

Analyse regionale plannen aanpak dakloosheid



De inhoud

01 Aanleiding

pagina 3

- Wie zijn wij: Dakloosheid Voorbij! en SamenThuis2030
- Doel van onze analyse

02 Methode

pagina 5

- Uitleg van de drie begrippen die zijn gescoord

03 Analyse

pagina 8

- Eerste bevindingen
- Omslag van opvang naar wonen
- Omslag naar preventie
- Betekenisvolle participatie van mensen met ervaringskennis



© Eveline van Egdom / Dakloosheid Voorbij!

04 Conclusie

pagina 12

- Conclusie en aanbevelingen

05 Annex

pagina 14

- Toelichting methode: gebruikte indicatoren



In het kort

Eind 2022 is het Nationaal Actieplan Dakloosheid 'Eerst een Thuis' (hierna NAD) gepresenteerd met de ambitie om dakloosheid fors en structureel terug te dringen. Inmiddels zijn we twee jaar verder en vragen wij, onafhankelijke belangenbehartigers verenigd in Dakloosheid Voorbij! en SamenThuis2030, ons af hoe het staat met de implementatie van het actieplan. Daarom hebben we alle regionale plannen en voortgangsrapportages die we konden vinden (36 van de 44) geanalyseerd.

De belangrijkste bevindingen van onze analyse zijn:

- Regio's houden hun eigen beleidscyclus aan. Het is moeilijk een overzicht te krijgen van regionale beleidsplannen. Wij hebben 18 'nieuwe' plannen gevonden, waarbij we een diversiteit aan vormen signaleren;
- Bij 10 van de 36 plannen zien we concrete acties gericht op de omslag van opvang naar wonen. De taal en ambitie uit het NAD wordt vaker overgenomen, maar bijpassende concrete acties ontbreken veelal. Afdeling wonen is niet of nauwelijks betrokken;
- Bij 8 van de 36 plannen zien we concrete acties gericht op preventie van dakloosheid. Het voorkomen dat mensen dakloos worden is onderbelicht in veel plannen;
- Mensen met ervaringskennis worden in beperkte mate betrokken bij de planvorming. Wel zijn er meerdere regio's met de ambitie om mensen met ervaringskennis structureel bij de beleidscyclus te betrekken.

Goede voorbeelden uit regio's laten zien dat het wél mogelijk is om regionaal aan de slag te gaan met het NAD. Enkele voorbeelden hiervan noemen we in onze analyse.

Aanleiding

Eind 2022 is het Nationaal Actieplan Dakloosheid 'Eerst een Thuis' (hierna NAD) gepresenteerd met de ambitie om dakloosheid fors en structureel terug te dringen. Inmiddels zijn we twee jaar verder en vragen wij, onafhankelijke belangenbehartigers verenigd in Dakloosheid Voorbij! en SamenThuis2030, ons af hoe het staat met de implementatie van het actieplan. Daarom hebben we alle regionale plannen en voortgangsrapportages die we konden vinden bekeken en geanalyseerd. Het doel van deze analyse is om inzicht te verkrijgen in hoeverre regio's invulling geven aan de gestelde ambitie om een omslag te maken van opvang naar preventie en wonen. Ook is er gekeken in hoeverre ervaringskenners betrokken zijn bij de planvorming van de regionale plannen middels betekenisvolle participatie, wat tevens één van de doelen betreft uit het NAD.

Wie zijn wij: Dakloosheid Voorbij! en SamenThuis2030

Het is de rol van onafhankelijke belangenbehartigers om samen met mensen met ervaringskennis de voortgang van het NAD kritisch te volgen en waar nodig ondersteuning te bieden aan het Rijk, gemeenten en uitvoerende partijen. Deze rol is bekrachtigd in een intentieverklaring¹. Wij adviseren en versterken de capaciteit om de stem van mensen met ervaring rondom dakloosheid te laten horen, waardoor zij volwaardig mee kunnen participeren in beleidscycli. Door een brede vertegenwoordiging van organisaties met een diversiteit aan expertise en ervaring met dakloosheid, worden wij regelmatig gevraagd om te adviseren over het voorkomen en oplossen van dakloosheid. Om deze rol goed te kunnen vervullen is inzicht nodig in de status en inhoud van de regionale plannen over dakloosheid. Vanuit onze dagelijkse praktijk ontvangen we veel signalen maar een landelijk overzicht van de voortgang² van beleidsplannen in alle regio's blijft ontbreken.



Doel van onze analyse

De belangrijkste vraag die we willen beantwoorden met onze analyse is: "In hoeverre zien we bij regio's een beweging van opvang naar preventie en wonen". Het NAD stelt dat deze rigoureuze omslag nodig is om dakloosheid in Nederland op te lossen. Hoewel het NAD uit meer actielijnen bestaat, kiezen we, mede vanwege onze beschikbare capaciteit, te focussen op drie kernindicatoren. Ten eerste is dat de verschuiving van opvang naar wonen, waarbij dakloosheid primair als woonprobleem erkend wordt. Dit betekent een verschuiving van de maatschappelijke opvang als remedie voor dakloosheid naar een eigen, permanente woonplek als basis. De tweede kernindicator betreft de verschuiving naar preventie, waarbij we kijken naar maatregelen die gericht zijn op het voorkomen dat mensen dak- of thuisloos raken. Tot slot hebben we gekeken naar de betrokkenheid van mensen met ervaringskennis bij de ontwikkeling van regionale plannen en de beleidscyclus. Deze derde indicator is gekozen omdat dit inzicht ons kan helpen om regio's beter te faciliteren in het betekenisvol betrekken van mensen met ervaringskennis.

