

A large, semi-transparent silhouette of a person wearing a hooded jacket and carrying a backpack, set against a background of a sunset or sunrise over a body of water. The person is looking down and to the left.

MONITOR DAK- EN THUISLOZE JONGEREN

EEN NULMETING

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
EW/bv/001626
Roel van Weert en Ellen Westhoff
4 juni 2020

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en aanleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.1.1	<i>Het actieprogramma</i>	3
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Procesbeschrijving en methodologische verantwoording	5
2.1	Opzet van de monitor	5
2.2	Doel en indicatoren	5
2.3	Gehanteerde definities	6
2.4	Methodologische verantwoording	8
2.5	Respons	8
3	Bevindingen nulmeting	10
4	Reflectie en aanbevelingen	12
4.1	Verander niet te veel aan de huidige indicatoren	12
4.2	Een toename in het aantal dak- en thuisloze jongeren in de monitor hoeft niet slecht te zijn	12
4.3	Waarborgen van privacy is van groot belang, maar voor een helpende monitor zijn gegevens op persoonsniveau noodzakelijk	13
4.4	Maak een onderscheid tussen dakloze en thuisloze jongeren	13
4.5	Overige punten	14
A.	De beleidstheorie	15
B.	Definities en invulformat nulmeting	16

1 Achtergrond en aanleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In Nederland waren op 1 januari 2018 naar schatting ongeveer 9.400 jongeren tussen de 16 en 27 jaar dak- en thuisloos. Vaak zijn dit jongeren met complexe, meervoudige problematiek en zonder stevig sociaal netwerk. Veel van hen hebben een verleden in de jeugdzorg en sommigen zijn al eens in aanraking geweest met politie of justitie. Knelpunten in het helpen van deze jongeren zijn grotendeels bekend en omvatten onder andere een tekort aan betaalbare woningen, overgang van jeugdzorg naar Wet maatschappelijke opvang, een tekort aan passende zorg, de kostendelersnorm en moeite rond het verkrijgen van een briefadres. De laatste jaren zijn verschillende initiatieven opgezet vanuit maatschappelijke organisaties, instanties in het sociale en justitiële domein, zorg, onderwijs, kennisinstituten en het bedrijfsleven, maar deze bleken onvoldoende om de problematiek het hoofd te bieden. Om deze kwetsbare groep passende zorg en ondersteuning te bieden, waarbij ze de ruimte krijgen om hun talenten te ontwikkelen en toe te werken naar een zelfstandige toekomst, is het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren geïnitieerd.

1.1.1 Het actieprogramma

Vanuit het Actieprogramma, dat een looptijd heeft van 2019 tot en met 2021, ondersteunt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) gemeenten en betrokken partijen om potentiële en huidige dak- en thuisloze jongeren echt te helpen. Binnen het Actieprogramma sluit het ministerie van VWS aan bij bestaande inzichten en programma's, maar maakt het ook gebruik van nieuwe inzichten die het Actieprogramma op zal leveren en schuwt het niet kritisch naar de

¹ Alkmaar, Almere, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Dordrecht, Enschede, Groningen, Haarlem, Leiden, Maastricht, Purmerend, Rotterdam, Utrecht.

eigen rol en verantwoordelijkheden te kijken. Het Actieprogramma heeft 2 centrale doelstellingen:

- a. Kwantitatief: het realiseren van een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren (18-27 jaar) in Nederland, het terugdringen van het aantal jongeren waarbij sprake is van terugval, het voorkomen van wachtlijsten voor de jongerenopvang en het terugdringen van de gemiddelde duur in de jongerenopvang (maximaal 3 maanden);
- b. Kwalitatief: het realiseren van een continu verbeterende uitvoeringspraktijk waarbij gemeenten en samenwerkingspartners actief inzetten op preventie en jongeren op een laagdrempelige manier en op alle benodigde levensgebieden ondersteunen.

Hierbij aansluitend staan de volgende uitgangspunten centraal in het Actieprogramma:

- a. Preventie, nazorg en regie;
- b. Financiële bestaanszekerheid;
- c. Persoonlijke ontwikkeling en scholing;
- d. Opvang en wonen;
- e. Helpende regels.

Het Actieprogramma kent verschillende onderdelen, waaronder de '100% ambitie' pilots waarin 14 pilotgemeenten¹ zijn uitgedaagd om het aantal dak- en thuisloze jongeren in de eigen gemeente met 100% te verminderen door middel van een aanpak op alle levensgebieden². De pilots ondersteunen de jongeren op basis van hun individuele behoeften en volgen ze om te kunnen vaststellen of er sprake is van een duurzame oplossing voor de jongere. Om een indicatie van de voortgang en

² Onderwijs, veiligheid, netwerk en vrije tijd, werk en inkomen, wonen, en zorg. Bron: <https://www.16-27.nl/>.

resultaten van de pilot te kunnen geven moet een monitor ontwikkeld worden die mogelijk door de gemeenten zelfstandig kan worden gebruikt.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- a. Het gezamenlijk met de pilotgemeenten en in afstemming met het ministerie van VWS en het Instituut voor Publieke Waarden (hierna IPW) een opzet voor een kwantitatieve monitor ontwikkelen die een indicatie geeft van de voortgang en resultaten van 14 pilots om het aantal dak- en thuisloze jongeren met 100% terug te dringen. De opzet van de monitor moet worden gedragen door de 14 pilotgemeenten, het ministerie van VWS en IPW;
- b. Het uitvoeren van een nulmeting van de monitor met de 14 pilotgemeenten.

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage beschrijven wij het proces rond de opzet van de monitor van de '100% ambitie pilots' en de bevindingen uit de nulmeting. In hoofdstuk 2 beschrijven we de totstandkoming en de inhoud van de monitor samen met enkele methodologische keuzes die we hebben gemaakt. Hoofdstuk 3 omvat beknopt de bevindingen uit de nulmeting, deze sluiten aan op het interactieve dashboard. Tot slot geven we in hoofdstuk 4 een reflectie op de monitor en de daaruit voorkomende bevindingen en doen we aanbevelingen voor de vervolgmetingen.

