

MAATSCHAPPELIJKE OPVANG IN TRANSITIE

Een onderzoek naar het beleid rond dak- en
thuisloosheid

Universiteit Utrecht

Master Management van Publieke Vraagstukken

Scriptiebegeleider: Margo Trappenburg

Tweede lezer: Sander Kramer

19 juni 2023

Eline Crins-Wubbels

ID 0169269

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Relevantie.....	8
1.4 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 Hoe verlopen transitie's?.....	10
2.1 Transitiekunde	10
2.2 Transitie'lenzen	11
2.3 Transitie'sturing.....	15
2.4 Reflectie.....	17
2.5 Vraagstelling	19
Hoofdstuk 3 Methodologie	20
3.1 Methode	20
3.2 Documenten	22
3.3 Kwaliteit.....	23
Hoofdstuk 4 Veranderingen in het maatschappelijk systeem rond dak- en thuisloosheid	26
4.1 Inleiding	26
4.2 2004 – 2014 Dakloosheid als zorgprobleem	27
4.3 Intermezzo 2014- 2018 decentralisatie en uitbreiding met beschermd wonen.....	32
4.4. 2018 – 2023: Dakloosheid als meer dan een zorgprobleem.....	35
4.5 Definitie en uitsluiting	41
4.6 Samenvatting.....	42
Hoofdstuk 5 Relaties tussen trends, structuren en innovaties	45
5.1 Housing First	45
5.2 Macro: druk van bovenaf	51
5.3 Samenvatting.....	58
Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie.....	59
6. 1 Conclusie.....	59
6.1.1 Het verloop van transitie's	59
6.1.2 Verandering in het systeem rond dak- en thuisloosheid	59
6.1.3 Druk op het systeem	61
6.1.4 De fase van de transitie	62
6.1.5 Sturing	64

6.1.6 Samenvatting.....	66
6.2 Discussie	66
6.2.1 Reflectie op het onderzoek	66
6.2.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek en de praktijk	68
Literatuur.....	70
Overzicht documenten.....	73

Voorwoord

Met dit onderzoek rond ik de master Management van Publieke Vraagstukken af aan de Universiteit van Utrecht. Het is een bijzondere periode geweest waarin ik me twee jaar lang naast mijn werk bij Kansfonds kon verdiepen in maatschappelijke vraagstukken door de bril van bestuur- en organisatiewetenschappen. Ik ben ontzettend dankbaar dat Kansfonds dit voor mij mogelijk heeft gemaakt. De afgelopen twee jaar heb ik mijn blik kunnen verruimen en mijn kennis kunnen verdiepen en mogen optrekken met een groep bijzondere studiegenoten.

Graag wil ik Margo Trappenburg bedanken voor haar hele prettige begeleiding bij het afstudeeronderzoek. Ze heeft me geholpen om focus te houden en verdieping te geven aan het onderzoek. Daarnaast ben ik door haar opbouwende kritiek gemotiveerd gebleven en is het gelukt om dit onderzoek af te ronden. Ook wil ik Sander Kramer bedanken, coördinator van de opleiding Management van Publieke Vraagstukken en steun en toeverlaat. Tot slot heel veel dank aan mijn collega's (WILLEM!), vrienden en familie voor hun steun tijdens de studie en met name de afronding daarvan.

Dit onderzoek gaat over dak- en thuisloosheid. 'Zwerfers, daklozen, overlast gevende zorgmijders', allemaal termen die ik tegen ben gekomen in mijn onderzoek. Ik denk dat mensen hier ten onrechte gereduceerd worden tot hun probleem, een situatie waarin ze in verkeren of soms zelfs tot een probleem dat ze niet hebben. Wat mij betreft hebben we het hier over mensen. Mensen die geen dak boven hun hoofd hebben. Daarom schrijf ik daar waar mogelijk over dak- en thuisloze mensen.

Samenvatting

In dit onderzoek staat het beleid rond dak- en thuisloosheid centraal. De problematiek van dak- en thuisloosheid is hard gegroeid. In de afgelopen tien jaar is het aantal dak- en thuisloze mensen zelfs verdubbeld, voor zover er zicht op de cijfers is. Dakloosheid veroorzaakt groot persoonlijk leed en kost de samenleving veel geld. Om dak- en thuisloosheid op te kunnen lossen is volgens onder andere Kansfonds een verandering van paradigma nodig: van opvang naar wonen. In dit verband klinkt de titel van het meest recente nationale actieplan *Eerst een thuis*, hoopvol.