¹ Intentieverklaring bij bestuurlijke afspraken Nationaal Actieplan Dakloosheid.

² De VNG heeft een dashboard ontwikkeld waarbij regio's zichzelf scoren op een aantal indicatoren. Bijvoorbeeld of er een regionaal plan is dat is vastgelegd door gemeenten. Deze indicatoren geven geen inzicht in de resultaten (outcome), maar laten zien welke acties er zijn ondernomen (output). Het dashboard geeft geen nadere toelichting of achterliggende documenten bij de indicatoren.

Het is belangrijk om te vermelden dat het gaat om het monitoren of er een verschuiving in de juiste richting plaatsvindt, en niet om welke regio het beste of slechtste scoort. Dit is de eerste keer dat regionale beleidsplannen zijn geanalyseerd. De inzichten gebruiken we om regio's beter te kunnen adviseren en goede voorbeelden uit te lichten. Hiermee geven we invulling om, samen met onze praktijk- en ervaringskennis, de voortgang van het NAD kritisch te volgen.

Methode

Nederland telt 44 regio's Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, die allen volgens de bestuurlijke afspraken³ een regionale aanpak in lijn met het NAD moeten ontwikkelen en uitvoeren in de komende jaren. Voor alle regio's hebben we gezocht naar regionale beleidsplannen op het gebied van dakloosheid.

Een team van 7 mensen uit onze samenwerkingsverbanden met expertise op preventie, de omslag naar wonen en betekenisvolle participatie, hebben de plannen geanalyseerd. Alle beschikbare plannen zijn door twee mensen uit de samenwerkingsverbanden gescoord op de drie genoemde kernindicatoren. Hierbij is een score van 0 tot 5 gebruikt, waarbij een score van 0-1 achteruitgang betekent en een score van 5 staat voor een regionaal plan gericht op het maken van een echte omslag. Naast het onderscheiden van de ambities in woorden, is geanalyseerd of er ook concrete acties aan de doelstelling worden verbonden. In Annex I staat een uitleg van de scores, en welke eigenschappen in het plan belangrijk zijn om tot deze score te komen.

Uitleg van de drie begrippen die zijn gescoord

Wat verstaan wij onder de omslag van opvang naar wonen

Wonen Eerst (systeemaanpak Housing First⁴) houdt in dat er een omslag dient plaats te vinden van opvang als oplossing voor dakloosheid, naar permanente en stabiele huisvesting. Hierbij is één van de belangrijkste elementen dat er een afname komt van het aantal opvangvoorzieningen en een toename van het aantal woonplekken. Housing First is gebaseerd op het mensenrechtelijk perspectief, wat wilt zeggen dat iedereen onvoorwaardelijke toegang heeft tot huisvesting. Momenteel is er in Nederland enkel een kleine groep dakloze mensen die voorzien kan worden in een traject middels Housing First. Met de komst van het NAD is Wonen Eerst, ofwel: Housing First voor de bredere groep (dreigend) dak- en thuisloze mensen, het antwoord op het voorkomen, reduceren en beëindigen van dakloosheid. Om de omslag van opvang naar wonen te kunnen realiseren, zijn er diverse acties gericht op het creëren van meer huisvestingsgerichte oplossingen die kunnen bijdragen aan deze ontwikkeling. Deze acties, terug te vinden in Annex 1, hebben wij meegenomen in de scoring van de regionale actieplannen dakloosheid, waarbij als belangrijkste uitgangspunt het scheiden van wonen en zorg centraal staat.

³ Bestuurlijke afspraken Nationaal Actieplan Dakloosheid

⁴ Housing First als systeemaanpak.



Wat verstaan we onder preventie van dakloosheid

Preventie van dakloosheid verwijst naar beleid, praktijken en interventies die ervoor zorgen dat de kans dat iemand dakloos raakt kleiner wordt. (Canadian Observatory on Homelessness). Door in te zoomen op de soorten interventies en bijbehorende maatregelen, wordt concreter wat preventie inhoudt. Fitzpatrick, Mackie en Wood (2021) hebben hier een preventiematrix voor ontwikkeld met vijf gradaties van preventie namelijk: 1. universele preventie (voor de gehele bevolking, bijv. armoedebelaid) 2. upstream preventie (specifieke maatregelen voor risicogroepen en risicofactoren), 3. crisispreventie (zoals voorkomen van een huisuitzetting), 4. noodpreventie (voor mensen die al dakloos zijn, bijvoorbeeld de noodopvang zodat mensen niet buiten slapen), 5. herhaalpreventie (voor duurzame oplossingen zorgen, zoals (financiële) begeleiding aanbieden⁵). In onze analyse hebben we vooral gekeken of werkelijk sprake is van het voorkomen dat mensen dakloos raken. Er is namelijk een risico dat veel maatregelen gericht zijn op mensen die al dakloos zijn (noodpreventie).