2 Procesbeschrijving en methodologische verantwoording

2.1 Opzet van de monitor

De monitor dient de belangrijkste bedoelde en onbedoelde effecten van de 100% ambitie pilots inzichtelijk te maken. Uitgangspunt hierbij is de praktische uitvoerbaarheid van de monitor. Omdat gemeenten de monitor zelf uitvoeren is het van groot belang gezamenlijk tot een klein aantal concrete en kwalitatief goede indicatoren te komen, waarvan de definities aansluiten bij de taal die gemeenten spreken. Zo beperken we de administratieve lasten voor de gemeenten en het zorgt voor een helder beeld in de monitor.

In een startbijeenkomst met het ministerie van VWS, meerdere pilotgemeenten en IPW is afgesproken de monitor te ontwikkelen in samenwerking met een vertegenwoordiging van vier pilotgemeenten. In een aantal bijeenkomsten zijn we inhoudelijk met deze pilotgemeenten en IPW in gesprek gegaan over het doel van de monitor, de daarbij horende indicatoren, mogelijke databronnen en aandachtspunten ten aanzien van de dataverzameling.

Hierna hebben we ruim de tijd genomen om het ontwikkelde format voor de monitor te testen met de vier betrokken gemeenten en het op basis van de daaruit voortvloeiende bevindingen door te ontwikkelen. De doorontwikkeling betrof met name een verdere aanscherping van definities van de indicatoren en de praktische handleiding om het format te vullen. In deze fase hebben we, om de haalbaarheid van het invullen van het format na te gaan, ook een aantal pilotgemeenten betrokken die niet bij de ontwikkeling van het format betrokken waren. Alle pilotgemeenten hebben

daarna tot 1 februari 2020 de tijd gekregen om gegevens aan te leveren over de dak- en thuisloze jongeren binnen hun gemeenten in 2019. De resultaten van de nulmeting brengen wij, naast voorliggende rapportage, voor de pilotgemeenten zelf in beeld in een online en interactief Power BI dashboard. In twee duidingssessies hebben wij de bevindingen uit de nulmeting met de pilotgemeenten besproken. Onderwerpen die in deze sessies aan bod kwamen zijn de kwaliteit van de data, (on)duidelijkheden rondom het format en de indicatoren, en de bruikbaarheid van het dashboard. In figuur 1 op de volgende pagina is het tijdspad van het ontwikkelen van de monitor en de nulmeting te zien vanaf de start van het traject in juni 2019.

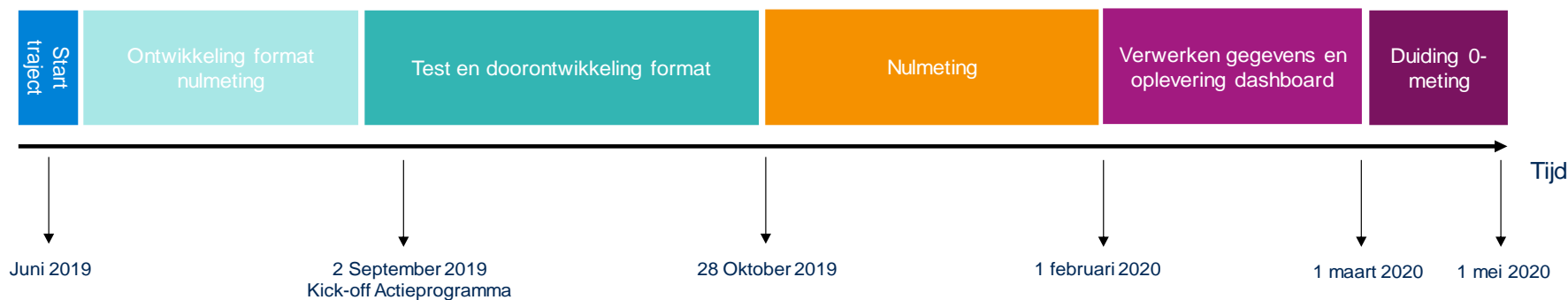
2.2 Doel en indicatoren

Bij de kwantitatieve monitor sluiten we aan bij de vier indicatoren zoals genoemd in het actieprogramma:

- a. Aantal dak- en thuisloze jongeren;
- b. Terugval;
- c. Wachtijd op een plek in passende opvang;
- d. Gemiddelde duur van de opvang.

Er zijn nog meer indicatoren of uitsplitsingen denkbaar, maar door te focussen op deze vier indicatoren worden de belangrijkste outcome en throughput effecten³ van de pilots in beeld gebracht. Door deze vier indicatoren te hanteren kunnen de meeste gemeenten ook aansluiten bij bestaande registratiesystemen en worden de administratieve lasten voor de gemeenten en uitvoerders beperkt. Verder vragen we gemeenten een aantal populatiekenmerken te registreren (leeftijd, geslacht, gemeente waar jongere zich

³ Zie bijlage A. De Beleidstheorie



Figuur 1. Tijdsplan opzet monitor en nulmeting

heeft meldingen en registraties waarin de jongere vermeld staat), de redenen van dakloosheid en redenen van uitstroom als facultatieve indicatoren opgenomen. Deze twee indicatoren bevatten belangrijke informatie voor de gemeenten, maar nog niet alle pilotgemeenten registreren redenen van dakloosheid en redenen van uitstroom, of ze registreren ze niet voor alle jongeren. Ook is het lastig eenduidige categorieën te formuleren. Er zijn bijvoorbeeld over het algemeen meerdere redenen die er samen voor zorgen dat een jongere dak- of thuisloos is geraakt. Welke reden voorliggend is kan lastig te bepalen zijn, of is aan interpretatie onderhevig.

De monitor zal tot het einde van het Actieprogramma periodiek worden herhaald.

2.3 Gehanteerde definities

Eenduidigheid in de manier van registreren is van groot belang om cijfers tussen verschillende gemeenten te kunnen vergelijken en uitspraken te kunnen doen over verschillen en overeenkomsten en de voortgang van het Actieprogramma. De in de monitor gehanteerde definities lichten we in deze paragraaf nader toe.