In dit onderzoek is aan de hand van een documentenanalyse gekeken of er verandering zichtbaar is in het beleid rond dak- en thuisloosheid op landelijk en G4 niveau in de periode 2004-2023. Het theoretisch kader dat hierbij gebruikt is, komt uit de transitiekunde. Een transitie is een fundamentele verandering van de structuur, cultuur en werkwijze van een systeem. Een systeem baseert zich op een stabiele macht en kent een dominant regime dat zichtbaar wordt in de structuur, cultuur en werkwijze van een systeem. Bij een transitie zijn volgens transitiedenkers niches, opkomende innovaties die de bestaande orde uitdagen, heel belangrijk. Wanneer een systeem onder druk staat, bijvoorbeeld door spanning tussen de omgeving en het systeem wordt een systeem vatbaar voor verandering vanuit deze niches.

De zorg voor dak- en thuisloze mensen vindt plaats vanuit de maatschappelijke opvang. In dit onderzoek is het systeem van de maatschappelijke opvang beschreven aan de hand van de onderverdeling in structuur, cultuur en werkwijze. Er worden drie periodes onderscheiden. In de eerste periode van 2004 tot 2014 is duidelijk een zorgparadigma dominant. Dit betekent dat dakloosheid in deze periode hoofdzakelijk wordt gezien als een individueel zorgprobleem dat opgelost kan worden met opvang en een zorgtraject. Tussen 2014 en 2018, het intermezzo, vindt een structuurwijziging plaats waarin het systeem van de maatschappelijke opvang samen gaat met dat van beschermd wonen. Enerzijds wordt hierdoor een groep zorgbehoevenden toegevoegd aan het systeem, wat het zorgparadigma kan versterken. Anderzijds kan de vermaatschappelijking van de zorg die gaande is binnen beschermd wonen, ook zijn intrede doen in de maatschappelijke opvang. Dit kan het woonparadigma versterken. In de derde periode, van 2018 tot 2023 is een nieuw paradigma te ontwaren waarin dakloosheid wordt gezien als woonprobleem. Niet een zorgtraject, maar een woning staat centraal bij de oplossing voor dak- en thuisloosheid en dakloosheid wordt door deze bril ook niet als een individueel probleem gezien, maar als een probleem van de samenleving. Vanaf 2018 bestaat het woonparadigma naast het zorgparadigma.

Om de verandering te kunnen verklaren is gebruik gemaakt van de schaalniveaus uit de transitiekunde waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen het macro-, meso- en microniveau. Het mesoniveau is het heersende regime. Het microniveau betreffen de niches die de bestaande orde uitdagen en het macroniveau betreffen ontwikkelingen die de druk op het systeem vergroten. In het onderzoek komt Housing First als belangrijke niche naar voren. Deze praktijk daagt de bestaande orde uit omdat dak- en thuisloze mensen bij Housing First direct een woning aangeboden krijgen en niet eerst een zorgtraject hoeven te doorlopen. Tegelijkertijd zijn op macroniveau factoren aan te wijzen die het systeem vatbaar maken voor verandering. Het systeem staat onder druk door de grote woningnood en de economische crises. De problematiek groeit en ook verandert de vraag waarmee dak- en thuisloze mensen zich melden. Zij hebben geen zorgvraag, maar zoeken een huis. De maatschappelijke opvang heeft voor deze groep nog geen antwoord.

Door de tijdslenzen is te zien in welke fase de transitie binnen de maatschappelijke opvang zich bevindt. Een transitie kent vijf fases. De transitie binnen de maatschappelijke opvang is de eerste twee fases van experiment en versnelling voorbij en bevindt zich in de derde fase van chaos en emergentie. Na deze fase komt volgens transitiedenkers een kantelpunt, waarna geen weg meer terug is. Dit kantelpunt is nog niet bereikt omdat dit zou betekenen dat het oude systeem wordt afgebroken. In het onderzoeksmateriaal is een duidelijke intentie tot afbreuk te lezen, maar aangezien het onderzoek grotendeels gebaseerd is op plannen, loopt dit op de werkelijkheid vooruit.