Governance						
Universal Prevention	Upstream Prevention					
		Crisis Prevention	Emergency Prevention			
			Entries to Homelessness	Homelessness Spells	Exiting Homelessness	
				Reducing Dependency on Shelters	Minimising Duration	Securing Tenancies
Evaluation						

Adapted from Fitzpatrick et al (2021) and Lee et al (2021).

⁵ Preventie Dakloosheid: het preventie raamwerk.

Wat verstaan we onder betekenisvolle participatie

Ervaringskennis is onmisbaar om goed beleid te maken. Door participatie van mensen met ervaringskennis in de gehele beleidscyclus wordt er een brug geslagen tussen beleid en praktijk, waardoor beleid beter gemaakt wordt en aansluit bij de behoeften van mensen voor wie het beleid bedoeld is omdat zij gehoord worden bij de totstandkoming daarvan. De aandacht voor de inzet van ervaringskennis groeit. Zo zijn mensen met persoonlijke ervaring in dakloosheid vanaf het begin betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het NAD. Ook bij gemeenten is er steeds meer aandacht voor het betrekken van mensen met ervaringskennis bij beleid. In onze analyse is gekeken naar verschillende niveaus van participatie zoals uitgewerkt in ons whitepaper⁶.

Betekenisvolle participatie houdt in dat mensen met ervaringskennis gedurende het gehele beleidsproces gelijkwaardig co-creëren en/of meebeslissen. Daarbij hebben we ook gekeken of de participatie van ervaringskenners georganiseerd wordt vanuit onafhankelijke belangenbehartigers. Zij hebben namelijk drie belangrijke eigenschappen: 1) Ze ondersteunen mensen met ervaringskennis en hebben met hen een relatie van vertrouwen. Deze vertrouwensband is cruciaal om mensen goed en veilig te kunnen laten participeren; 2) Ze hebben specifieke kennis over en ervaring met de problematiek door hun werk met (dreigend) dakloze mensen. Bijvoorbeeld door onafhankelijke cliëntondersteuning of belangenbehartiging; 3) Ze kunnen spreken namens een grotere groep mensen met ervaringskennis. Dit is hun achterban die actief betrokken is bij hun werk. Een achterban hebben is essentieel, want die creëert legitimiteit voor de onafhankelijke belangenbehartiger.



⁶ Whitepaper: betekenisvol samenwerken met jongeren met ervaringskennis over (dreigende) dakloosheid: Een handleiding voor beleidsmakers (2023)

Analyse

Eerste bevindingen

Voordat we ingaan op hoe de plannen scoren op de drie kernindicatoren, noemen we een aantal waarnemingen die we deden tijdens het zoeken, lezen en scoren van de beleidsplannen.

Het is moeilijk een overzicht te krijgen van regionale beleidsplannen

Van de 44 mogelijke nieuwe regioplannen, hebben er volgens het dashboard van de VNG (eerste versie) 21 regio's een nieuw plan. Wij hebben **18 'nieuwe' plannen gevonden en gescoord**. Voor de overige regio's hebben we gezocht naar de meest recente beleidsplannen, die in dit geval van vóór de lancering van het NAD zijn. Via databanken van gemeenteraden is ook gezocht naar voortgangsrapportages op het gebied van dak- en thuisloosheid. Van acht regio's hebben wij geen plan oud of nieuw kunnen vinden; die zijn dus niet meegenomen in de scores. In totaal zijn **36 van de 44 regio's** gescoord.

Regio's houden hun eigen beleidscyclus aan

Regio's hebben hun eigen beleidscycli, waar ze nauwelijks van afwijken; dit betekent dat er nieuwe plannen worden gemaakt op het moment dat oude plannen verlopen. Dit is meestal om de vier of vijf jaar, soms zelfs langer. Dat maakt dat na twee jaar in minder dan de helft van de 44 regio's een nieuw regionaal beleidsplan is gemaakt. In een aantal gevallen is door de regio besloten om een actie- of uitvoeringsagenda toe te voegen tot het nieuwe beleidsplan vernieuwd moet worden. Sommige regio's benoemen slechts in raadsbrieven dat acties uit het NAD meegenomen zullen worden in de aanpak, zonder dit te specificeren. De mate van commitment op het maken van een omslag is daarbij op zijn minst discutabel.

Plannen daterend van vóór december 2022 kunnen uiteraard niet verwijzen naar het NAD. Toch hebben we ook voor deze regio's geanalyseerd in hoeverre een omslag naar wonen en preventie zichtbaar is. Den Bosch is hiervan een goed voorbeeld. Zij hebben nog geen nieuw regionaal beleidsplan, maar geven al wel uitvoering aan concrete plannen in een omslag van opvang naar wonen.

Verschillende vormen van beleidsplannen

De gevonden beleidsplannen komen in veel verschillende vormen voor. Waar sommige regio's een eigenstandig regionaal actieplan dakloosheid ontwikkelen, behelst in andere regio's het plan slechts enkele alinea's of bulletpoints. Deze zijn bijvoorbeeld toegevoegd aan een bestaande visie op de transitie van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis. Een beperkt aantal regio's heeft duidelijk de zes actielijnen uit het NAD overgenomen en als kompas gebruikt bij de ontwikkeling van het eigen regionaal plan dakloosheid. Deze vorm is goed terug te zien in de plannen van Tilburg, Den Haag, Hilversum en Oss.