Dak- en thuisloze jongeren: jongvolwassenen van 18 tot en met 27 jaar met een acuut huisvestingsprobleem die zelf of met hulp van hun sociale netwerk geen oplossing

kunnen vinden. De jongere beschikt niet over een eigen woonruimte, heeft geen vooruitzicht op een stabiele slaapplek en is voor een slaapplek 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 van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang;
- Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie.

Deze definitie is vergelijkbaar met de definitie van het CBS. We hebben ervoor gekozen om 'geen vooruitzicht op een stabiele slaapplek' eerder in de definitie te plaatsen, zodat dit van toepassing is op alle drie de mogelijke slaapplekken. Daarnaast hebben we 'ten minste één nacht (in de maand)' weggelaten. Het CBS geeft aan deze toevoeging ook niet meer te hanteren in hun nieuwe definitie. Zowel spookjongeren als bankslapers vallen binnen de gehanteerde definitie. Aangezien spookjongeren nergens geregistreerd staan is het niet mogelijk deze groep mee te nemen in de monitor (zie ook paragraaf 2.4). Bankslapers nemen wij wel mee, voor zover zij in een registratie voorkomen. Is dat niet het geval, dan horen zij bij de groep spookjongeren en komen zij dus niet in de monitor voor.

Om het aantal dak- en thuislozen jongeren te meten kiezen wij voor de volgende bestaande bronnen/registers:

- a. Opvangadressen: register jongeren die volgens de BRP (Basisregistratie Personen) verblijven bij dag- en nachtopvangvoorzieningen voor dakloze personen;
- b. Briefadres: jongeren met een briefadres volgens de BRP;
- c. Daklozenuitkering: jongeren die in het bijstandsregister stonden als personen zonder vaste verblijfsplaats, volgens het Besluit Adreslozen binnen de Wet Werk en Bijstand.

Dak- en thuisloze jongeren in andere (gemeentelijke) registraties (ADF formulier, zorg- of toekomstplan) komen overeen met de hier genoemde bronnen. Gebruik van deze bronnen kan toegevoegde waarde hebben, omdat je meer informatie hebt over de jongeren, maar is voor deze monitor niet nodig. Het staat gemeenten vrij van deze registraties gebruik te maken voor de monitor, als dit bijvoorbeeld gunstig is voor het beperken van administratieve lasten.

Herhaalde dak- en thuisloosheid: het aantal jongeren dat zich na een uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente.

Hierbij veronderstellen wij dat er, wanneer een jongere zich eerder dan vier maanden opnieuw meldt, nog geen sprake was van een stabiele woonsituatie. Wanneer een jongere zich na twee jaar opnieuw meldt, kan dit het gevolg zijn van andere gebeurtenissen of een andere situatie dan degene waardoor hij in eerste instantie dakloos is geraakt. Er wordt in dat geval verondersteld dat er geen sprake is van terugval.

Directe opvang: alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de jongere en alleen bedoeld zijn om de jongere acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan

⁴ N.b. deze jongeren worden dus wel in de monitor meegenomen, zij verblijven echter niet in een directe opvang, maar bij hun netwerk of op straat.

crisisopvang, noodopvang, 24-uursopvang, opvangplekken die alleen geschikt zijn als 'doorstroomplek' et cetera.

Jongerenopvang: alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de jongere voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden. Indien de gemeente niet beschikt over een specifieke jongerenopvang, kan hier de opvang worden ingevuld die de gemeente heeft aangewezen als passende opvang voor jongeren.

Wachttijd voor een plek in de jongerenopvang: tijd in dagen tussen de eerste melding en de start van het verblijf in een jongerenopvang (figuur 2).

Wanneer een jongere ervoor kiest om na melding op straat of bij het netwerk te (blijven) slapen tot er plek is in de jongerenopvang registreren we dit niet als directe opvang.⁴ Ook dan is de tijd in dagen tussen de melding en de datum dat de jongere terecht kan in een jongerenopvang de wachttijd tot een plek in de jongerenopvang.



Figuur 2. Tijdspad van melding tot duurzame oplossing met indicatoren

Duur van de periode in de opvang: tijd in dagen tussen de start van het verblijf in een directe opvang en het einde van het verblijf in een jongerenopvang (figuur 2).

De pilotgemeenten hebben voor de uitvraag van gegevens een overzicht van deze definities en een invulformat (zie bijlage B) ontvangen.

2.4 Methodologische verantwoording

Ten aanzien van de data en de interpretatie van de bevindingen beschrijven we in deze paragraaf enkele aandachtspunten.

Voor de verzameling van gegevens over dak- en thuisloze jongeren maken gemeenten grotendeels gebruik van drie verschillende bronnen (briefadres, daklozenuitkering en opvangadres). We gaan er hierbij vanuit dat het mogelijk is om dubbelingen tussen deze bronnen op te sporen (bijvoorbeeld op basis van BSN-nummer) zodat jongeren niet dubbel worden geteld.⁵ Met het gebruik van deze drie bronnen brengen we niet de hele groep dak- en thuisloze jongeren in beeld. Zorgmijders en spookjongeren staan nergens geregistreerd. Het is daarom op dit moment niet realistisch om deze groep jongeren in beeld te brengen.

We kiezen ervoor om zowel het aantal unieke cliënten als het aantal meldingen te meten. Het verschil tussen het aantal meldingen ten opzichte van het aantal unieke cliënten geeft al richting aan het aantal teruggevallen jongeren. Er is echter sprake van een groep jongeren die heen en weer forenst tussen twee of meerdere gemeenten. Deze jongeren kunnen zich meerdere keren in dezelfde gemeente melden, of zich bij meerdere gemeenten melden. Deze dubbeling is niet te voorkomen.

De definitie voor dak- en thuisloze jongeren die we hanteren bij de indicator 'herhaalde dak- en thuisloosheid' verschilt ten opzichte van de definitie in de rest van de monitor. Het definitieverschil zit hem enkel in de leeftijdscomponent. Voor deze indicator wordt niet naar de huidige leeftijd van de jongere gekeken, maar naar de leeftijd waarop de jongere zich voor het laatst (voor zijn terugval) heeft gemeld bij de gemeente en een traject is opgestart dat heeft geresulteerd in een (veronderstelde) stabiele woonsituatie. Het is dus in theorie mogelijk dat 'jongeren' met een leeftijd van 29 of 30 worden meegenomen in deze indicator.