Hoewel transitiedenkers aangeven dat transities niet door een centrale speler in gang gezet kunnen worden, biedt de transitiekunde wel handvatten hoe sturing te geven is aan transities. Per fase zijn andere mogelijkheden. In de fase van chaos en emergentie staan acties centraal die gericht zijn op de afbreuk van bestaande structuren, de verbinding en structurering van de niches en het uitdagen van de bestaande orde.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

In de afgelopen tien jaar is het aantal dak- en thuisloze mensen verdubbeld van 17.800 in 2008 tot 39.300 in 2018. Het aantal dak- en thuisloze jongeren is zelfs verdriedubbeld (CBS, 2019). De cijfers van het CBS zijn een schatting en betreffen alleen het aantal feitelijk dakloze mensen. Mensen die bij vrienden of familie op de bank slapen of in een auto verblijven worden niet meegeteld. Ook kinderen, 65 plussers, mensen zonder verblijfspapieren en EU-burgers worden niet meegenomen in de schatting van het CBS. Het werkelijke aantal dak- en thuisloze mensen in Nederland is vermoedelijk nog veel groter.

Kansfonds zet zich al 65 jaar in voor mensen in de marge van de samenleving. Kansfonds heeft de missie 'Iedereen een thuis: een dak boven je hoofd, voldoende geld om van rond te komen en het diepe besef dat je erbij hoort' (Kansfonds, z.d.). Vanuit deze missie zet Kansfonds zich in voor het oplossen van de problematiek van dak- en thuisloosheid. In december 2022 publiceerde Kansfonds samen met het Instituut voor Publieke Waarden een position paper *Daden eerst* op basis van twee jaar actieonderzoek binnen het programma Alle Jongeren een thuis. Dit programma bestaat uit een community van 27 initiatieven die zich inzetten om dak- en thuisloze jongeren een thuis te bieden. In het paper wordt aangegeven dat een grote belemmering bij het oplossen van dakloosheid bestaat uit het feit dat dakloosheid nu gezien wordt als zorgprobleem. 'In die manier van kijken zijn dakloze mensen onaangepaste, vaak verslaafde mensen die het aan zich zelf te danken hebben dat ze dakloos zijn geraakt. Pas als ze weer normaal en afgekickt zijn, en voldoende motivatie tonen, dan helpen we ze met een woning en inkomen' (Kansfonds, 2022). Door dak- en thuisloosheid te zien als zorgprobleem wordt een self-fulfilling prophecy gecreëerd. Zonder passende woning raken mensen sneller hun werk kwijt, krijgen eerder schulden en raken eerder verslaafd. Ook hebben ze geen stabiele veilige plek om aan hun problemen te werken. In het position paper wordt de stelling geponeerd dat een paradigmaverschuiving nodig is om het probleem van thuisloosheid op te kunnen lossen. Het ook in december 2022 gelanceerde nationaal Actieplan Dakloosheid heet *Eerst een thuis*. Betekent dit dat de benodigde verandering al in gang is gezet? In dit onderzoek wordt het beleid rond dak- en thuisloosheid bestudeerd vanuit transitieperspectief.

1.2 Probleemstelling

Het probleem van dak- en thuisloosheid is de afgelopen jaren flink gegroeid. Dit is een probleem dat in eerste instantie de mensen die dak- of thuisloos zijn, betreft. De steeds toenemende problematiek raakt daarnaast ook maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor deze doelgroep en die de druk op hun organisatie zien toenemen. De verantwoordelijkheid voor het bestrijden van dakloosheid is grotendeels bij gemeenten neergelegd. Van oudsher is dakloosheid echter ook een vraagstuk waar kerkelijke en maatschappelijke organisaties zich mee bezig houden (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2012).

Hoe groot de problematiek van dak- en thuisloosheid in Nederland is, weten we niet precies. Op dit moment zijn de schattingen van het CBS leidend. Deze schattingen brengen echter maar een deel van de problematiek in beeld omdat een smalle definitie gebruikt wordt van dak- en thuisloosheid. Hierdoor is het maken van effectief beleid heel lastig. Beleid wordt gemaakt op de groep die wel onder de beperkte definitie valt, of op aannames over de groep die niet in beeld is.