In verreweg de meeste regio's wordt er gewerkt met beleidsplannen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Deze insteek past bij een benadering waar vanuit zorg wordt gedacht. Concrete acties gericht op huisvesting, uitgaande dat dakloosheid primair een woonprobleem is, zie je hierbij zelden terug. Wel signaleren wij dat ook in deze plannen mogelijkheden zijn om de ambities gericht op wonen en preventie uit het NAD over te nemen. Zo noemt Deventer een streefcijfer van 20% minder mensen die gebruikmaken van de maatschappelijke opvang in 2026 ten opzichte van 2023, in combinatie met de start van een regionaal Housing First team en concrete streefcijfers gericht op woonplekken voor jongeren.



Omslag van opvang naar wonen

Van alle plannen die gescoord zijn op het maken van stappen richting een omslag is dit bij 27% (10 van de 36) zichtbaar met concrete acties die in de nieuwe systeemaanpak passen. Een grote meerderheid van de regio's neemt wel de taal uit het actieplan over, maar volgt dit nog niet op met concrete stappen die daarbij aansluiten. Een typerend voorbeeld hiervan is vernieuwing van opvanglocaties naar bijvoorbeeld een- of tweepersoonsskamers. Hoewel dit een verbetering is van de leefsituatie, betreft dit nog steeds opvang en geen huisvesting zoals bedoeld wordt met Wonen Eerst. Daarnaast zien we ook regelmatig dat Wonen Eerst beleid wordt neergezet als pilot of extra project, waarbij er een summier aantal woonplekken wordt toegekend. Een meerjarenvisie en plan op het maken van de transitie ontbreekt. In een aantal regio's is zelfs een omgekeerde beweging zichtbaar. In deze regio's wordt er bezuinigd op het Wonen Eerst beleid, en wordt de nadruk gelegd op de uitbreiding van opvangvoorzieningen.

Een aantal goede voorbeelden uit de plannen zijn:

1. In het plan uit Tilburg wordt onderstreept dat Wonen Eerst zich richt op alle dakloze mensen. Daarbij gaat de regio van start met Housing First voor jongeren;
2. In het plan uit Leiden staat dat 17 van de 250 contingent woningen ingezet kunnen worden ter voorkoming van plaatsing in een opvang of instelling. Voorheen werden alle contingent woningen ingezet voor de uitstroom uit een opvang of instelling;
3. Het afbouwen van de opvang naar kortdurende noodopvang en het creëren van meer (en diverse typen) woonruimten voor permanente woonoplossingen (met of zonder zorg);
4. Een woning met een eigen en permanent huurcontract als uitgangspunt, waarbij het beloningsmechanisme na het doorlopen van het woonladdermodel niet langer van toepassing is.



Daarnaast zien we ook voorbeelden die haaks staan op de omslag van opvang naar wonen. Hierbij zien we terminologie die past bij de oude manier van denken en handelen. Voorbeelden hiervan zijn:

1. Een huurcontract (voor jongeren) dat verdiend kan worden na vertoning van twee jaar "wenselijk" gedrag (voldoen aan voorwaarden). Wonen wordt hierin niet gezien als basisbehoefte en bekeken vanuit het mensenrechtelijk perspectief, maar als iets wat je moet verdienen;
2. Een regio benoemt dat dakloze mensen alleen urgentie kunnen krijgen voor een woonplek als zij minimaal 1 jaar in de opvang verblijven;
3. Er worden eisen gesteld aan het verkrijgen van een eigen woonplek na het verlaten van een reguliere opvangvoorziening, zoals een regulier inkomen, dagbesteding, woonvaardigheden en blijf van goed huurderschap;
4. Het denken in 'bijzondere woonvormen' voor dakloze mensen, waarmee de suggestie wordt gewekt dat dakloze mensen niet regulier kunnen wonen.

Onvoldoende betrokkenheid afdeling wonen

In een aanpak uitgaande van huisvesting is het cruciaal dat de verantwoordelijken voor het woonbeleid actief betrokken zijn bij de planvorming. In de plannen zien we dit niet of nauwelijks terug. Nagenoeg alle plannen zijn ondertekend door wethouders die verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke opvang en worden besproken in de commissie sociaal of zorg van de gemeenteraad. Bij de nieuwe plannen hebben we 5 regio's gevonden waarbij de wethouder die (mede)verantwoordelijk is voor wonen het plan (mede) heeft ondertekend. In de praktijk is dit vooral het geval wanneer eenzelfde wethouder verantwoordelijk is voor wonen en zorg.

Gemeenten zijn op dit moment ook bezig met het opstellen van woonvisies en woonzorgvisies, waarbij de wethouders die verantwoordelijk zijn voor wonen wel betrokken zijn. Deze plannen zouden evengoed geschikt kunnen zijn om de ambities uit het NAD te vertalen naar de eigen regio. De nieuwe woonvisie van Arnhem is hiervan een goed voorbeeld. De ambitie: "0 dakloze mensen in 2030" wordt hierin overgenomen, waarbij er afspraken zijn gemaakt omtrent extra woonplekken voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen.