⁵ Tijdens de nulmeting bleek het dubbel tellen van jongeren niet geheel te voorkomen.

We maken voor herhaalde dak- en thuisloosheid gebruik van dezelfde bronnen als voor de registratie van het aantal dak- en thuisloze jongeren. Het is nog wel de vraag of deze systemen nu al zo zijn ingericht dat het aantal gevallen van herhaalde dak- en thuisloosheid te achterhalen is. Als er in alle registraties BSN-nummers beschikbaar zijn en een datum van aanmelding kunnen we herhaalde dak- en thuisloosheid registreren. Aandachtspunt is de groep jongeren die nu dak- en thuisloos zijn. Het is voor de meeste pilotgemeenten niet haalbaar om het aantal herhalingen in deze groep al tijdens de nulmeting in beeld te brengen, wel willen we deze groep ook kunnen monitoren.

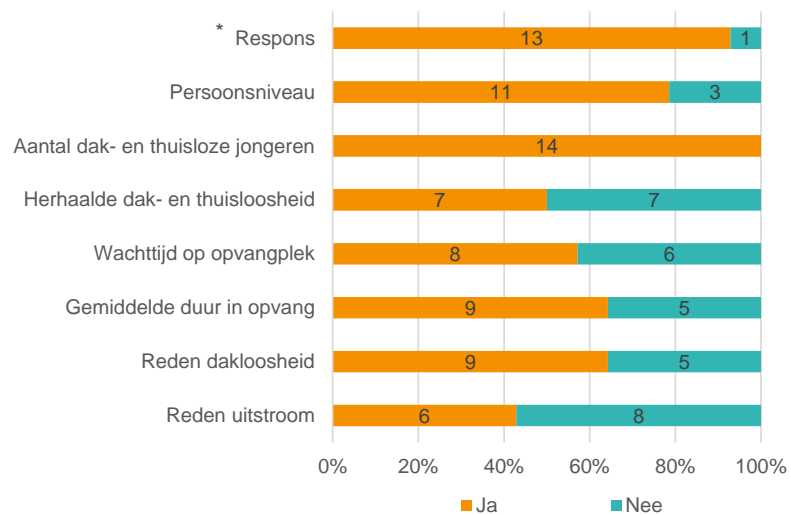
Er zijn vaak meerdere met elkaar samenhangende factoren die ervoor zorgen dat een jongere dak- of thuisloos wordt. Gemeenten hebben de ruimte om al deze redenen in te vullen in de monitor. We hebben er echter voor gekozen om alleen de door de gemeente ingevulde primaire reden van dakloosheid weer te geven.

2.5 Respons

Alle veertien pilotgemeenten hebben informatie aangeleverd voor de nulmeting. De manier waarop gemeenten de gegevens hebben aangeleverd verschilt. Elf gemeenten hebben de gegevens in het voor de monitor opgestelde format op casusniveau aangeleverd. Eén gemeente heeft de gegevens op casusniveau, maar in een ander format aangeleverd. Drie gemeenten hebben de gegevens op een geaggregeerd niveau aangeleverd. Eén van deze gemeenten had nog geen betrouwbare informatie beschikbaar over 2019, daarom is besloten voor deze gemeente gegevens over 2018 op te nemen in de nulmeting.

Ook de mate van volledigheid van de aangeleverde gegevens varieert. De registratiesystemen in veel gemeenten zijn nog niet zo ingericht dat zij daar (op een eenvoudige manier) alle informatie uit konden extraheren. Naast de registratie van datums van melding, en start- en einddatum van directe opvang en jongerenopvang,

zijn de facultatieve indicatoren 'redenen van dakloosheid' en 'redenen van uitstroom' voor veel gemeenten lastig te achterhalen. In figuur 3 geven we een overzicht van de gegevensaanlevering.



Figuur 3. Overzicht van de aangeleverde gegevens

* 'Ja' is bij Respons data over 2019, 'Nee' is data over 2018

3 Bevindingen nulmeting

De interpretatie van de bevindingen uit de nulmeting heeft enige voorzichtigheid die mede samenhangt met de volledigheid van de aangeleverde data (zie paragraaf 2.5) en met de door de gemeente aangehouden definities. Doordat het per indicator verschilt hoeveel en welke gemeenten informatie hebben aangeleverd en in welke mate is het beeld dat uit de nulmeting naar voren komt niet volledig en kunnen hieruit geen conclusies getrokken worden. Anderzijds zijn dubbelingen in de data (binnen één gemeente, of tussen meerdere gemeenten) niet altijd te voorkomen. Daarnaast werkt het licht vertekend dat de periode waarover gemeenten gegevens hebben aangeleverd verschilt. De nulmeting is in oktober 2019 van start gegaan en had aanvankelijk een eerdere deadline dan 1 februari 2020. Sommige gemeenten hebben dan ook gegevens aangeleverd tot november 2019 en één gemeente heeft gegevens aangeleverd tot en met juni 2019. Deze periode is relatief kort, waardoor er nog weinig gezegd kan worden over duurzame uitstroom en terugval van de jongeren.

Als laatste vertellen cijfers nooit het hele verhaal. Meerdere gemeenten hebben hun zorgen geuit dat de kwantitatieve monitor mogelijk een stijgende trend van het aantal dak- en thuisloze jongeren zal laten zien. Deze trend wordt niet per se veroorzaakt doordat het werkelijke aantal dak- en thuisloze jongeren stijgt, maar juist doordat zij beter in beeld zijn door de inspanningen die de gemeenten in het licht van het Actieprogramma leveren. Ook blijken er verschillen te zijn in de interpretatie van definities van indicatoren, waardoor data van verschillende gemeenten niet altijd vergelijkbaar zijn. De duidingssessies zijn daarom van groot belang geweest om de betekenis en de betrouwbaarheid van deze bevindingen te achterhalen. De uit deze

⁶ Deze categorie omvat ook jongeren van wie niet bekend is of zij door familie of derden uit huis zijn gezet, en huisuitzettingen uit kamer, huurwoning, of koopwoning.