Het probleem van dakloosheid houdt nauw verband met de woningcrisis. Landelijk was er in 2021 een tekort van 279.000 woningen. Dit tekort loopt op naar 900.000 woningen in 2030 (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021, p. 23). Niet alleen dak- en thuisloze mensen hebben huisvesting nodig. Dit geldt ook voor statushouders, studenten (deels internationaal), arbeidsmigranten en 'sociaal urgenten' (idem, p.25). De druk op de woningmarkt verergert de problematiek van dakloosheid. Een echtscheiding wordt in de dakloosheidsmonitor van de vereniging van woningbouwcorporaties Aedes bijvoorbeeld vaak genoemd als oorzaak voor dakloosheid (Aedes, 2021). De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) spreekt van een groeiende groep 'nieuwe' daklozen zoals gezinnen die uit huis worden gezet vanwege huurschulden, ouderen die niet terecht kunnen in een passende woonvorm, mensen die een instelling verlaten en nog geen onderdak hebben en ZZP'ers die in een financiële val terecht komen (2021, p. 18).

Van verschillende kanten wordt aangegeven dat oplossen van het probleem van dak- en thuisloosheid bemoeilijkt wordt doordat dak- en thuisloosheid gezien wordt als een zorgprobleem. De RVS publiceerde in 2020 een advies *Herstel begint met een huis* waarin wordt geadviseerd om het recht op huisvesting centraal te stellen bij beleid voor het bestrijden van dakloosheid (RVS, 2020). De RVS sluit daarbij aan op de bewezen methodiek Housing First, waarmee in Finland dakloosheid

nagenoeg is uitgebannen. In het actieplan dak- en thuisloosheid dat recentelijk is gelanceerd door het kabinet schrijft staatssecretaris Maarten van Ooijen:

Het is tijd voor een nieuwe aanpak. Vanuit een fundamenteel andere kijk op wat nodig is. Een aanpak gericht op het voorkomen van dakloosheid en een thuis voor iedereen. Dat vraagt om een paradigmashift. Waar het beleid gericht op dakloosheid nu feitelijk vaak nog primair het beleid 'maatschappelijke opvang' betreft, vraagt het *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis*, om de focus te verleggen: van opvang naar wonen met begeleiding. (29325 – 139, p. 4)

Doelstelling en voorlopige vraagstelling

Doel van dit onderzoek is om te achterhalen of de verschuiving in beleid, van zorgprobleem naar woonprobleem, zich begint af te tekenen. Het achterliggende doel is om te weten op welke wijze invloed uitgeoefend kan worden op het oplossen van de problematiek van dak- en thuisloosheid. Daarmee is de voorlopige vraagstelling:

Is er sprake van een verandering in beleid rond dak- en thuisloosheid ?

De theoretische lens die gebruikt wordt bij dit onderzoek is die van de transitiekunde. Deze theorie wordt in hoofdstuk twee besproken, waarna de definitieve vraagstelling met deelvragen volgt.

1.3 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Transitiekunde vormt een relatief nieuw veld dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw aan een opmars bezig is. Transitiekunde richt zich op systemische verandering en combineert dit met een normatieve richting, die van duurzaamheid (Loorbach, 2007). Er is nog weinig onderzoek naar transitie in het sociale domein. Recentelijk heeft Van Steenberghe het transitieperspectief toegepast op armoede en sociale uitsluiting. In zijn proefschrift bekijkt hij hoe sociale in- en uitsluitingsprocessen kunnen worden begrepen vanuit een transitieperspectief (2020, p. 25). Met zijn onderzoek laat hij zien dat het gebruik van de transitiewetenschap nieuwe kennis oplevert. Hij beveelt aan om gemarginaliseerde groepen vaker studieobject van de transitiestudies te laten zijn (idem, p. 316). Enerzijds kan hiermee de situatie van mensen in de marge verbeterd worden, anderzijds kan onderzoek naar wat zich in de marge afspeelt ook meer inzicht geven in het

maatschappelijk systeem als geheel. Met voorliggend onderzoek wordt het transitieperspectief nogmaals ingezet in de sociale sector. Gekeken wordt of dit perspectief helpend is om een beter beeld te krijgen van het beleid rond dak- en thuisloosheid en de verschuivingen hierbinnen. Door de concepten van de transitiekunde toe te passen in deze specifieke context kan bezien worden in hoeverre deze concepten zeggingskracht hebben in een (relatief) nieuwe context.

