

## Onderwerp                      Beleidsnotitie Dak- en Thuislozen CSA05.062

### Aanleiding

In 2004 is al een begin gemaakt met de formulering van genoemd beleid rond dak- en thuislozen. Medio 2004 is in de Commissie Samenleving de notitie "Stand van zaken dak- en thuislozen Flevoland" besproken (zie bijlage 1). In die notitie is ingegaan op de volgende vraagpunten:

- wat is Maatschappelijke Opvang, welke rol speelt de centrumgemeente Almere daarbij?
- wat zijn de kenmerken van de doelgroep?
- wat doet de provincie nu op dit moment ten aanzien van de Maatschappelijke Opvang?

Maatschappelijke Opvang is in die notitie omschreven als "activiteiten gericht op kwetsbare mensen, die door een combinatie van problemen (gedwongen) zijn de thuissituatie te verlaten of dreigen te verlaten en (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven". Het is een naam voor de activiteiten gericht op zorg en aandacht voor mensen met problemen, waar de groep dak- en thuislozen de meerderheid van uitmaakt. Voor het gemak wordt in deze notitie alleen gesproken over Dak- en thuislozen.

Over het algemeen betreft het volwassenen, maar in enkele gevallen ook gezinnen met kinderen of jongeren. Jongeren die voor langere tijd (langer dan 3 maanden) thuisloos zijn worden aangeduid als zwerfjongeren.

De gedeputeerde Zorg heeft een notitie toegezegd, waarin nader wordt ingegaan op de rol die de provincie in de toekomst zou kunnen en moeten spelen op dit beleidsterrein.

### Doel

Het belangrijkste doel van deze notitie is het formuleren van een provinciaal beleid op het gebied van Dak- en Thuislozen. Dit als vervolg op wat in het Collegeakkoord is benoemd over de ambitie, om als provincie meer regie te gaan voeren op het onderwerp dak- en thuislozen.

Aanleiding voor deze aandacht was onder andere het rapport over Zwerfjongeren in Nederland van de Algemene Rekenkamer (2002). Daarin stond onder andere dat veel provincies, waaronder Flevoland, te weinig aandacht besteden aan die groep. Een belangrijke oorzaak hiervoor is, dat er in het algemeen nog erg weinig inzicht is in en gegevens beschikbaar zijn over zwerfjongeren. Resultaat van die constatering is geweest, dat de gemeente Almere vanuit de verantwoordelijkheid als Centrumgemeente voor de Maatschappelijke Opvang opdracht heeft gegeven om die informatie te verzamelen. De provincie Flevoland was betrokken bij de begeleiding van dat onderzoek, dat in 2004 is gepubliceerd. De resultaten van dat onderzoek worden ook in deze notitie gepresenteerd. Provinciale Staten hebben voor het jaar 2005 eenmalig € 100.000 beschikbaar gesteld voor activiteiten gericht op dak- en thuislozen.

### Beslispunten

- 1) Het vaststellen van de beleidsnotitie over dak- en thuislozen en met de daarin geformuleerde rol van de provincie;
- 2) Het overnemen van de aanbevelingen van het onderzoek onder zwerfjongeren in Flevoland;

### Beoogd effect

Ad 1) Het doel van de beleidsnotitie Dak- en Thuislozen is het bieden van een meerjarig kader voor de rol van de provincie op het brede terrein van dak- en thuislozen.

De gemeente Almere is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de regie, organisatie en financiering van de zorg voor Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang en Ambulante Verslavingszorg. Deze onderdelen zullen overigens opgaan in de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO). De groep dak- en thuislozen behoort in meerderheid tot deze categorieën en bestaat voor het

grootste deel uit volwassenen. Maar ook gezinnen met kinderen vallen daar onder. Ten aanzien van jongeren zijn gemeenten verantwoordelijk voor het jeugdbeleid, waar welzijn en gezondheid belangrijke onderdelen in zijn. Tevens heeft Almere speciaal aandacht besteed aan zwerfjongeren, door de Universiteit van Amsterdam opdracht te geven om een onderzoek te doen naar de situatie in Flevoland (zie Ad 2).

De provincie heeft een geheel andere rol dan de gemeenten t.a.v. de groep jeugdigen. Het is namelijk verantwoordelijk voor de regie, organisatie en financiering van de hulpverlening, die nodig is voor jongeren die een indicatie hebben voor de Jeugdzorg.