Preventie

Van alle plannen die gescoord zijn op het maken van stappen in het voorkomen van dakloosheid is dit bij maar 22% **(8 van de 36) zichtbaar met concrete acties die in de nieuwe systeemaanpak passen**. Hierbij worden stappen gezet om preventie een integraal onderdeel te maken van de aanpak van dakloosheid. Preventie is zeer onderbelicht in vrijwel alle beleidsplannen. Zelfs bij de plannen die redelijk hoog scoorden blijkt het merendeel van de maatregelen⁷ te gaan over crisis-, nood- en herhaalpreventie⁸.

Voorkomen huisuitzettingen

De meest genoemde preventieve maatregel om dakloosheid te voorkomen is het voorkomen van huisuitzettingen. Dit is een typerend voorbeeld van crisispreventie. In een aantal plannen is een sterke ambitie op het (verder) terugdringen van huisuitzettingen te lezen. Een uitspraak van de regio Zwolle waarbij "Niemand wordt uitgezet zonder hulp voor passende duurzame huisvesting" is hiervan een goed voorbeeld. Tegelijkertijd zijn er ook veel plannen waarbij het voorkomen van huisuitzettingen slechts benoemd wordt, zonder dat hierbij concrete acties worden aangegeven. Ook ontbreken cijfers over het aantal huidige huisuitzettingen of streefcijfers.

Vroegsignalering en domeinoverstijgende samenwerking

Twee andere veel voorkomende woorden zijn vroegsignalering en domeinoverstijgende samenwerking. Hoewel dit passend is bij het NAD, hebben we in veel situaties toch een lage score gegeven. We zien namelijk veelal dat niet duidelijk wordt gemaakt hoe hier invulling aan wordt gegeven. We zijn sceptisch over een betere samenwerking tussen wonen en zorg, wanneer de afdeling wonen of woningbouwcorporaties niet betrokken waren bij de planvorming. Ook zijn we sceptisch over vroegsignalering wanneer er tegelijkertijd vastgehouden wordt aan strenge criteria over bijvoorbeeld zelfredzaamheid voor toegang tot hulp, en de toegang tot permanente en stabiele huisvesting beperkt blijft tot de groep mensen die een intramurale voorziening verlaten.

Een aantal goede voorbeelden waarbij sprake is van upstream preventie die meermaals genoemd worden zijn:

1. In een aantal plannen wordt bij preventie de link gelegd met de aanwezigheid van voldoende betaalbare woonplekken. Zo wordt er gesproken (en soms onderbouwd met aantallen) over een toename van de sociale woonvoorraad of wordt ingezet op het beter benutten van beschikbare woonplekken via projecten zoals Kamers met Aandacht;
2. Vroegtijdige signalering van schulden en bestaansonzekerheid zijn goede voorbeelden van upstream preventie. In een aantal plannen wordt gewezen op het bieden van maatwerk om de bestaanszekerheid te vergroten, en zo te voorkomen dat mensen dak- of thuisloos raken. Ook de uitvoer van het Bouwdepot in een aantal regio's is hiervan een sterk voorbeeld.

⁷ Het Raamwerk Preventie (2024) geeft een overzicht van verschillende soorten van preventie inclusief universele en upstream preventie wat in de regioplannen momenteel vooral ontbreekt.

⁸ Zie ook het beleidskader Den Haag in het preventiemodel; een analyse van Pleun Usman [StraatConsulaat Beleidskader-Den-Haag_Preventie.pdf](#)

Betekenisvolle participatie van mensen met ervaringskennis

Van de drie indicatoren heeft betekenisvolle participatie van ervaringskenners de laagste score. Bij 16 regio's is op basis van de plannen niets te lezen over betrokkenheid van mensen met ervaringskennis. Bij de regio's waar mensen met ervaringskennis wel betrokken worden, is dit vooral (ten minste 14 keer) op het niveau van raadplegen, bijvoorbeeld in de vorm van enkele interviews of het houden van een pizza-avond om input op te halen. Mensen met ervaringskennis hebben hierbij weinig zicht of invloed op of er daadwerkelijk iets met hun bijdrage wordt gedaan.

Weinig onafhankelijke belangenbehartigers

In meerdere regio's worden vooral cliënten of cliëntenraden van de maatschappelijke opvang geraadpleegd. Dit is goed, maar betreft slechts één specifieke leefsituatie van dak- en thuisloze mensen. Bovendien zijn maatschappelijke opvangorganisaties geen onafhankelijke belangenbehartigers. De betrokkenheid van mensen met ervaringskennis die samenwerken met onafhankelijke belangenbehartigers is niet voor alle regio's met zekerheid vast te stellen, maar lijkt in zeer beperkte mate voor te komen. Informatie over de noodzakelijke randvoorwaarden die gemeenten treffen voor betekenisvolle participatie van ervaringskenners is slechts sporadisch te vinden.

Aantal regio's met ambitie om ervaringskenners structureel te betrekken

Deventer, Den Haag, Eindhoven, Zwolle en Tilburg spreken ambities uit om in de toekomst mensen met ervaringskennis structureel te betrekken in de beleidscyclus. Zo wordt er in Tilburg een jongerenpanel opgezet, werkt Leiden aan een onafhankelijk panel van ervaringskenners en wordt in meerdere regio's tot doel gesteld dat mensen met ervaringskennis betrokken worden bij de vormgeving, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Ook Harderwijk stelt dat ervaringsdeskundigen 'niet meer weg te denken zijn' bij de beleidsontwikkeling.