⁷ Zoals noodopvang, 24-uursopvang etc.

sessies voortgekomen aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De nulmeting kan daarom gezien worden als vertrekpunt van waaruit de monitor verder opgebouwd kan worden.

De belangrijkste bevindingen uit de nulmeting zijn:

- a. In de nulmeting zijn 3.913 dak- en thuisloze jongeren opgenomen met een gemiddelde leeftijd van 22 jaar. Van deze groep jongeren is twee derde man. Tweeënzeventig procent van de jongeren is afkomstig uit de vier grote steden, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht;
- b. De tot dusver meest genoemde primaire redenen van dakloosheid zijn financiële problematiek (n=181), huis verlaten of uitgezet door derden⁶ (n=105), andere redenen (n=97), en problemen in de relationele sfeer (n=89). Ook psychische problematiek, huis verlaten of uitgezet door familie en uitstroom uit een andere verblijfslocatie worden meer dan 30 keer aangegeven als primaire reden van dakloosheid. De mate waarin verschillende redenen genoemd zijn in gemeenten verschilt sterk. Zoals in paragraaf 2.4 aangegeven spelen bij veel jongeren meerdere factoren een rol en geven we hier alleen de door de gemeente aangegeven primaire reden weer. Naast inhoudelijke oorzaken is een mogelijke oorzaak voor de verschillen dan ook hier te vinden;
- c. Nadat een jongere zich voor het eerst gemeld heeft of gemeld is bij de gemeente duurt het gemiddeld 114 dagen voordat hij of zij een plek krijgt in een jongerenopvang (minimaal 0 en maximaal 1660 dagen);
- d. Jongeren verblijven vervolgens gemiddeld 337 dagen in een opvanglocatie (directe opvang⁷ en jongerenopvang⁸ samen) (minimaal 0 en maximaal 1214 dagen).

⁸ Alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de jongere voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden

-
- e. Van 253 jongeren is bekend dat zij in 2019 zijn uitgestroomd. Van 88 in 2019 uitgestroomde jongeren is de reden van uitstroom bekend. Bij de meesten van hen is de opvang volgens plan beëindigd (n=34), 21 jongeren zijn uitgestroomd omdat zij de opvang zelf eenzijdig hebben beëindigd, bij 17 jongeren heeft de gemeente de opvang eenzijdig beëindigd en bij 16 jongeren is er een andere reden geregistreerd.

In een PowerBI dashboard zijn de bevindingen uit de nulmeting voor de deelnemende pilotgemeenten in meer detail te zien.

Volgens de laatste cijfers van het CBS waren er op 1 januari 2018 9.400 feitelijke dakloze jongeren tussen de 18 en 27 jaar. Dit aantal is geschat op basis van een drietal registers van daklozen en een bij-schatting van dit aantal aan de hand van de zogenoemde capture-recapture benadering⁹. Het drietal registers waar het CBS gebruik van maakt zijn:

- a. Een register met personen op opvangadressen: een binnen CBS samengestelde lijst van personen die volgens de BRP verblijven bij dag- en nachtopvangvoorzieningen voor daklozen. Hiervoor is gebruik gemaakt van een lijst met opvanglocaties van de Federatie Opvang (branchevereniging voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en beschermd en begeleid wonen) en het Leger des Heils. Deze lijst is in 2016 door het CBS geüpdatet;
- b. WWB: een binnen het CBS beschikbare lijst met personen die in het bijstandsregister stonden als personen zonder vaste verblijfsplaats, volgens het Besluit Adreslozen binnen de Wet Werk en Bijstand;
- c. LADIS: een selectie van daklozen uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem.

In deze monitor maken de gemeenten grotendeels gebruik van een drietal bronnen (briefadres, daklozenuitkering en opvangadres). We gaan ervan uit dat deze bronnen en de door het CBS gebruikte bronnen een zeer grote mate van overlap vertonen. De

⁹ Zie voor meer uitleg over deze methode <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2016/09/aantal-daklozen-in-zes-jaar-met-driekwart-toegenomen/daklozen>

definitie die het CBS hanteert voor dakloosheid is vergelijkbaar met de in deze monitor gehanteerde definitie.

In het 'Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018' geeft het CBS aan dat in 2018 37% van het totaal aantal daklozen voorkwam in de G4 en 63% in de overige gemeenten. In deze monitor van 14 gemeenten, waaronder alle G4 steden, tellen we in 2019¹⁰ 3.913 dak- en thuisloze jongeren (42% van CBS totaal), van wie 2.801 zich in de G4 bevinden (30% van CBS totaal).

¹⁰ Eén van de gemeenten heeft gegevens aangeleverd over 2018.

4 Reflectie en aanbevelingen

In dit project hebben we gezamenlijk met de aan de 100% ambitie pilots deelnemende gemeenten, het ministerie van VWS en IPW een format ontwikkeld en een nulmeting uitgevoerd om de voortgang en resultaten van de pilots te kunnen monitoren. In het kwantitatieve deel van de monitor sloten we aan bij de indicatoren zoals genoemd in het Actieprogramma: aantal dak- en thuisloze jongeren, terugval, wachttijd op een plek in de jongerenopvang en gemiddelde duur van de opvang. Naast de directe uitkomsten van de nulmeting hebben we in de loop van dit project inzichten opgedaan die van belang zijn voor het in beeld brengen van dak- en thuisloze jongeren. In dit laatste hoofdstuk geven wij als onderzoekers nog een laatste reflectie op de inzichten die we hebben opgehaald.

