussen gemeenten:
 - Binnen de G4: ongeveer 21 weken (148 dagen); de variatie tussen de G4 is groot en schommelt tussen gemiddeld 426 en 77 dagen.
 - Overige centrumgemeenten: ongeveer 4 weken (28 dagen).
- De wachttijd is erg verschillend tussen de centrumgemeenten en is daarbij ook afhankelijk van de zorg en/of opvang die in deze wachttijd wel of niet geleverd wordt. Er zijn ook gemeenten die geen wachttijden kennen, waardoor het gemiddelde lager uitvalt.

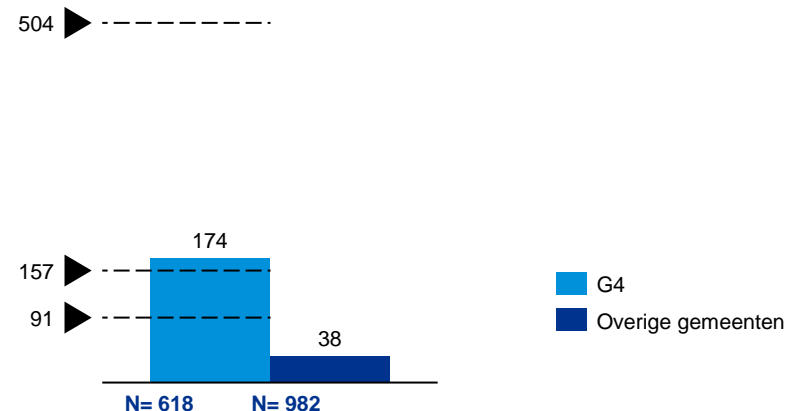
Gemiddelde wachttijden voor de langdurige opvang in de G4 en overige gemeenten in dagen



Jongeren: gemiddelde wachttijden voor de langdurige opvang

- Jongeren hebben gemiddeld een iets langere wachttijd voor de langdurige opvang dan gemiddeld. Dit geldt zowel binnen de G4 als in de overige gemeenten.
- Het gemiddelde aantal weken tussen de meldingsdatum en start van de langdurige opvang voor jongeren is 13 weken, maar verschilt ook tussen gemeenten:
 - Binnen de G4: ongeveer 25 weken (174 dagen); de variatie is ook bij jongeren groot en schommelt tussen de 504 en 91 dagen.
 - Overige centrumgemeenten: ongeveer 5 weken (38 dagen).

Jongeren: gemiddelde wachttijden voor de langdurige opvang in de G4 en overige gemeenten in dagen



(1) Voor de definitie van wachttijd en langdurige opvang zie [bijlage B](#)

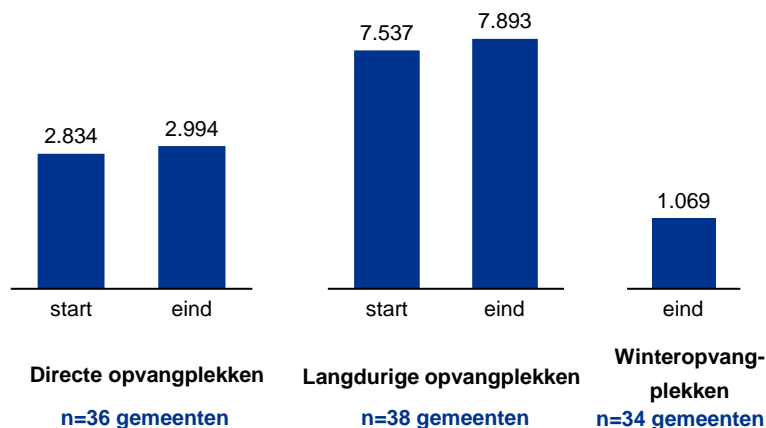
Ongeveer 3.000 directe opvangplekken en bijna 8.000 langdurige opvangplekken in beeld; circa 40% van de opvangplekken is voor jongeren

3.6 Verblijf in de opvang en duur van begeleiding

Totaal aantal directe opvangplekken¹, langdurige opvangplekken¹ en winteropvangplekken start (1 juli 2020) en eind (31 december 2020) analyseperiode

- De centrumgemeenten die gegevens hebben aangeleverd over het aantal opvangplekken laten zien dat er aan het einde van 2020 circa 3.000 directe opvangplekken waren, bijna 8.000 langdurige opvangplekken en ongeveer 1.000 winteropvangplekken.
- Cijfers van centrumgemeenten over directe opvangplekken en langdurige opvangplekken zijn in onderstaande grafieken alleen meegenomen als zowel het aantal bij de start als het aantal bij het eind van de analyseperiode bekend is.
- Binnen de centrumgemeenten die zowel start als eind van de analyseperiode aangeleverd hebben, is een kleine stijging van het aantal directe opvangplekken en de langdurige opvangplekken zichtbaar. *Dit is in lijn met de ontwikkeling die in het eerste halfjaar van 2020 is waargenomen.*
- Het aantal winteropvangplekken betreft het aantal plekken op 31 december 2020.

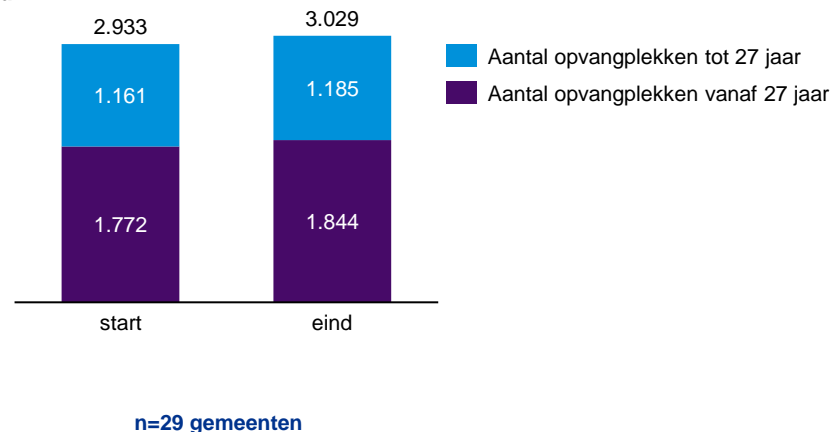
Totaal aantal directe opvangplekken, langdurige opvangplekken en winteropvangplekken op start- en einddatum analyseperiode



Aantal opvangplekken start en eind analyseperiode naar leeftijd

- Het aantal aangeleverde opvangplekken voor de doelgroep tot 27 jaar was aan de start van de analyseperiode 1.161 en aan het eind 1.185 opvangplekken.
- Het aantal aangeleverde opvangplekken voor de doelgroep vanaf 27 jaar was aan de start van de analyseperiode 1.772 en aan het eind 1.844 opvangplekken.
- Cijfers van centrumgemeenten zijn alleen meegenomen als zowel het aantal bij start als het aantal bij het eind van de analyseperiode ingevuld is.
- Binnen de centrumgemeenten die zowel start als eind van de analyseperiode aangeleverd hebben, is een kleine stijging van het aantal opvangplekken zichtbaar, zowel voor de groep tot 27 jaar als vanaf 27 jaar. *Dit is in lijn met de ontwikkeling die in het eerste halfjaar van 2020 is waargenomen.*
- De som van het aantal opvangplekken over de leeftijdsgroepen komt niet overeen met het totaal in de grafiek aan de linkerkant van deze pagina, omdat niet alle centrumgemeenten een leeftijdsverdeling hebben kunnen aangeven.