Conclusies & aanbevelingen

In de bestuurlijke afspraken van het NAD is er gekozen voor beleidsvrijheid voor gemeenten in de regionale uitwerking van het actieplan dakloosheid. Een aantal regio's zet wat betreft het formuleren van beleid stappen in de goede richting. Het valt daarbij op dat het vaak dezelfde regio's zijn die hoog scoren op de drie kernindicatoren. We signaleren dat regio's die nieuwe beleidsplannen maken, veelal verwijzen naar het NAD en terminologie overnemen.

Tegelijkertijd is het aantal regio's dat de ambitie van een echte omslag in de aanpak van dakloosheid overneemt, inclusief aansluitende concrete acties, zeer beperkt. Hoewel een aantal regio's hun beleidsplan nog moet vernieuwen, valt niet te verwachten dat op de huidige manier de beoogde omslag daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden.

De belangrijkste bevindingen van onze analyse zijn:

- Regio's houden hun eigen beleidscyclus aan. Het is moeilijk een overzicht te krijgen van regionale beleidsplannen. Wij hebben 18 'nieuwe' plannen gevonden, waarbij we een diversiteit aan vormen signaleren;*
- Bij 10 van de 36 plannen zien we concrete acties gericht op de omslag van opvang naar wonen. De taal en ambitie uit het NAD wordt vaker overgenomen, maar bijpassende concrete acties ontbreken veelal. Afdelingen wonen zijn niet of nauwelijks betrokken;*
- Bij 8 van de 36 plannen zien we concrete acties gericht op preventie van dakloosheid. Het voorkomen dat mensen dakloos worden is onderbelicht in veel plannen;*
- Mensen met ervaringskennis worden in beperkte mate betekenisvol betrokken bij de planvorming. Wel zijn er meerdere regio's met een ambitie om mensen met ervaringskennis structureel bij de beleidscyclus te betrekken.*

Aanbevelingen

Aansluitend op onze bevindingen doen we een aantal aanbevelingen aan het Rijk en aan gemeenten om de broodnodige omslag van opvang naar preventie en wonen te kunnen realiseren. De belangrijkste oproep hierbij is om **prioriteit te maken van de aanpak van dakloosheid**. Er is daarbij veel **meer commitment** nodig, waarbij er meer **domeinoverstijgend wordt samengewerkt** en er **concrete maatregelen** gekoppeld worden aan het voorkomen, reduceren en beëindigen van dakloosheid.

Gekoppeld daarin is het essentieel om inzicht te verkrijgen in indicatoren die iets zeggen over de voortgang op doelen (outcome) in plaats van het proces (output), dit is namelijk de enige manier om stelling te kunnen nemen over de voortgang van het NAD. Voorbeelden hiervan zijn: monitoring van het aantal dakloze mensen middels de ETHOS-Light definitie, het aantal gerealiseerde woonplekken, het aantal (aanzeggingen tot) huisuitzettingen er zijn en het aantal dakloze mensen dat gehuisvest wordt of gebruik dient te maken van de (nood)opvang. We doen een oproep aan het ministerie van VWS en de VNG om een actueel overzicht te geven van de regionale actieplannen dakloosheid. Deze transparantie maakt dat het mogelijk wordt om de voortgang van het NAD binnen de regionale context beter te monitoren.

De drie belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding van onze analyse zijn:

- Betrek zowel de afdeling wonen en zorg binnen de gemeente om tot een commitment te komen aan het beëindigen van dakloosheid vanuit de wethouders Wonen. Hun commitment is cruciaal voor het maken van de omslag van opvang naar wonen;
- Versterking van preventieve maatregelen in de regionale plannen is hard nodig. Met name acties gericht op het voorkomen van dakloosheid onder specifieke risicogroepen (upstream preventie) en de verbinding naar algemene plannen op huisvesting en inkomensbeleid (universele preventie) ontbreken. Daarnaast ontbreekt het aan concrete acties en doelen in vrijwel alle vormen van preventie;
- Mensen met ervaringskennis en onafhankelijke belangenbehartigers moeten op regionaal niveau structureel betrokken worden bij de beleidscyclus. Hier moeten de noodzakelijke randvoorwaarden voor worden gecreëerd. Er kan een voorbeeld genomen worden aan de regio's die hierop stappen zetten.

We signaleren de neiging om te constateren dat er al veel stappen gezet zijn, terwijl het eerlijker is om te constateren dat we pas aan het begin staan van de omslag van opvang naar preventie en wonen. Om dit te realiseren dient er geïnvesteerd te worden in lokale onafhankelijke belangenbehartiging, bijvoorbeeld middels specialistische onafhankelijke cliëntondersteuning voor (dreigend) dakloze mensen. Al vaker is door onze samenwerkingsverbanden aangegeven dat de huidige beleidsvrijheid niet helpend is voor het maken van de beoogde omslag in de aanpak van dakloosheid. Het is aan gemeenten om veel meer ambitie te laten zien. Tegelijkertijd is het aan het Rijk om beleidsinstrumenten te introduceren waarmee daadwerkelijk gestuurd kan worden op de beoogde omslag, zodat gemeenten en uitvoerende organisaties uitgedaagd en gefaciliteerd worden de acties uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid daadwerkelijk uit te voeren. Een goed voorbeeld van zo'n beleidsinstrument is het introduceren van een financiële prikkel, waarbij de huidige gelden verlegd worden van het investeren in de opvang naar het organiseren van permanente en stabiele huisvesting.