De noodzaak om het beleid van provincie en gemeenten op elkaar af te stemmen wordt steeds groter. Daarom moeten de voor de provincie belangrijkste beleidspunten worden benoemd ter voorbereiding op het bestuurlijke overleg, dat wordt gehouden als vervolg op het genoemde onderzoek onder zwerfjongeren in Flevoland. Dit betekent ook, dat de verantwoordelijkheden van de provincie scherper in beeld moet worden gebracht.

Ad 2) Al jaren ontbreken er voldoende en nauwkeurige gegevens over de groep dak- en thuislozen, zowel in Nederland als in Flevoland. De aandacht daarbij voor zwerfjongeren is vrij nieuw, zodat er volgens een rapport van de Algemene Rekenkamer (2003) nog weinig specifieke aandacht voor is en weinig gegevens over bekend zijn. De gemeente Almere heeft daarom, samen met de provincie, een onderzoek onder zwerfjongeren uitgevoerd: "Je ziet het ze niet aan" (2004). De uitkomsten geven aan dat vooral op gemeentelijk niveau meer samenwerking en afstemming nodig is. Ook is de relatie met de Jeugdzorg van belang, omdat ongeveer de helft van de zwerfjongeren aangeeft psychische problemen te hebben. De provincie was ambtelijk vertegenwoordigd in de begeleidingsgroep van het onderzoek.

Het College van B&W van Almere trekt onder andere als conclusie, dat bestuurlijk overleg tussen Almere, Lelystad en de provincie nodig is om gerichte vervolgstappen te kunnen benoemen.

#### Opmaat voor beleid in de provincie Flevoland

De gemeente Almere zal als centrumgemeente de groter wordende maatschappelijke problematiek rond de Maatschappelijke Opvang aanpakken. Dit betreft dan activiteiten gericht op alle denkbare doelgroepen, dus ook zwerfjongeren en gezinnen met kleine kinderen. De huidige situatie vereist, dat in de hele keten van de Maatschappelijke Opvang actie in verschillende vormen zou moeten worden ondernomen: preventie, crisisopvang / stabilisatie, en herstel / reïntegratie (zie bijlage 2). Elk van deze onderdelen is nader uitgewerkt:

##### a) Preventie

Een belangrijk onderdeel van preventie is het voorkomen, dat mensen door geldgebrek, mishandeling, sociale of psychische problemen hun huis uitgezet moeten worden. Vroegtijdige signalering van dergelijke oorzaken is dan belangrijk, maar ook goede samenwerking tussen betrokken organisaties als woningbouwcorporaties, GGD en zorginstellingen op basis van afspraken. Gemeenten spelen een belangrijke rol in de realisatie van deze doelen.

##### b) Crisisopvang / stabilisatie

Het beschikbaar hebben van een eerste opvang bij onvrijwillige dakloosheid is cruciaal. De vraag naar die opvang is echter groter dan het aanbod, onder andere door het tekort aan vervolgvoorzieningen. Een ander kenmerk is de grote diversiteit aan "klanten" voor die opvangvoorzieningen: individuele jongeren, gezinnen met kinderen, tienermoeders, alleenstaande volwassenen. De nadruk ligt op het bieden van een tijdelijk woonverblijf gericht op het weer aanleren van een geregeld levensritme en op het voorbereiden op de volgende fase, waarin men weer zelfstandig woon (al dan niet onder begeleiding). De aard van hun problematiek kan vervolgens bepalend zijn voor de begeleiding van deze groepen, zoals in geval van psychische problematiek over verslaving. Vaak is er een maximale verblijfsduur van enkele maanden.

Naast crisisopvang voor "nieuwe gevallen" zijn ook voorzieningen nodig voor mensen die (bijvoorbeeld na een periode van dakloosheid of behandeling) vaak langdurig zijn aangewezen op dagopvang, activering of toeleiding naar werk of scholing. Deze mensen hebben dan elders woonruimte (al dan niet begeleid) maar hebben een behoefte aan een

ruimte, waar men delen van de week naar toe kan voor sociale contacten, activering / cursussen of scholing / werk. Stabilisatie van hun functioneren staat dan voorop, omdat er door hun persoonlijke situatie weinig mogelijkheden zijn voor ontwikkeling richting een volledig zelfstandige positie in de samenleving.

c) Herstel / reïntegratie

Na een relatief kort verblijf in een crisisopvang is het de bedoeling, dat men snel weer een zo zelfstandig mogelijk levenspatroon op gaat bouwen. Daarbij zijn vormen van begeleiding nodig in de sfeer van het wonen, geldbeheer en sociale contacten. Die inhoudelijke deskundigheid is overwegend beschikbaar op indicatie van het Zorgkantoor of Bureau Jeugdzorg, maar er is vooral een tekort aan woningen. De voorzieningen voor jongeren zijn in principe beschikbaar voor een bepaalde periode, tussen de 1 en 2 jaar. Voor volwassenen is vaak het begeleid zelfstandig wonen de hoogst haalbare vorm van maatschappelijke integratie: het gaat dan ook over mensen die langdurig zorg afhankelijk zijn.