Aantal langdurige opvangplekken op start- en einddatum analyseperiode naar leeftijd



(1) Voor de definitie van directe opvang en langdurige opvang zie [bijlage B](#)

Gemiddelde verblijfsduur in langdurige opvang verschilt erg binnen gemeenten

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

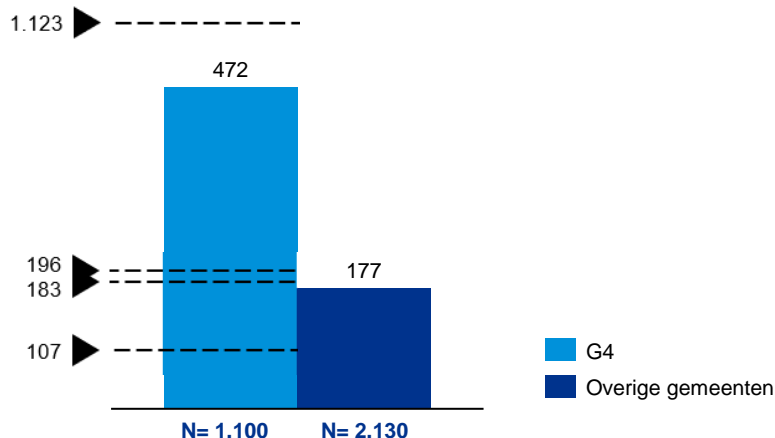
Gemiddelde duur in langdurige opvang¹

- In de G4 is de duur van de langdurige opvang langer dan in de overige centrumgemeenten.
 - Binnen de G4 is er echter een grote variatie tussen de duur van de langdurige opvang, die schommelt tussen 107 en 1.123 dagen.
- Het gemiddelde aantal weken tussen de start van de langdurige opvang en het eind van de langdurige opvang is 40 weken, maar verschilt tussen gemeenten:
 - Binnen de G4: ongeveer 67 weken (472 dagen).
 - Overige centrumgemeenten: ongeveer 25 weken (177 dagen).

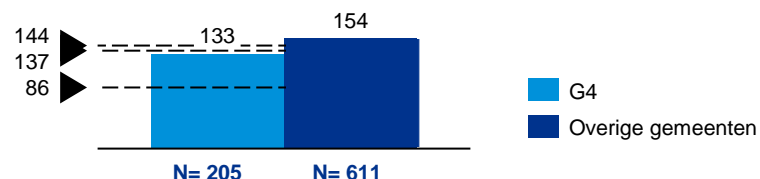
Jongeren: gemiddelde duur in opvang/begeleiding in dagen

- Jongeren zitten gemiddeld minder lang in de langdurige opvang dan dak- en thuislozen ouder dan 27 jaar.
- Het gemiddelde aantal weken tussen de start van de langdurige opvang en het eind van de langdurige opvang is 21 weken, maar verschilt tussen gemeenten:
 - Binnen de G4: ongeveer 19 weken (133 dagen).
 - Overige centrumgemeenten: ongeveer 22 weken (154 dagen).
- Eén gemeente uit de G4 kon geen gegevens aanleveren over de duur van de langdurige opvang voor jongeren, waardoor het grote verschil in duur te verklaren is.
- In het Actieprogramma is de ambitie gesteld dat jongeren binnen drie maanden doorstromen naar een duurzame woonplek. Op basis van de huidige cijfers is die ambitie nog niet gerealiseerd, met de gemiddelde opvangduur voor jongeren van ruim 4,5 maand.

Gemiddelde duur in de langdurige opvang in dagen



Jongeren: gemiddelde duur in de langdurige opvang in dagen



(1) Voor de definitie van langdurige opvang zie [bijlage B](#)

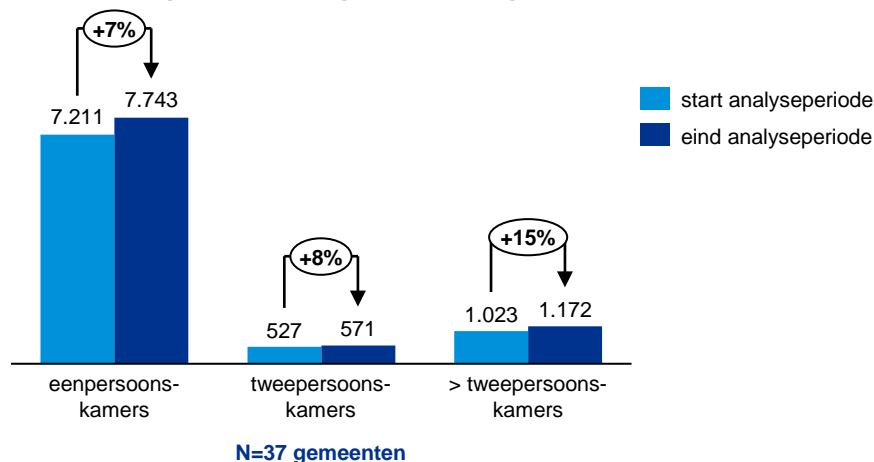
Stijging in zowel eenpersoons- als meerpersoonsskamers tijdens analyseperiode