Ondersteuning vanuit *Dakloosheid Voorbij!* en *SamenThuis2030*

We zijn trots om in meerdere plannen het resultaat van onze betrokkenheid terug te lezen. Tegelijkertijd zijn we strijdbaar om dakloosheid echt te voorkomen en uit te bannen. Onze samenwerkingsverbanden zijn van harte bereid om regio's te ondersteunen met ervaringskennis en deskundigheid op het gebied van wonen, preventie en betekenisvolle participatie.

Contactgegevens

Bij vragen kan contact opgenomen worden met:

Jan de Vries - jan@straatconsulaat.nl



Annex 1. Toelichting methode: gebruikte indicatoren

Beweging naar Wonen Eerst

Wordt er ingezet op een beweging van opvang naar wonen?

1	Achteruitgang	<i>Er is sprake van achteruitgang wanneer er extra wordt ingezet op crisis- en noodmaatregelen gericht op opvang en/of handhaving.</i> Er wordt bijvoorbeeld vermeld dat de ambitie uit het NAD niet haalbaar is. Of dat gelet op de huidige crisis er meer opvangplekken gecreëerd worden. Hier kan sprake van zijn als er eigenlijk alleen over opvang wordt gesproken, de groep uitsluitend wordt gereduceerd tot het stereotype beeld, een continue link wordt gelegd naar overlast en het reduceren ervan eigenlijk het doel is. Ook financieel komt er minder geld beschikbaar. Zelfs op opvang komen gewoon minder plekken zonder alternatieven. Kernwoorden zijn: opvang, drugsgebruik, zorg, overlast, bezuiniging etc.
2	Status quo	<i>In de plannen blijft de situatie ongeveer hetzelfde als dat het nu is.</i> Er wordt bijvoorbeeld ingezet op extra opvang, verbetering kwaliteit opvang en er wordt een klein aantal extra woningen voor modelaanpak Housing First toegezegd, een kleinschalig woonproject of projecten zoals onder de pannen. Het plan gaat alleen over maatschappelijke opvang. De groep is nog steeds de 'zorgdoelgroep', de wethouder zorg is de enige ondertekenaar. Wonen komt in feite niet voor. Ook Wonen Eerst (WE) niet. Mogelijk wordt wel uitbreiding van opvang bepleit. Mogelijk wordt verbeteren kwaliteit opvang bepleit, zonder dat expliciet over wonen wordt gesproken. Kernwoorden: opvang, zorg.
3	Ambitie in woorden	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar wonen overgenomen.</i> Er wordt met name in de aanhef gesproken over wonen. Dit kunnen directe verwijzingen zijn naar 'paradigmashift', 'Finland', 'Wonen Eerst' maar ook andere woorden die ongeveer hetzelfde betekenen. Zinnen lijken copy/paste van de uitgangspunten van het NAD. Alleen in de uitwerking ontbreken concrete acties en doelstellingen op Wonen eerst. Het gaat uiteindelijk om opvang en zorg. De wethouder Wonen heeft het ondertekend. Mogelijk wordt voor concrete acties op wonen gerefereerd naar de wooncrisis en hoe moeilijk alles is en dat dit het dossier is van de wethouder wonen. Concrete acties die hiertoe moeten leiden zijn er niet of in beperkte mate.
4	Ambitie met concrete acties	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar wonen overgenomen.</i> Daarbij worden concrete acties genomen zoals een toename van het aantal beschikbare woonplekken voor dakloze mensen, een (substantiële) toename van Wonen Eerst / Housing First plekken etc. Er wordt in het hele plan gesproken over Wonen Eerst als uitgangspunt. Aparte lijnen in het plan hebben dit ook als uitgangspunt. Er zitten concrete maatregelen en aan vast. Er is mogelijk een monitoringdocument waarin ook indicatoren op Wonen Eerst staan. De wethouder Wonen heeft het plan mede ondertekend. Housing First wordt leidend. Er zijn wel wat mitsen en maren (wooncrisis etc...) en het is qua governance niet geheel duidelijk wie waar voor verantwoordelijk is. Ook is niet duidelijk of en hoe de opvang om/afgebouwd gaat worden.
5	Echte omslag	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar wonen overgenomen en wordt er een lange termijnvisie beschreven.</i> Naast concrete plannen voor meer woonplekken is er een concreet meerjarenplan om de opvang te beperken. Denk verder aan: commitment alle partijen, directe en onvoorwaardelijke toegang tot huisvesting, ruimte voor woonwens, ondersteuning zo lang als nodig. Er wordt ook echt gesproken van een nieuwe manier van doen. Wonen is nadrukkelijk medeverantwoordelijk. Er zijn verwijzingen naar concrete doelstellingen in het plan zelf of in het woonbeleid waar dakloosheid een prioriteit is/wordt. Er zijn SMART doelstellingen. Er is een concreet plan om opvang om/af te bouwen. Er is een brede kijk op dakloosheid.