Deze benadering en indeling van de keten wordt overgenomen als leidraad voor beleid en activiteiten vanuit de provincie op dit beleidsterrein.

### Dak- en thuislozen en zwerfjongeren in Flevoland: actuele situatie

De noodzaak om op (delen van) de keten extra inzet te plegen is sterk afhankelijk van de huidige vraag naar de respectievelijke voorzieningen en de ontwikkelingen daarin voor de komende jaren. Het ontbreken van betrouwbare informatie daarover heeft in 2004 geleid tot enkele initiatieven, waar de provincie ook bij betrokken is geweest:

- Monitor kwetsbare groepen

Begin 2004 is mede dankzij een subsidie van de provincie Flevoland het project "Monitor kwetsbare groepen" gestart. Op initiatief van de gemeente Almere is een opzet gemaakt van een registratiesysteem voor groepen die maatschappelijk in de knel zitten: dak- en thuislozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld. Op basis van die monitor komen gegevens beschikbaar die gebruikt kunnen worden voor verdere beleidsontwikkeling. Het gaat dan vooral om het koppelen van bestaande registratiesystemen en over de voorwaarden voor het uitwisselen van persoonsgegevens tussen de betreffende organisaties.

Op dit moment (begin 2005) is de opzet van de monitor gereed en kan worden gestart met de ontwikkeling van de database en de verdere invulling daarvan. Dit zal gereed zijn in het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2005. De monitor kan voor de toekomst beleidsmatige gegevens genereren over kenmerken van de doelgroepen en ontwikkelingen daarin.

- *Onderzoek onder zwerfjongeren*

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 gesignaleerd, dat in de provincie Flevoland niet of nauwelijks beleidsmatige aandacht was voor het onderwerp Zwerfjongeren. Op basis van dit rapport heeft de gemeente Almere in samenwerking met de provincie geconcludeerd, dat dit vooral komt vanwege het gebrek aan kwantitatieve gegevens (hoeveel zijn er en waar) en kwalitatieve gegevens (wie "zijn" de zwerfjongeren en wat beweegt hen). In 2004 is daarom onderzoek gedaan naar zwerfjongeren in heel Flevoland (zie paragraaf 4).

Onlangs heeft de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek uitgevoerd. Sinds 2003 blijkt dat het tekort aan opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren landelijk nog steeds achterblijft bij de vraag. Wel wordt aangetoond dat veel gemeenten hun activiteiten rond de hulpverlening hebben geïntensiveerd. Speciaal over de provincie Flevoland wordt op p. 19 – 20 het volgende gezegd:

"Vijf provincies (te weten Overijssel, Flevoland, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant) en alle grootstedelijke regio's voeren wel een specifiek zwerfjongerenbeleid. 'Nieuwkomer' is de provincie Flevoland waar – naar aanleiding van een begin 2004 uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek naar zwerfjongeren in deze provincie – in het Collegeakkoord opgenomen is dat de problematiek van dak- en thuislozen een provinciale aangelegenheid is. Maatregelen zijn gericht op zowel preventie als hulpverlening (laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg) en op ontwikkeling van een regionale aanpak".