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

Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers

- Opvangplekken bestaan voor het grootste deel uit eenpersoonsskamers. Zowel aan de start van de analyseperiode als aan het einde van de analyseperiode was dit 82% van de kamers.
- Er is een stijging van meer dan 500 opvangplekken als eenpersoonsskamer. Het aantal eenpersoonsskamers is gegroeid tussen juli en december 2020. Inzetten op kleinschalige opvangplekken is een doelstelling van de Brede Aanpak.
- Sommige centrumgemeenten verklaren dat er door de coronapandemie sneller is ingezet op eenpersoonsskamers, om zo de verplichte anderhalve meter afstand beter te kunnen waarborgen.
- Sommige centrumgemeenten geven aan dat het door de hogere vraag naar opvang door de coronapandemie noodzakelijk was om ook opvangplekken te gebruiken met meerpersoonsskamers.
- In de eerste uitvraag van deze monitor was er een daling te zien in het aantal meerpersoonsskamers, terwijl er in deze uitvraag een lichte stijging te zien is.*

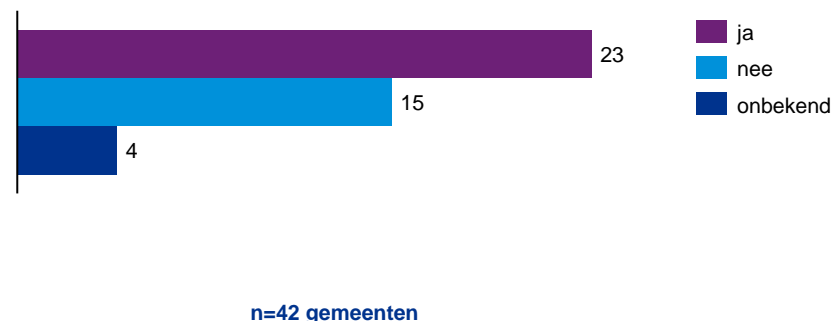
Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers



Capaciteit van de directe opvang¹

- 23 centrumgemeenten geven aan dat er voldoende capaciteit van de (directe) opvang was om dak- en thuisloze personen tijdens de analyseperiode te kunnen opvangen.
- Toch geven ook 15 centrumgemeenten aan dat de capaciteit van de directe opvang onvoldoende was op enig moment tijdens de analyseperiode.

Voldoende capaciteit directe opvang



(1) Voor de definitie van directe opvang zie [bijlage B](#)

2.243 extra woonplekken gerealiseerd in het kader van de Brede Aanpak

3.7 Uitstroom en vervolgplekken

Ambitie- en realisatie extra woonplekken

- In de tweede uitvraag hebben 31 van de 43 centrumgemeenten aangegeven gezamenlijk een ambitie te hebben van 4.649 extra woonplekken (met en zonder begeleiding) ten opzichte van januari 2020 in het kader van de Brede Aanpak. De gezamenlijke ambitie die in de Brede Aanpak is geformuleerd voor eind 2021, is om 10.000 extra tijdelijke of permanente woonplekken te realiseren met de benodigde (ambulante) begeleiding voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen.
- In totaal hebben 24 van de 43 centrumgemeenten aangegeven gezamenlijk 2.243 extra woonplekken te hebben gerealiseerd ten opzichte van januari 2020. Dus mogelijk ligt het daadwerkelijk gerealiseerde aantal hoger.

Eerste halfjaar 2020:

- Bij de eerste uitvraag waren er 983 extra woonplekken in het kader van de Brede Aanpak gerealiseerd.

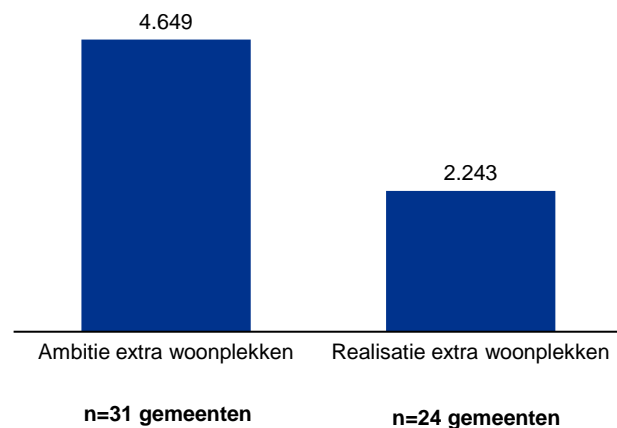
Onderverdeling van de realisatie extra woonplekken naar 'tot 27 jaar' en 'vanaf 27 jaar'

- Centrumgemeenten geven aan dat van de extra woonplekken er 169 voor jongere daklozen zijn en 577 voor dakloze personen vanaf 27 jaar.
- Een groot aantal gemeenten heeft echter geen leeftijdsverdeling aangeleverd.

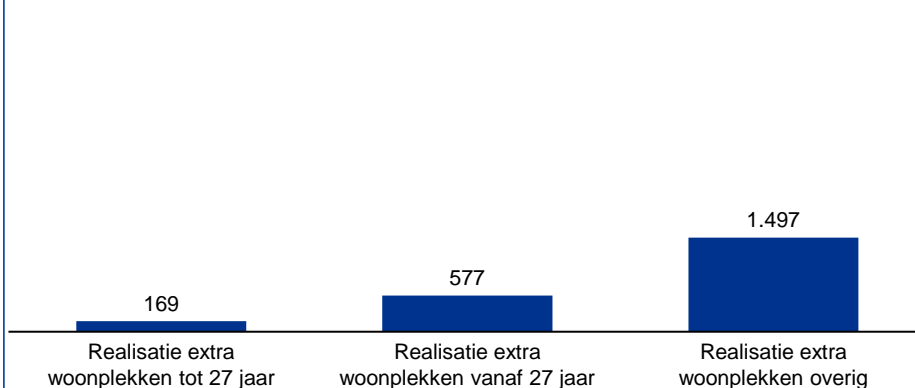
Eerste halfjaar 2020:

- Er waren in het eerste halfjaar 49 plekken specifiek voor jongeren gerealiseerd en 104 voor dak- en thuislozen van 27 jaar of ouder.

Ambitie- en realisatie extra woonplekken ten opzichte van januari 2020 in het kader van de Brede Aanpak



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



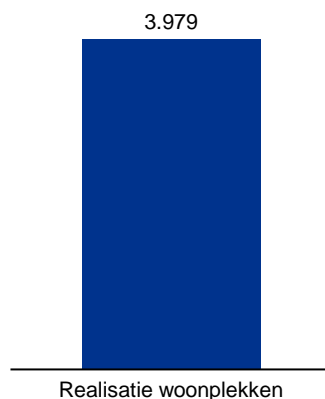
Bijna 4.000 extra woonplekken door prestatieafspraken met corporaties; groot deel specifiek afspraken voor dak- en thuisloze personen

3.7 Uitstroom en vervolgplekken (vervolg)

Realisatie aantal woonplekken door prestatieafspraken met corporaties

- In de prestatieafspraken van centrumgemeenteregio's wordt aangegeven dat er 3.979 woonplekken gecreëerd zijn door prestatieafspraken met corporaties.
- 22 van de 43 gemeenten hebben gegevens over deze realisatie aangeleverd.