4.1 Verander niet te veel aan de huidige indicatoren

Al tijdens het ontwikkelen van de monitor bleek de complexiteit van het verzamelen van eenduidige informatie over dak- en thuisloze jongeren. Gemeenten registreren de gewenste gegevens (nog) niet of op een andere manier dan in de monitor gevraagd, informatie is moeilijk uit de systemen te halen of is verspreid over meerdere registraties. Ook heeft elke gemeente haar eigen registratiesysteem, dat kan verschillen van de registratiesystemen van andere pilotgemeenten. Hierdoor komt de vergelijkbaarheid van de verzamelde gegevens in het geding en daarmee de conclusies die we uit de monitor kunnen trekken. Daarnaast hebben de pilotgemeenten, zoals besproken in hoofdstuk 3 niet altijd de vastgestelde definities van de monitor aangehouden voor het verzamelen en aanleveren van de gegevens. Voordat de monitor eventueel kan worden uitgebreid met andere indicatoren is het daarom van groot belang dat gemeenten eerst focussen op het compleet, correct en eenduidig registreren van de indicatoren uit het Actieprogramma. Op deze manier krijgen vervolgmetingen ook steeds meer waarde en is het mogelijk om trends en ontwikkelingen gedurende de looptijd van monitor scherp in beeld te brengen. De

gekozen indicatoren bevatten immers belangrijke stuurinformatie voor gemeenten en voor het Rijk. De tweemaandelijks Topklas-bijeenkomsten onder begeleiding van IPW bieden een uitgelezen mogelijkheid om met elkaar van gedachten te wisselen over hoe we de huidige indicatoren in alle gemeenten meetbaar kunnen maken. Naast inhoudelijk betrokken medewerkers is de aanwezigheid van data-analisten of systeembeheerders vanuit de pilotgemeenten daarbij een vereiste om gelijk de (on)mogelijkheden van de registratiesystemen in beeld te krijgen. Betrokkenheid van softwareleveranciers als Centric en PinkRocade kan van meerwaarde zijn als blijkt dat veranderingen in de registratiesystemen wenselijk zijn.

4.2 Een toename in het aantal dak- en thuisloze jongeren in de monitor hoeft niet slecht te zijn

Voortvloeiend uit het vorige punt is het aannemelijk dat gemeenten hun registratiesysteem in de looptijd van het Actieprogramma steeds beter en completer hebben ingericht. Ook hebben zij door de inspanningen in de pilots de groep dak- en thuisloze jongeren binnen hun gemeenten steeds beter in beeld. Zo is de groep 'spookjongeren' nu buiten beeld, maar is het de uitdrukkelijke wens van de gemeenten om ook deze groep op de radar te krijgen. Deze factoren zorgen ervoor dat het aantal dak- en thuisloze jongeren in latere metingen mogelijk hoger is dan in de nulmeting. Dit hoeft dus geen werkelijke toename van het aantal dak- en thuisloze jongeren te betekenen, waarschijnlijker is het dat gemeenten een groter deel van de groep in beeld hebben. Een toename van het aantal dak- en thuisloze jongeren in de monitor is in deze zin dus een positieve ontwikkeling. Al tijdens de nulmeting blijkt dat sommige gemeenten verder zijn in het volledig in beeld brengen van de groep dak- en thuisloze jongeren dan andere gemeenten. Het is daarom de verwachting dat het aantal jongeren niet in elke gemeente procentueel even sterk zal stijgen.

4.3 Waarborgen van privacy is van groot belang, maar voor een helpende monitor zijn gegevens op persoonsniveau noodzakelijk

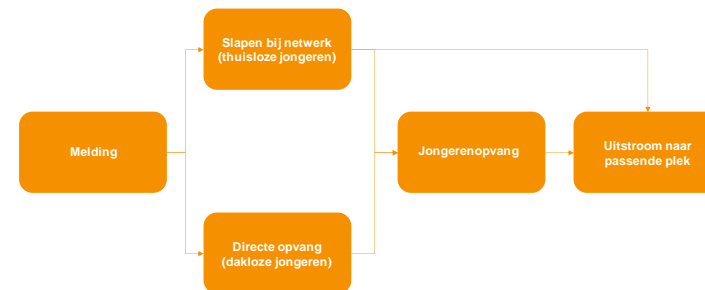
Net als binnen andere domeinen waar informatie gedeeld wordt, was ook binnen dit project de privacy van jongeren terecht onderdeel van de discussie. Sinds de invoering van de AVG in 2018 blijft het aftasten welke informatie wel, en welke informatie niet zomaar met elkaar gedeeld mag worden en welke overeenkomsten daarvoor eventueel noodzakelijk zijn. Ook wanneer er juridisch gezien geen reden is om informatie niet te delen, zijn gemeenten soms terughoudend in de manier waarop zij gegevens aanleveren en welke gegevens zij willen delen. Deze voorzichtigheid is te prijzen. Om ervoor te zorgen dat alle gemeenten zich comfortabel voelen bij het delen van de gevraagde informatie is het aan te bevelen hierover de discussie aan te gaan en afspraken vast te leggen, indien nodig in een verwerkersovereenkomst.

Een deel van de discussie omtrent AVG speelt zich intern bij gemeenten af. Informatie uit verschillende registraties kan dan bijvoorbeeld niet aan elkaar gekoppeld worden, zodat onduidelijk is hoeveel overlap er tussen de registratiebronnen bestaat. Het is dan niet mogelijk om een precies beeld te krijgen van het aantal dak- en thuisloze jongeren binnen de gemeenten, of van bijbehorende indicatoren. Ook hier kunnen gemeenten de tweemaandelijks Topklas gebruiken om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren, eventueel met ondersteuning van een privacy specialist van het ministerie van VWS.

4.4 Maak een onderscheid tussen dakloze en thuisloze jongeren

In de huidige nulmeting is geen onderscheid te maken tussen jongeren die dakloos zijn en op straat slapen, en jongeren die geen thuis hebben, maar (nog) wel bij hun netwerk kunnen overnachten. Uit de duidingssessies bleek dat dakloze jongeren doorgaans een ander traject doorlopen dan thuisloze jongeren. Om andere indicatoren, zoals wachttijd, beter te kunnen duiden is het wenselijk om te weten tot welke groep een jongere behoort.

In figuur 4 doen we een voorstel voor een aangepast stroomschema.