## Onderzoek naar zwerfjongeren in Flevoland: de uitkomsten en aanbevelingen

De beleidsmatige invulling van de provinciale rol bij de Maatschappelijke Opvang was in eerste instantie afhankelijk gesteld van de uitkomsten van een onderzoek onder zwerfjongeren. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Almere vanuit de hoge prioriteit die aan dit maatschappelijke vraagstuk breed is toegekend. De provincie is betrokken geweest bij dat onderzoek via deelname aan de begeleidingscommissie (zie bijlage 3: Conclusies en aanbevelingen). De eerste belangrijke uitkomst van het onderzoek is, dat er naar schatting 100 zwerfjongeren in Flevoland zijn die drie maanden of langer thuisloos zijn (met een ondergrens van 57 en een bovengrens van 130). Daarvan is bijna 90 % te vinden in de gemeenten Almere en Lelystad. Een tweede uitkomst is, dat er een relatief grote groep is van ongeveer 50 jongeren die tussen de 1 en 3 maanden thuisloos zijn. Dit is de zogenaamde risicogroep, waar vooral gericht preventieve maatregelen voor moeten worden genomen om te voorkomen, dat ze "echte" zwerfjongeren worden. De onderzoekers concluderen vervolgens, dat er meer specifiek lokaal beleid nodig is voor de zwerfjongeren (vooral in de gemeenten Almere en Lelystad). De multidisciplinaire afstemming tussen hulpverleningsorganisaties zal daarbij moeten worden verbeterd, evenals de afstemming met het onderwijs. Op deze wijze kan vroegtijdig contact worden gelegd met de jongeren en zal de weg naar de hulpverlening verbeterd kunnen worden. Daarvoor is het wel nodig, dat de capaciteit van (tijdelijke) nachtopvang wordt uitgebreid. Een speciaal punt van aandacht is de actieve aanpak van de schulden. Ten slotte is contact met de ouders van groot belang om te komen tot een meer vroegtijdige betrokkenheid bij het oplossen van de problemen.

Het College van B&W van Almere heeft inmiddels aangegeven, dat met het College van Lelystad en met Gedeputeerde Staten van Flevoland een Plan van Aanpak zal worden opgesteld voor de problematiek rond zwerfjongeren. Deze notitie dient als provinciaal beleids- en referentiekader ten behoeve van dat overleg.

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek voor de provincie is, dat er een relatief grote groep jongeren is die formeel nog niet "zwerfend" is, maar daar wel al veel kenmerken van draagt. Signalering van deze groep in een vroeg stadium is van groot belang om te voorkomen dat ze "echte" zwerfjongeren worden.

Deze signalering zal onder andere plaats moeten vinden in het onderwijs, maar ook bij verschillende onderdelen van de zorg zullen activiteiten moeten worden ondernomen om die preventie te kunnen bieden. Het initiatief van de GGD om de op te zetten Monitor Jeugdgezondheidszorg te verbreden naar een Monitor Jeugd, zou daarin een belangrijke rol kunnen spelen. Tevens zou een koppeling met de Monitor kwetsbare groepen betekenen, dat de situatie van jongeren en volwassenen beter in relatie tot elkaar kan worden gebracht. Ambtelijk wordt nog nagegaan of dat mogelijk is.

Voor de provincie is ook de conclusie van belang, dat iets minder dan de helft van de zwerfjongeren aangeeft psychische problemen te hebben. In welke mate dit een zorgvraag betreft die binnen de geïndiceerde Jeugdzorg valt, is niet bekend. Wel is duidelijk, dat onder de zwerfjongeren een substantieel deel zal zitten die een beroep doet of zou moeten doen op Jeugdzorg.

## Beleidsmatige keuzes voor de komende jaren

De provincie Flevoland kiest er voor om de komende jaren beleidsmatig betrokken te zijn op het terrein van Dak- en Thuislozen. Dit heeft dan betrekking op alle groepen, die daar onder vallen: zwerfjongeren, volwassen dak- en thuislozen, gezinnen met kinderen etc. Gezien de rol van de gemeenten op dit onderdeel betekent dit, dat de provincie slechts aanvullend op dat beleidsterrein van gemeenten een ondersteunende rol wil gaan spelen. Die rol komt dan met name tot uiting in het stimuleren en ontwikkelen van nieuwe initiatieven op het gebied van dak- en thuislozen. De voorkeur gaat dan vervolgens uit naar activiteiten / projecten, die concreet bijdragen aan verbetering van de leefsituatie van die groepen.

De provincie zal zich niet richten op structurele exploitatie van projecten of voorzieningen. Gemeenten en provincie blijven daarom vanuit de eigen taken een aanvullende rol spelen en houden daarmee op elkaar aansluitende verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar.

| Beleidsveld             | Provincie                                                                                                                                                                                    | Gemeenten / Almere                                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Jeugdzorg               | - Wet op de Jeugdzorg<br>- provinciaal jeugdzorgbeleid                                                                                                                                       | - WMO<br>- lokaal jeugdbeleid<br>- Jeugdgezondheidszorg |
| Maatschappelijke Opvang | - Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV)<br>- Zorgberaad (signalering en informatie-uitwisseling t.a.v. Zorg en Welzijn)<br>- Provinciale Steunfuncties (sport en welzijn)<br>- Zorgvragersbeleid | - WMO<br>- lokaal gezondheidsbeleid                     |