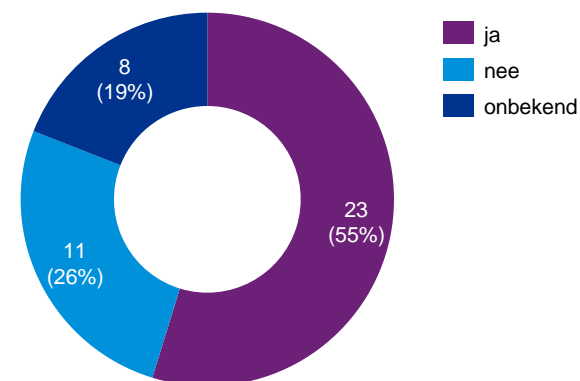
Realisatie aantal woonplekken door prestatieafspraken met corporaties (n=22 gemeenten)



Prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen

- Van de 42 centrumgemeenten die deze indicator hebben ingevuld, heeft het grootste deel (23 gemeenten) prestatieafspraken met corporaties gemaakt, specifiek voor dak- en thuisloze personen.
- Dit betekent niet dat de overige gemeenten geen prestatieafspraken hebben, maar dat deze niet specifiek over dak- en thuisloze personen gaan. Het kunnen bijvoorbeeld afspraken zijn over de huisvesting van 'kwetsbare groepen' waar dak- en thuisloze personen ook onder vallen.

Prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen (n=42 gemeenten)





4. Doorontwikkelen van de monitor

Ervaring uit de twee data-aanleveringen biedt aanknopingspunten voor verbetering, met zicht op structurele monitoring

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de doorontwikkeling van de monitor dak- en thuisloosheid aan de hand van ervaringen uit de eerdere twee metingen. Daarnaast blikken wij vooruit naar de volgende data-uitvraag.

4.1 Huidige knelpunten in de monitor

Tussen de eerste en de tweede meting in 2020 is een verbetering zichtbaar in zowel de volledigheid als de kwaliteit van de aangeleverde data. Dit is onder andere te verklaren door verhelderde definities, ondersteuning bij aanleveren en verlenging van de aanlevertermijn. Desondanks komt in hoofdstuk 3 duidelijk naar voren dat het veel centrumgemeenten nog niet gelukt is om voor alle indicatoren gegevens helemaal volledig en eenduidig aan te leveren. Dit geldt voor de gegevens die op persoonsniveau aangeleverd moeten worden, maar ook in de aangeleverde gegevenssets op beleidsniveau ontbreekt bij een aantal gemeenten informatie. Dit heeft te maken met de huidige beperkingen in de beschikbaarheid van (de juiste) data. Ook verschilt de uitvoering van de aanpak en registratie van dak- en thuislozen tussen gemeenten, denk bijvoorbeeld aan de inrichting van de inloof functie. Daarnaast zien we ook variatie tussen gemeenten in de definities die gehanteerd worden om deze problematiek in kaart te brengen.

Dit alles maakt het ingewikkeld om tot volledige en eenduidige inzichten te komen, om vervolgens richting te kunnen geven aan beleidskeuzes en structurele landelijke monitoring mogelijk te maken. Daarom is deze monitor ook een monitor in ontwikkeling.

Vanuit de centrumgemeenten is tijdens de eerste en tweede data-uitvraag belangrijke input ontvangen om de aanleveringen te verbeteren. Deze input heeft geleid tot verbeteringen in de huidige monitor, zoals minder indicatoren en aangescherpte definities. Een aantal punten vraagt aandacht voor de doorontwikkeling van de monitor, ook op de langere termijn:

1. Veel gegevens, zowel op persoonsniveau als op beleidsniveau, worden niet binnen alle centrumgemeenten en (opvang)organisaties structureel en uniform vastgelegd. De registratie verschilt afhankelijk van het type 'zorg' dat de organisatie levert. Laagdrempelige opvang vraagt om laagdrempelige administratie, en dus is de registratie van gegevens hier vaak beperkt.
2. Dak- en thuisloze personen maken gebruik van verschillende faciliteiten en komen daardoor soms vaker in een data-aanlevering voor. Dubbeltellingen zijn binnen de centrumgemeente niet te voorkomen als er geen uniek cliëntnummer is. Tussen gemeenten is dit niet helemaal te voorkomen in de huidige monitor.
3. De gebruikte definities zijn over het algemeen eenduidig, maar het komt voor dat óf de registratie van gemeenten niet aansluit bij deze definities, óf de casuïstiek van cliënten niet binnen de definities te vatten is. Hierdoor kunnen de aanleveringen onderling verschillen, wat ze minder goed vergelijkbaar maakt.
4. Er worden vanuit verschillende bronnen/bronhouders gegevens gevraagd. Dit zorgt ervoor dat het verder uitzetten van de data-uitvraag door of binnen de centrumgemeenten tijd vergt.
5. Dak- en thuisloze personen die vanwege bepaalde redenen niet in een voorziening terecht komen, maar hier wel op wachten, kunnen ontbreken in de gebruikte bronnen door de gemeente voor de aanlevering. Daardoor is het zicht op de doelgroep per definitie niet volledig.

De hierboven beschreven context is cruciaal voor de interpretatie van de bevindingen van de monitor wanneer gemeenten met elkaar vergeleken worden.

In de volgende monitor wordt over de eerste helft van 2021 (H1 2021) gerapporteerd. Op een aantal van de hiervoor genoemde punten worden wederom verbeteringen gerealiseerd. Als gevolg van de verbeteringen ontstaat er een steeds beter beeld van de dak- en thuisloze personen in Nederland, maar het zal lastig blijven om trends te identificeren.

Verbeteringen liggen in de uitvoering van de monitor, maar ook in de registratie en verzameling van de gegevens

4.2 De monitor als ontwikkelmodel naar structurele monitoring

Het doorontwikkelen van de huidige monitor maakt deel uit van deze opdracht. Sinds de start werken we in afstemming met verschillende gemeenten aan verbeteringen, zoals eenduidige definities en verbetering van de registraties. Op basis van de feedback van de centrumgemeenten na zowel de eerste als tweede meting, scherpen we de volgende – derde – data-uitvraag aan.