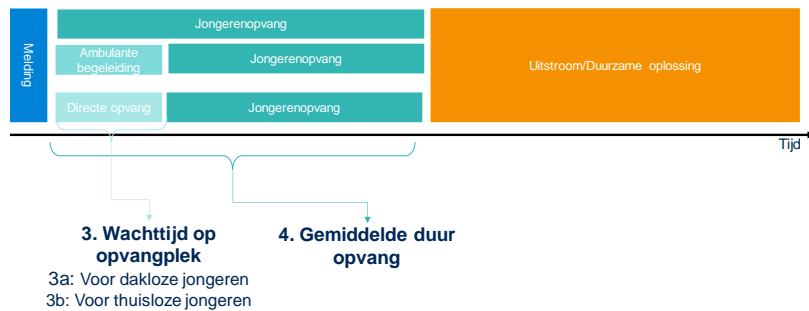
Figuur 4. Voorgesteld stroomschema van melding tot uitstroom

Hierbij rekenen we de tijd tussen de dag waarop een jongere zich meldt of gemeld wordt en de dag dat de jongere in de jongerenopvang terecht kan als wachttijd, ook als de jongere die periode nog bij familie, vrienden of kennissen slaapt.

Het is het overwegen waard om een nader onderscheid te maken tussen wachttijd op een plek in de jongerenopvang voor dakloze jongeren en wachttijd op een plek in de jongerenopvang voor thuisloze jongeren. Voor thuisloze jongeren is het hiernaast van belang om de wachttijd op ambulante begeleiding inzichtelijk te hebben. Zeker voor thuisloze jongeren die niet instromen in een directe- of jongerenopvang voordat zij uitstromen naar een duurzame oplossing biedt registratie van de start van ambulante zorg of ondersteuning waardevolle extra informatie. Dit onderscheid betekent de registratie van drie extra velden:

- Soort jongere (dakloos; thuisloos);
- Startdatum ambulante begeleiding;
- Einddatum ambulante begeleiding.

Ook moet het mogelijk zijn om in de velden startdatum/einddatum ambulante begeleiding en startdatum/einddatum directe opvang 'niet van toepassing' in te vullen. Met deze registratie is het mogelijk om indicator 3 te splitsen voor beide groepen jongeren. In figuur 5 staat de bijgestelde indicator grafisch weergegeven.



Figuur 5. Aangepast tijdpad van melding tot duurzame oplossing met indicatoren

4.5 Overige punten

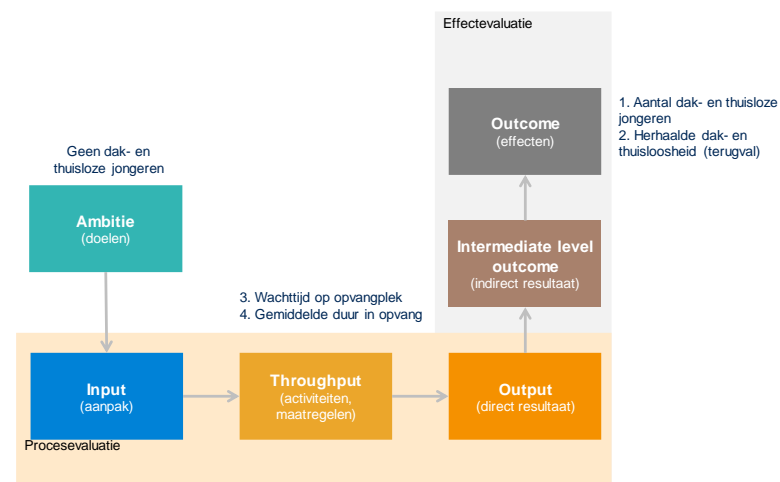
Naast de bovenstaande punten zijn uit de duidingssessies nog de volgende verbeterpunten naar voren gekomen die volgens ons goed verwerkt kunnen worden voor de 1^e meting en verder:

- Het veld registratiebron (opvangadres, briefadres, daklozenuitkering) vervangen door een open veld 'bron'. De registratiebron an sich is geen relevant kenmerk en ook niet uniek, belangrijker is om te rapporteren wat de bron is van de aanlevering (opvangorganisatie, trajectbegeleiding, gemeente et cetera);
- Het nader uitwerken van de categorieën 'reden van dakloosheid' en 'reden van uitstroom'. Bij de registratie van deze meer kwalitatieve indicatoren ontstaan discrepanties door verschillen in registratiesystemen, maar ook door verschillen in interpretatie. We raden aan om, met het doel van de monitor voor ogen, afspraken te maken over welke categorieën voor alle gemeenten haalbaar en relevant zijn, en wat deze categorieën betekenen;
- In het dashboard opnemen van een maat of figuur voor uitstroom. Nu zijn alleen aantallen jongeren weergegeven bij wie een reden van uitstroom bekend is. Hierdoor lijkt het aantal uitgestroomde jongeren lager dan het daadwerkelijk is. Hiervoor hoeft geen extra indicator te worden opgenomen.

A. De beleidstheorie

Figuur 5 laat de beleidstheorie als een 'keten' zien. De ambitie, ook wel de doelstelling, vormt het startpunt van de beleidstheorie. In dit geval gaat het om het verminderen van het aantal dak- en thuisloze jongeren in de eigen gemeente met 100% door middel van een aanpak op alle levensgebieden. Er is 'input' (intensieve, lokale pilots, op basis van de individuele behoeften van de jongere) gecreëerd om deze doelen te bereiken. Deze input maakt de ontwikkeling en uitvoering van concrete activiteiten mogelijk ('throughput'). In het kader van de pilots kan het gaan om het toewerken naar een modelaanpak voor gespecialiseerde cliëntondersteuning of het ontwikkelen van ondersteunend materiaal voor professionals. Deze activiteiten zouden bepaalde 'output' op moeten leveren, zoals meer jongeren die zijn ingeschreven in de BRP op basis van een briefadres. Het 'intermediate level outcome' geeft aan wat indirect resultaat kan zijn, bijvoorbeeld het bereiken en helpen van dak- en thuisloze jongeren die (bijvoorbeeld door eerdere ervaringen met officiële instanties) geen gebruik maken van reguliere hulp en ondersteuning. Dit leidt volgens de beleidstheorie tot de (gewenste) outcome, namelijk dat er een duurzame oplossing wordt gevonden voor alle (potentieel) dak- en thuisloze jongeren.