Beweging naar preventie

Wordt er ingezet op het voorkomen van dakloosheid?

1	Achteruitgang	<i>Preventie komt in het stuk niet voor.</i> Heel misschien in een bijzin (voorkomen is beter dan genezen), maar verder niks.
2	Status quo	<i>Preventie komt wel voor, maar er worden geen nieuwe maatregelen aan gekoppeld.</i> Het blijft bij algemene bewoordingen. Mogelijk met een verwijzing naar bestaanszekerheid en beleid op andere terreinen, maar niet concreet. Concrete maatregelen die men preventief noemt richten zich uitsluitend op mensen die al dakloos zijn. Mogelijk wordt zelfs opvang genoemd als preventie maatregel.
3	Ambitie in woorden	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar preventie overgenomen.</i> Preventie staat met name in de introductie van het plan. Mogelijk zelfs vrij uitgebreid. Het is echter geen aparte actielijn. Preventieve maatregelen zijn her en der verspreid over het stuk. Het overgrote deel is wel gericht op mensen die al dakloos zijn, maar ook op herhaalpreventie, dus mensen die eerder dakloos waren. Koppeling naar andere preventieve maatregelen wordt genoemd, maar er wordt daarbij gerefereerd aan andere beleidsterreinen en ander beleid. Dit is geen integraal onderdeel van het beleidsplan. De relevante wethouders zijn dan ook niet mede verantwoordelijk voor het beleidsplan.
4	Ambitie met concrete acties	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar wonen overgenomen.</i> <i>Preventie is echt onderdeel van de benadering om dakloosheid uit te bannen. Het is een aparte actielijn of concrete acties die onder verschillende actielijnen worden gelabeld als preventief. Er is een duidelijk besef dat echte preventie zich richt op mensen die nog niet dakloos zijn. Je ziet daarbij bv concrete acties op mensen die detentie verlaten, jeugdzorg verlaten, voorkomen huisuitzettingen en misschien zelfs een verbinding met huiselijk geweld. Ook wordt concreet gerefereerd aan aanpalend woon- en sociaal beleid. De relevante wethouders zijn ook mede verantwoordelijk. Op papier wordt dus meer dan ooit gezocht naar coherentie met mogelijk een aantal nieuwe concrete interventies.</i>
5	Echte omslag	<i>In de plannen wordt de ambitie uit het Nationaal Actieplan in de beweging naar wonen overgenomen. Voorkomen dakloosheid is integraal onderdeel van het plan.</i> Dat betekent dat concreet beleid en maatregelen vanuit verschillende beleidsterreinen (wonen en inkomen bv) onderdeel zijn van het plan. Die plannen hebben dan als expliciete doelstelling om dakloosheid te voorkomen. Het gaat om alle soorten preventie (universeel, upstream, crisis, nood en herhaal). Er is dus duidelijk ook kennis en bewustzijn over wat preventie is. Alle relevante wethouders hebben het beleidsplan ondertekend. Er wordt mogelijk aangegeven dat er een interdepartementale werkgroep actief is, monitoring richt zich ook op voorkomen dakloosheid.

Betekenisvolle participatie

Inzet van mensen met ervaringskennis?

Indicatoren: Hierbij is ook van belang na te gaan welke mensen betrokken worden toch? Dan zou je nog iets meer waarde kunnen geven aan de cijfers. Zo kan het best zijn dat men een cliëntenraad heeft laten adviseren of zelfs co-produceren, maar dan zou het niet voldoen aan betekenisvolle participatie.

1	Geen inzet of alleen informeren	<i>In plannen wordt er niets genoemd over betrokkenheid mensen met ervaringskennis.</i>
2	Raadplegen	<i>Mensen met ervaringskennis (kan ook een cliëntenraad MO zijn) zijn geraadpleegd, bijvoorbeeld door hun verhaal te delen, deelname aan een ophaalsessie.</i>
3	Adviseren	<i>Mensen met ervaringskennis (kan ook een cliëntenraad MO zijn) konden adviseren, bijvoorbeeld met interviews of sessies. Andere indicator: in het plan wordt ambitie uitgesproken om mensen met ervaringskennis vaker in te zetten.</i>
4	Coproduceren	<i>Mensen met ervaringskennis mochten coproduceren, dit betekent een duidelijke en gelijkwaardige rol in de totstandkoming van het plan. Andere indicator: in het plan wordt beschreven dat mensen met ervaringskennis is gehele beleidscyclus betrokken zullen worden.</i>
5	Meebeslissen	<i>Mensen met ervaringskennis beslissen mee, dit betekent een duidelijke en gelijkwaardige rol in de totstandkoming van het plan. Andere indicator: in het plan wordt beschreven dat mensen met ervaringskennis is gehele beleidscyclus betrokken zullen worden.</i>

Is er onafhankelijke belangenbehartigingsorganisatie met ervaringskennis?

1	Nee	...
2	Ja	<i>Onafhankelijke bb organisatie is een organisatie die de belangen voor (en met) dakloze mensen behartigd. Kan een OCO organisatie zijn die ook aan (politieke) belangenbehartiging doet. De inzet is onafhankelijk van de gemeente en zorgverleners. Een zorgverlener of een cliëntenraad ervan is geen onafhankelijke belangenbehartiger.</i>