Tegelijkertijd zijn begin 2021 ook de eerste stappen gezet in de verkenning naar structurele monitoring die kan starten na de derde en laatste meting van de huidige monitor (H1 2021). De voor de hand liggende mogelijkheid is de monitoring van dak- en thuisloosheid op te nemen in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD). Op het moment van schrijven worden verschillende randvoorwaarden, voor- en nadelen van het opnemen van deze monitor in de GMSD onderzocht en wordt hiertoe een gezamenlijk tijdspad uitgewerkt (zie bijlage A). Afhankelijk van de beschikbaarheid van gegevens, administratieve lasten en technische mogelijkheden wordt bepaald welke (minimale) set aan indicatoren in de structurele monitor kan worden opgenomen.

4.3 Oplossingsrichtingen richting derde uitvraag en structurele monitor

In afstemming met pilotgemeenten, de begeleidingscommissie en VWS wordt besloten op welke punten de data-uitvraag wijzigt. Aanpassingen kunnen plaatsvinden op verschillende gebieden:

- Het kritisch evalueren van de volledigheid van de gegevens en bepaalde gegevens niet meer uitvragen. Hierbij hoort ook het kritisch met elkaar evalueren welke gegevens in de landelijke monitor passen, en welke (aanvullende) informatie regionaal kan blijven worden gemonitord.
- Het nog duidelijker formuleren of aanscherpen van definities.
- Het verbeteren van de registratie van gegevens, bijvoorbeeld door de technische definities als basis neer te leggen (goede voorbeeldgemeenten kunnen hiervoor input zijn).
- Het verder ondersteunen van gemeenten/opvangorganisaties bij het verzamelen van de gegevens.
- Het eerder in gang zetten van processen die nodig zijn om de gegevens te verzamelen.

4.3.1 Verbeteringen in het proces en aan de huidige monitor

Door het proces rondom de data-uitvraag te optimaliseren en de uitvraag zelf beter aan te laten sluiten bij de context van de praktijk, krijgen de uitkomsten steeds meer zeggingskracht:

- Er wordt kritisch gekeken welke indicatoren echt relevant zijn om te blijven monitoren, ook met oog op de structurele monitoring. Daarbij wordt gekeken naar de balans in behoefte op landelijk en gemeentelijk niveau en tevens op de zeggingskracht van de data. Uitgangspunt hierbij is dat alle gemeenten de gegevens op een vergelijkbare manier aan kunnen leveren. Als de zeggingskracht niet groot genoeg is, kan gekeken worden naar reeds bestaande registraties uit andere monitors en onderzoeken.
- Ondanks de aangescherpte definities in de tweede data-uitvraag zien we nog verschillende interpretaties tussen gemeenten. Hier zal voor de derde data-uitvraag extra aandacht aan worden besteed.
- Centrumgemeenten worden nog meer gestimuleerd om dak- en thuisloze personen in beeld te krijgen. De nadruk zal meer gaan liggen op de groep bankslapers, die gebruikmaakt van hun eigen netwerk, en minder van opvang. Gemeenten die al verder zijn in het in kaart brengen van bijvoorbeeld bankslapers, vanuit inzet van het wijkteam in combinatie met een briefadres, kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Eenduidigheid in het uitgeven van briefadressen door gemeenten hoort hier ook bij.
- Door verder van tevoren te communiceren hoe de data-uitvraag eruit gaat zien, kunnen gemeenten, opvangorganisaties en andere mogelijke bronorganisaties zich goed voorbereiden op de aanlevering. In de derde data-uitvraag wordt aangesloten bij de uitkomsten van het onderzoek naar de structurele monitor. Daardoor kan nu nog niet gezegd worden hoe de derde data-uitvraag er precies uit komt te zien.

De monitor biedt veel nieuwe inzichten waarop kan worden voortgebouwd richting structurele monitoring

4.3.2 Verbeteringen in registratie en verzameling

Naast verbeteringen aan en rondom de monitor, is er ook veel verbeterpotentieel bij de aanleverende gemeenten en organisaties die over de gegevens beschikken. Ook hier worden in de komende tijd verbeteringen opgepakt:

- Versterken van de registratie van de gegevens om indicatoren te berekenen. Hierbij wordt samen met pilotgemeenten, opvangorganisaties en wellicht softwareleveranciers het gesprek verder gevoerd over hoe de gevraagde gegevens op een structurele wijze kunnen worden vastgelegd, zodat deze vervolgens eenvoudig te ontsluiten zijn. Dit was eerder nog niet opportuun, omdat het structurele karakter en de inhoud van de monitoring nog niet duidelijk was.
- Verbeteren van het verzamelen van de gegevens door gemeenten en opvang. Een deel van de gegevens wordt al wel geregistreerd, maar het is momenteel nog administratief belastend om deze te ontsluiten. We zien dat sommige centrumgemeenten de data relatief eenvoudig kunnen aanleveren, daar waar andere centrumgemeenten aangeven dat veel handmatig werk nodig is. Samen met de partijen wordt gekeken hoe dit eenvoudiger kan en hoe hierbij ook de voorbeelden van gemeenten en opvangorganisatie die het nu al goed georganiseerd hebben, kunnen worden gebruikt om de andere te helpen.

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

4.4 Opmaat naar structurele monitoring

De toegevoegde waarde van deze monitor zit in de beschikbaarheid van individuele gegevens van dak- en thuisloze personen op gemeentelijk niveau. Hierdoor kunnen gemeenten onderling vergelijken en van elkaar leren. Bovendien kan onderzocht worden wat het effect van specifieke beleid is en waar aanpassingen in beleid en uitvoering noodzakelijk zijn. Door structureel deze gegevens uit te vragen, ontstaat er een steeds beter en vollediger beeld van de doelgroep en kan dak- en thuisloosheid persoonsgericht worden aanpak.

De ontwikkeling van de monitor brengt bovenstaand scenario steeds dichterbij, maar er moeten nog belangrijke overwegingen worden gemaakt:

- De basis van bovenstaand scenario is een zuivere dataregistratie, -verzameling en -analyse. Voor de centrumgemeenten, en veelal ook de aanbieders die een deel van de informatie leveren, is de huidige aanlevering een grote opgave. Het

verbeteren van de registratie is een intensive opdracht die veel impact heeft op de dak- en thuislozensector. Voordat gemeenten echt gaan investeren in het verbeteren van de registratie (en techniek) zullen zij duidelijkheid nodig hebben over de definitieve set indicatoren, om zo de investering succesvol en eenmalig te laten zijn. Gemeenten, VWS en KPMG zijn op dit moment in gesprek om met alle kennis en ervaring opgedaan gedurende deze monitor tot een bruikbare set landelijke kernindicatoren te komen waar breed draagvlak voor is bij gemeenten, VNG en Rijk.