De in de monitor gehanteerde indicatoren sluiten aan bij het meten van de belangrijkste throughput (wachtijd op een opvangplek en gemiddelde duur in de opvang) en outcome (aantal dak- en thuisloze jongeren, herhaalde dak- en thuisloosheid) effecten van de 100% ambitie pilots.



Figuur 5. Beleidstheorie met de indicatoren

B. Definities en invulformat nulmeting

Kolom	In te vullen gegevens	Omschrijving	Voorbeeldtype
A	client_id	Uniek nummer per jongere	gepseudonimiseerd bsn of ander uniek nummer voor een client
B	geslacht	Geslacht van de jongere	man, vrouw
C	leeftijd	Leeftijd op moment van melding	datumveld
E	gemeente	Gemeente waar jongere zich meldt	tekst
F	registratie	Registratie waarin de jongere vermeld staat	opvangadres, briefadres, daklozenuitkering
G	reden_dakloosheid_primair	De belangrijkste reden waardoor een jongere dak- of thuisloos is geraakt	uitstroom jeugdzorg, alleenstaande moeder, verslaving, LVB, seksuele geaardheid, financiële problematiek, lichte enkelvoudige
H	reden_dakloosheid_overig	Anderere reden waardoor een jongere dak- of thuisloos is geraakt	uitstroom jeugdzorg, alleenstaande moeder, verslaving, LVB, seksuele geaardheid, financiële problematiek, lichte enkelvoudige
I	reden_dakloosheid_overig	Anderere reden waardoor een jongere dak- of thuisloos is geraakt	uitstroom jeugdzorg, alleenstaande moeder, verslaving, LVB, seksuele geaardheid, financiële problematiek, lichte enkelvoudige
J	melding_maand	Maand en jaar van eerste melding bij gemeente	datumveld
K	Wachttijd_opvangplek_dagen	Het aantal dagen tussen de melding en de startdatum van de directe opvang	numeriek
L	directe_opvang_startmaand	Maand en jaar waarop jongere in directe opvang terecht kan na melding. Onder directe opvang verstaan we alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de jongere en alleen bedoeld zijn om de jongere acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan crisisopvang, noodopvang, opvangplekken die alleen geschikt zijn als 'doorstroomplek' et cetera.	datumveld
M	directe_opvang_eindmaand	Maand en jaar waarop jongere de directe opvang verlaat. Onder directe opvang verstaan we alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de jongere en alleen bedoeld zijn om de jongere acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan crisisopvang, noodopvang, opvangplekken die alleen geschikt zijn als 'doorstroomplek' et cetera.	datumveld
N	jongerenopvang_startmaand	Maand en jaar waarop jongere in jongerenopvang terecht kan na melding of na verblijf in directe opvang. Met jongerenopvang bedoelen we alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de jongere voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden. Indien de gemeente niet beschikt over een specifieke jongerenopvang, kan hier de opvang worden ingevuld die de gemeente heeft aangewezen als passende opvang voor jongeren	datumveld
O	jongerenopvang_eindmaand	Maand en jaar waarop jongere de jongerenopvang verlaat. Met jongerenopvang bedoelen we alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de jongere voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden. Indien de gemeente niet beschikt over een specifieke jongerenopvang, kan hier de opvang worden ingevuld die de gemeente heeft aangewezen als passende opvang voor jongeren	datumveld
P	uitstroom_reden	Reden van uitstroom uit jongerenopvang	overlijden, opvang volgens plan beëindigd, opvang is tijdelijk beëindigd, opvang is eenzijdig door jongere beëindigd, opvang is eenzijdig door gemeente beëindigd, opvang is in overeenstemming voortijdig beëindigd
R	duur_opvang	Indien bekend: vul hier duur van periode in opvang in dagen na eerste melding in. Is dit niet bekend, dan berekenen we de duur van de opvang in maanden, op basis van jongerenopvang_eindmaand/-directe_opvang_startmaand.	numeriek
S	terugval	Hiervoor dienen meerdere meldingen gecombineerd te worden: melding_n-melding_n-1 => 4 maanden en =< 2 jaar	ja, nee

Indicator	Definitie
Dak- en thuisloze jongeren	Jongvolwassene van 18 tot en met 27 jaar met een acuut huisvestingsprobleem die zelf of met hulp van hun sociale netwerk geen oplossing kunnen vinden. De jongere beschikt niet over een eigen woonruimte, heeft geen vooruitzicht op een stabiele slaapplek en is voor een slaapplek aangewezen op: <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 van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang; •Binnen slapen bij vrienden, kennissen of familie.
Herhaalde dak- en thuisloosheid (terugval)	Het aantal jongeren dat na een uitstroom naar een stabiel (veronderstelde) situatie zich na minimaal vier maanden of maximaal twee jaar opnieuw meldt bij de gemeente.
Directe opvang	Onder directe opvang verstaan we alle vormen van opvang die niet specifiek zijn ingericht op de behoeften van de jongere en alleen bedoeld zijn om de jongere acuut een slaapplek te bieden totdat een passende oplossing is gevonden. Te denken valt aan crisisopvang, noodopvang, opvangplekken die alleen geschikt zijn als 'doorstroomplek' et cetera.
Jongerenopvang	Met jongerenopvang bedoelen we alle passende vormen van opvang die bedoeld zijn om de jongere voor langere tijd op te vangen totdat er een duurzame oplossing is gevonden. Indien de gemeente niet beschikt over een specifieke jongerenopvang, kan hier de opvang worden ingevuld die de gemeente heeft aangewezen als passende opvang voor jongeren.
Wachttime	De tijd in dagen tussen de datum waarop de jongere zich bij de gemeente meldt en de datum dat hij/zij terecht kan in de jongerenopvang.

client_id	geslacht	leeftijd	gemeente	registratie	reden_dakloosheid_primair	reden_dakloosheid_overig_1	reden_dakloosheid_overig_2	melding_maand	Wachttime_opval	directe_opvang_startmaand	directe_opvang_eindmaand	jongerenopvang_startmaand	jongerenopvang_eindmaand	uitstroom_reden	duur_opvang	terugval