Onder verwijzing naar de beleidsopzet van de gemeente Almere zijn de meest noodzakelijke beleidsmatige activiteiten schematisch benoemd. Daarbij is met een P (provincie) of G (centrum gemeente) aangegeven, die daarbij de hoofdverantwoordelijke is.

| Inhoudelijke functies       | Jeugd                                                                                                                                                                     | Dak- en thuislozen                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Preventie                   | - afstemming tussen Jeugdzorg en Onderwijs initiëren P / G<br>- betrokkenheid van ouders vergroten G<br>- doelgroep monitoren G                                           | - ontwikkelen monitor kwetsbare groepen G<br>- relatie met de kinderen in beeld brengen G                                                                            |
| Crisisopvang / stabilisatie | - afstemming realiseren tussen zorgaanbieders P<br>- afstemming verschillende financiële stromen nader onderzoeken P / G<br>- initiëren en ontwikkelen nieuw hulpaanbod P | - afstemming realiseren tussen zorgaanbieders G<br>- afstemming verschillende financiële stromen nader onderzoeken G<br>- initiëren en stimuleren nieuw hulpaanbod G |
| Herstel / reïntegratie      | - afstemming realiseren tussen zorgaanbieders P<br>- afstemming verschillende financiële stromen nader onderzoeken P / G<br>- initiëren en ontwikkelen nieuw hulpaanbod P | - afstemming realiseren tussen zorgaanbieders G<br>- afstemming verschillende financiële stromen nader onderzoeken G<br>- initiëren en stimuleren nieuw hulpaanbod G |

Uit dit overzicht blijkt nogmaals, dat gemeenten hoofdverantwoordelijk zijn voor dak- en thuislozen. Dit betekent overigens wel, dat er gezien de provinciale verantwoordelijkheid rond de groep jeugdigen meer beleidsmatige afstemming en samenwerking tot stand zal worden gebracht met gemeenten.

#### Inzet middelen 2005

Voor 2005 is eenmalig een bedrag beschikbaar van € 100.000. Voorgesteld wordt om dat geld gezien de bovenstaande keuzes uitsluitend te bestemmen voor activiteiten en projecten, die directe een verbetering of uitbreiding betekenen voor de Dak- en thuislozen in Flevoland. Er zijn inmiddels met de gemeente Almere contacten over een mogelijke bestemming, maar er zal eerst met het College van die gemeente worden overlegd over de daarin te kiezen lijn. Om dezelfde reden zal daarna ook worden overlegd met de gemeente Lelystad.

De uiteindelijke bestemming van de beschikbare middelen voor 2005 zal tevens afhankelijk worden gesteld van de uitkomsten van de Commissie Samenleving van 6 juli 2005.

Voor de periode na 2005 heeft het College besloten, om vanaf 2006 jaarlijks een bedrag van € 50.000 beschikbaar te stellen voor het stimuleren of ondersteunen van nieuwe initiatieven op het gebied van

dak- en thuislozen. De in deze notitie neergelegde beleidslijn zal ook bij de besteding van die middelen worden toegepast.

## Conclusies

- 1) de provincie Flevoland wil gezien haar huidige taken op het gebied van zorg en welzijn een ondersteunende en stimulerende rol spelen ten aanzien van Dak- en thuislozen. Dit dan aanvullend op de rol van Almere, die hier als centrumgemeente verantwoordelijke voor is. De betrokkenheid van de provincie kan zich dan richten op alle drie de hoofdfuncties van het beleid voor dak- en thuislozen: preventie, crisisopvang / stabilisatie, en herstel / reïntegratie;
- 2) Gemeenten en provincie zouden een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten nemen voor de regie voor groep zwerfjongeren in Flevoland. Daarbij zouden ze zich vooral zich moeten richten op vraagstukken rond samenwerking en afstemming van verschillende partijen en organisaties in de keten volgens een integrale aanpak. De noodzaak hiervoor ligt in het verlengde van uit de aanbevelingen uit het onderzoek naar zwerfjongeren in Flevoland. Het is gewenst, dat hierover in het verlengde van hetgeen onder 1) is genoemd bestuurlijke afspraken worden gemaakt met de gemeente Almere;
- 3) Het bedrag van € 100.000 dat 2005 beschikbaar is, zal worden besteed aan enkele projecten die de start van nieuwe en de doorstroming binnen bestaande activiteiten bevordert. De concrete invulling vindt plaats op basis van de discussie in de Commissie Samenleving van juli 2005, en van het overleg met de gemeente Almere.