- Veel organisaties voor dak- en thuisloze personen zijn laagdrempelig en vereisen weinig tot geen informatie van hun gebruikers. Deze laagdrempeligheid komt onder druk te staan bij de 'wens' om meer gegevens van dak- en thuisloze personen te monitoren. Dat zou betekenen dat elk gebruik van zowel persoonsgerichte als collectieve voorzieningen vastgelegd moet worden.
- Aanvullend op bovenstaande, is registratie op BSN-niveau (indien beschikbaar) noodzakelijk voor het voorkomen van dubbeltellingen binnen, maar ook tussen gemeenten. Ook voor het identificeren van verplaatsing en terugval tussen gemeenten is het zeer wenselijk om op BSN-niveau gegevens te verzamelen. De vraag is of dit voor de volledige doelgroep mogelijk is.

Keuzes binnen de bovenstaande dilemma's zijn noodzakelijk om te komen tot een structurele monitor. Als gevolg van deze keuzes, zullen er ook concessies moeten worden gedaan. De komende maanden zullen VWS en KPMG samen met VNG, CBS, pilotgemeenten en brancheorganisaties in gesprek gaan om de meest optimale scenario's uit te werken.



Bijlagen

Bijlage A: Plan van aanpak

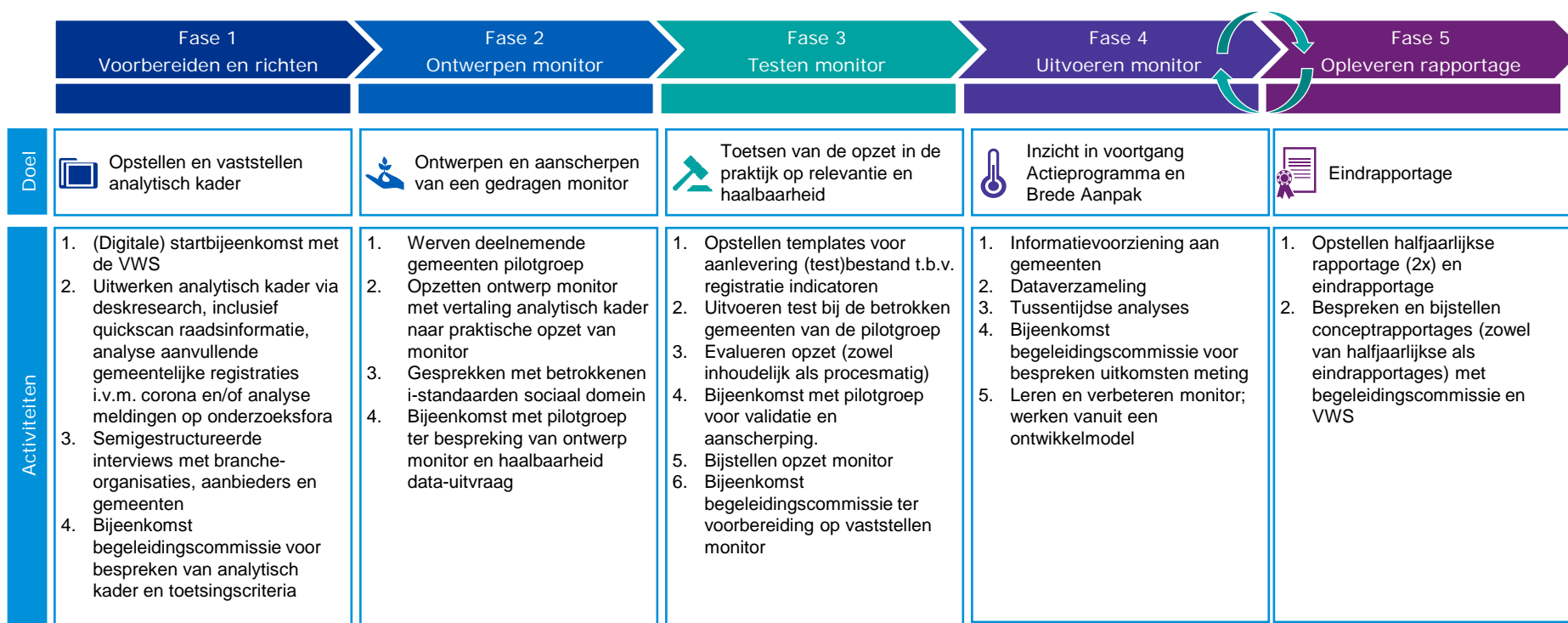
Bijlage B: Definitie- en indicatorenlijst data-uitvraag

Bijlage C: Projectstructuur

Bijlage A: Plan van aanpak (1/3)

A.1 Toelichting aanpak en methoden

In de eerste data-uitvraagronde voor de monitor zijn vijf fasen doorlopen, namelijk: fase 1: Voorbereiden en richten, fase 2: Ontwerpen monitor, fase 3: Testen monitor, fase 4: Uitvoeren monitor en fase 5: Opleveren rapportage. In onderstaande figuur worden de verschillende fasen weergegeven inclusief de uitgevoerde activiteiten. Fase 4 en 5 herhalen zich voor elke meting, zoals nu voor de tweede meting.



Projectmanagement (inclusief tweewekelijks telefonisch overleg met opdrachtgever)

Bijlage A: Plan van aanpak (2/3)

A.2 Tijdslijn monitor tweede rapportage

De huidige monitor is gestart in de zomer van 2020. In juli 2020 zijn de projectleiders van de op dat moment participerende centrumgemeenten in één of beide programma's geïnformeerd over het verder vormgeven van de monitoring en het uitvoeren van de eerste meting in het najaar. In oktober 2020 heeft vervolgens de eerste data-uitvraag plaatsgevonden, waarvan de rapportage op 7 december 2020 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd.

Aangezien een belangrijk deel van de opdracht is om de monitor van dak- en thuisloze personen te verbeteren, hebben er in december en januari meerdere gesprekken met betrokken gemeenten en branchepartijen plaatsgevonden. Tijdens deze gesprekken is de monitor verder ontwikkeld, waardoor de huidige (tweede) data-uitvraag voor een deel anders is ten opzichte van de eerste data-uitvraag van deze monitor. De huidige data-uitvraag sluit hiermee beter aan bij de kenmerken van de groep dak- en thuislozen en aan de registratie hiervan door gemeenten en (opvang)organisaties.

In december is naar de centrumgemeenten gecommuniceerd dat de tweede data-uitvraag over het tweede halfjaar van 2020 zou plaatsvinden in maart 2021. Op 17 februari is vervolgens de lijst met indicatoren die uitgevraagd zouden worden opgestuurd naar de centrumgemeenten, zodat deze zich alvast konden voorbereiden. Vervolgens is op 3 maart de uitvraag 'aan' gezet, waarbij uiteindelijk 9 april als deadline is gebruikt voor het aanleveren van de data.

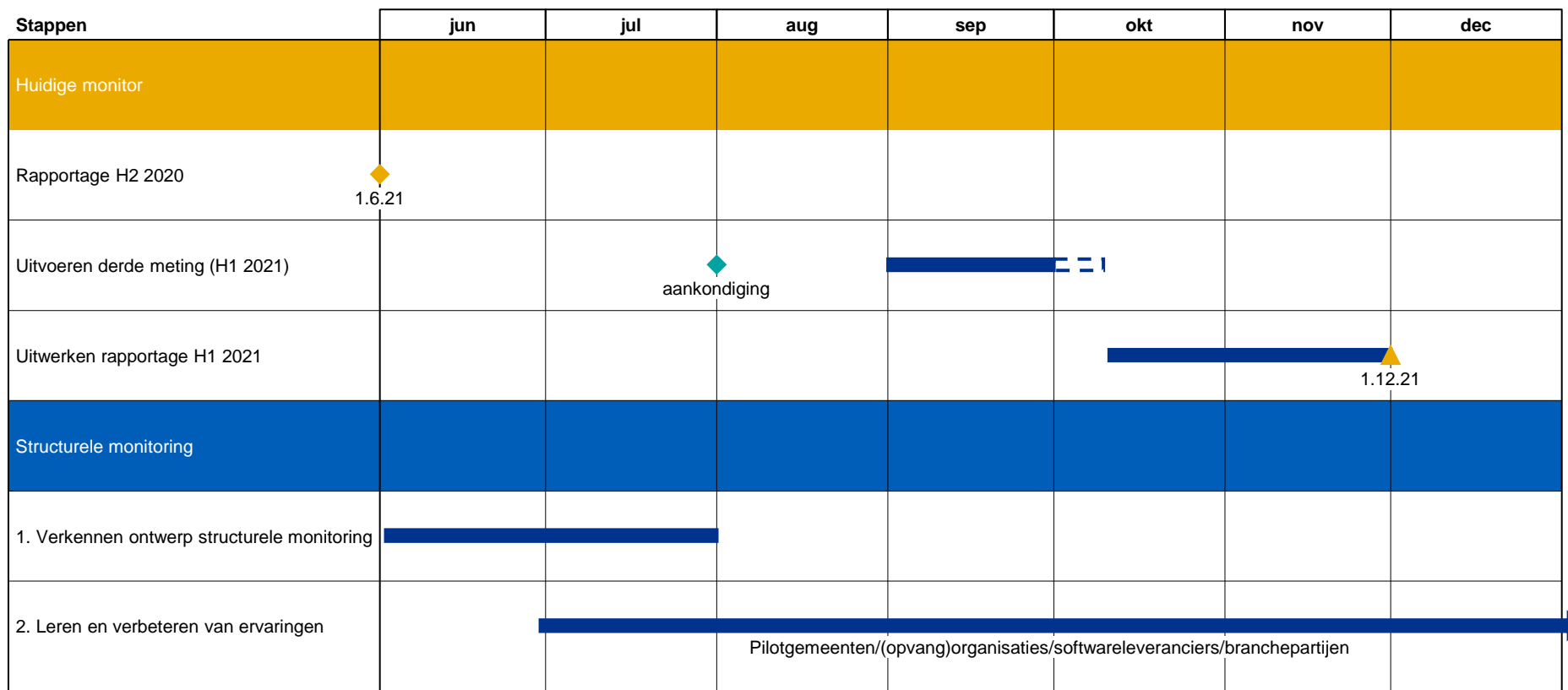
Vanaf 9 april is gestart met de data-analyse en vervolgens zijn de conceptresultaten besproken in de begeleidingscommissie. Daarna is de conceptrapportage getoetst bij de begeleidingscommissie en besproken met het ministerie van VWS. Uiteindelijk is de monitor op 10 juni opgeleverd.

| | jan | feb | mrt | apr | mei | jun |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Aankondiging monitor | | ◆ | | | | |
| Data-uitvraag | | | ■ | | | |
| Verlenging data-uitvraag | | | ■ | ■ | | |
| Data-analyse | | | | ■ | ■ | |
| Schrijven rapportage | | | | | ■ | ■ |
| Opleveren monitor | | | | | | ◆ |

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


Bijlage A: Plan van aanpak (3/3)

A.3 Tijdslijn monitor derde rapportage en structurele monitoring



VOORLOPIGE TIJDSLINIEN

Bijlage B.1: Definitie lijst

| Term | Omschrijving |
|--|---|
| Analyseperiode | <p>Tweede halfjaar 2020 (1 juli 2020 t/m 31 december 2020).</p>  <p style="text-align: center;"> Analyseperiode 1 juli 2020 ————— 31 dec. 2020 </p> |
| Dak- en thuisloze personen | <p>Dak- en thuisloze personen zijn personen (18 jaar en ouder) die niet beschikken over een eigen woonruimte en geen vooruitzicht hebben op een stabiele slaapplek en zijn aangewezen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> — buiten slapen, ofwel overnachten in de open lucht en in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra, een bootje of een auto; — binnen slapen in passantenverblijven, noodopvang en 24-uursvoorzieningen van de maatschappelijke opvang; — binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie (bankslapers). <p>Kortom: alle dak- en thuisloze personen (van 18 jaar en ouder) waarvoor het streven is om wonen met of zonder begeleiding aan te bieden, vallen onder de gehanteerde definitie.</p> <p>Let op: Personen die beschermd wonen vallen hier dus niet onder. Let op: Personen in de vrouwenopvang worden niet meegenomen in de monitor.</p> |
| Terugval (herhaalde dak- en thuisloosheid) | Het aantal personen dat zich na uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente. |
| Wachttijd tot langdurige opvang | Met de wachttijd tot langdurige opvang bedoelen we het aantal dagen tussen de datum van melding (gerelateerd aan dak- en thuisloosheid) bij de gemeente en de startdatum van langdurige opvang. |
| Directe opvang (crisis/nood) | Onder directe opvang verstaan we alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de persoon en alleen bedoeld zijn om de persoon acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan nachtopvang, crisisopvang, noodopvang en opvangplekken die alleen geschikt zijn als tijdelijke oplossing. |
| Langdurige opvang | Met langdurige opvang bedoelen we alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden. |

Bijlage B.2: Indicatorenlijst uitvraag persoonsniveau

| # | In te vullen gegevens | Omschrijving |
|----|---------------------------------|---|
| 1 | Bron | Bron van de aanlevering (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt, kunt u dit hier specificeren). |
| 2 | Client_id | Uniek nummer per persoon. |
| 3 | Geslacht | Geslacht van de persoon. |
| 4 | Geboortejaar | Jaar waarin de persoon geboren is. |
| 5 | Gemeentecode_melding | Gemeente waar de persoon zich meldt. |
| 6 | Gemeentecode_herkomst | Laatste gemeente waar de persoon in BRP ingeschreven stond/staat. |
| 7 | Persoonlijke_kenmerken_instroom | Persoonlijke kenmerken op moment van instroom (meerdere antwoorden zijn mogelijk, antwoorden kunnen achter elkaar ingevuld worden en van elkaar gescheiden worden door een puntkomma ";". Indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt, kunt u dit hier specificeren.). |
| 8 | Oorzaak_instroom | De oorzaak die heeft bijgedragen aan de dak-of thuisloosheidssituatie (meerdere antwoorden zijn mogelijk, antwoorden kunnen achter elkaar ingevuld worden en van elkaar gescheiden worden door een puntkomma ";". Indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt, kunt u dit hier specificeren.). |
| 9 | Melding_datum | Datum van de melding (gerelateerd aan dak- of thuisloosheid) bij gemeente. |
| 10 | Type_ingezette_opvang | In welk type opvang is de persoon gedurende de analyseperiode verbleven? |
| 11 | Passende_wachttijdzorg_ingezet | Is er, indien van toepassing, passende begeleiding, ondersteuning, etc. ingezet terwijl de persoon wachtte op een passende en langdurige opvangplek? |
| 12 | (Langdurige)_opvang_startdatum | Datum waarop de persoon in opvang terecht kan na melding of na verblijf in directe opvang. Met (langdurige) opvang bedoelen we alle passende vormen van maatschappelijke opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden (indien van toepassing). |
| 13 | (Langdurige)_opvang_einddatum | Datum waarop de persoon de (langdurige) opvang verlaat. Met (langdurige) opvang bedoelen we alle passende vormen van maatschappelijke opvang die bedoeld zijn om de persoon voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden (indien van toepassing). |
| 14 | Uitstroom_reden | Reden van uitstroom uit opvang (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt, kunt u dit hier specificeren). |
| 15 | Type_vervolgplek | Vervolgplek na uitstroom opvang, individuele begeleiding of indien een persoon zonder maatschappelijke opvang een vervolgplek heeft weten te vinden (indien 'anders, namelijk:' ingevuld wordt, kunt u dit hier specificeren). |
| 16 | Terugval | Indien een persoon zich na 4 maanden (melding => 4 maanden) en binnen 2 jaar (melding =< 2 jaar) na uitstroom nogmaals meldt, wordt dit gezien als een terugval. Hiervoor dienen meerdere meldingen gecombineerd te worden: melding_n-melding_n-1 => 4 maanden en =< 2 jaar. |

Bijlage B.2: Indicatorenlijst uitvraag beleidsniveau

| # | In te vullen gegevens | Omschrijving |
|----|--|---|
| 1 | Geformuleerd_beleid_preventie | Is er beleid geformuleerd op: preventie en vroegsignalering van schulden; preventie van huisuitzettingen; preventie van dak- en thuisloosheid na uitstroom uit een institutie (bijv. Jeugdzorg (18-/18+), GGZ-instelling en na detentie)? |
| 2 | Concrete_activiteiten_preventie | Worden er concrete activiteiten uitgevoerd ten aanzien van: preventie en vroegsignalering van schulden; preventie van huisuitzettingen; preventie van dak- en thuisloosheid na uitstroom uit een institutie (bijv. Jeugdzorg (18-/18+), GGZ-instelling en na detentie)? |
| 3 | Directe_en_langdurige_opvangplekken_start_analyseperiode | Totaal aantal directe opvangplekken én verdeling van de langdurige opvangplekken naar leeftijd - aan de start van de analyseperiode. |
| 4 | Directe_en_langdurige_opvangplekken_eind_analyseperiode | Totaal aantal directe opvangplekken én verdeling van de langdurige opvangplekken naar leeftijd - aan het einde van de analyseperiode. |
| 5 | Directe_opvang | Is de capaciteit van de directe opvang voldoende geweest tijdens de analyseperiode (of zijn er personen anders dan om inhoudelijke redenen doorgestuurd)? |
| 6 | Verdeling_opvangplekken_start_analyseperiode | Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers – aan de start van de analyseperiode. |
| 7 | Verdeling_opvangplekken_eind_analyseperiode | Onderverdeling van de opvangplekken naar grootte van de kamers – aan het eind van de analyseperiode. |
| 8 | Ambitie_extra_woonplekken | Ambitie: Aantal extra woonplekken (met en zonder begeleiding) in het kader van de brede aanpak. |
| 9 | Realisatie_extra_woonplekken | Gerealiseerd: Aantal extra woonplekken (met en zonder begeleiding) in het kader van de brede aanpak. Indien er nog geen extra woonplekken zijn gerealiseerd, graag "0" invullen. |
| 10 | Verdeling_extra_woonplekken | Verdeling extra gerealiseerde woonplekken naar leeftijd (indien van toepassing) |
| 11 | Prestatieafspraken_extra_woonplekken | Realisatie aantal woonplekken door prestatieafspraken met corporaties. |
| 12 | Prestatieafspraken_extra_woonplekken_daklozen | Zijn er prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen? Zijn er voor jongeren prestatieafspraken met corporaties specifiek voor dak- en thuisloze personen? |

Bijlage C: Projectstructuur

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

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

| Pilotgroep |
|---------------------|
| Organisatie |
| Gemeente Alkmaar |
| Gemeente Enschede |
| Gemeente Amersfoort |
| Gemeente Amsterdam |
| Gemeente Almere |
| Gemeente Delft |
| Gemeente Groningen |
| Gemeente Utrecht |
| Gemeente Zaanstad |
| VNG-R |
| VWS |



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

Ron Huis in 't Veld
Senior Consultant KPMG Health
Mob: + 31 6 57 85 24 16
HuisintVeld.Ron@kpmg.nl