Maatschappelijke relevantie

Dakloosheid is een meervoudige schending van mensenrechten en zorgt voor groot persoonlijk leed. Dakloosheid zorgt voor gezondheidsproblemen, verslaving en GGZ-problematiek. Ook zijn de sterftcijfers aanmerkelijk hoger onder dakloze mensen dan onder mensen met een verblijfsplaats. Dakloosheid kan daarnaast gezien worden als een ernstige vorm van sociale uitsluiting (RVS, 2020). Daarom is het voorkomen en uitbannen van dakloosheid ten eerste relevant voor de mensen die het betreft. De maatschappelijke relevantie zit daarnaast ook in de besparing van maatschappelijke kosten (Cebeon, 2011). Het bestuderen van de (mogelijke) transitie van de aanpak van dakloosheid in Nederland is relevant omdat het inzicht geeft in mogelijke manieren om die transitie te versnellen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader voor dit onderzoek beschreven, dit komt uit de transitiekunde. Hiermee wordt ook de eerste deelvraag beantwoord. Dit tweede hoofdstuk sluit af met de vraagstelling voor het onderzoek. In hoofdstuk drie wordt de onderzoeksmethode evenals de kwaliteit van het onderzoek besproken. In hoofdstuk vier en hoofdstuk vijf worden de onderzoeksresultaten beschreven en in hoofdstuk zes wordt afgesloten met de conclusie en de discussie.

Hoofdstuk 2 Hoe verlopen transitie?

2.1 Transitiekunde

In dit onderzoek staat de omgang met dak- en thuisloosheid centraal. De eerste deelvraag is: hoe verlopen beleidsverschuivingen volgens de transitiewetenschap?

Voor de beantwoording van deze deelvraag worden inzichten vanuit de transitiekunde gebruikt. Dit is een wetenschapsgebied dat zich vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw heeft ontwikkeld en zich richt op transitie van maatschappelijke systemen. De intellectuele wortels liggen enerzijds in het onderzoek naar (vooral technische) innovaties en anderzijds in de milieustudies. Er heeft een uitbreiding plaatsgevonden naar het onderzoeken van maatschappelijke systemen (Loorbach, Frantzeskaki en Avelino, 2017). De focus lag in het begin met name op transitie in socio-technische systemen die direct aan duurzaamheidsproblematiek zijn gekoppeld, zoals het mobiliteitssysteem, het energiesysteem of het voedselsysteem. Vervolgens is er een verschuiving gekomen richting ander type systemen zoals de gezondheidszorg en socio-ecologische systemen (Loorbach 2007; Van Steenbergen, 2020, p. 19). Ook worden steeds vaker geografisch afgebakende systemen onderzocht, zoals landen, of steden (Van Steenbergen, 2020, p. 20). Er zijn diverse benaderingen binnen transitiestudies die te verdelen zijn in drie hoofdstromingen. Ten eerst is er een socio-technische benadering waarbij met name wordt gewerkt vanuit de innovatiestudies, wetenschap- en technologiestudies en geschiedenis. Ten tweede is er een socio-ecologische benadering waarbij vooral de biologie, ecologie en bestuur en organisatie wetenschap disciplines gebruikt worden. Ten derde is er een sociaal institutionele benadering waar het gaat om de disciplines: sociologie, bestuur, beleid, economie, geografie en politieke wetenschappen (Loorbach et al., 2017).

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de sociaal institutionele benadering binnen transitiestudies. Transitiekunde heeft systeemdenken als basis. Systeemdenken wordt al langer gebruikt in de economie, ecologie en sociologie. In de bestuurskunde is dit in mindere mate het geval. Vanuit transitiekunde wordt de maatschappij gezien als een lappendeken van complexe adaptieve systemen (Loorbach, 2007, p. 74). Juist vanwege het systemische karakter van transitiekunde is gekozen voor deze theorie. Dit geeft de mogelijkheid het bestaande systeem dat zich richt op dak- en thuisloosheid in al zijn complexiteit te bestuderen.

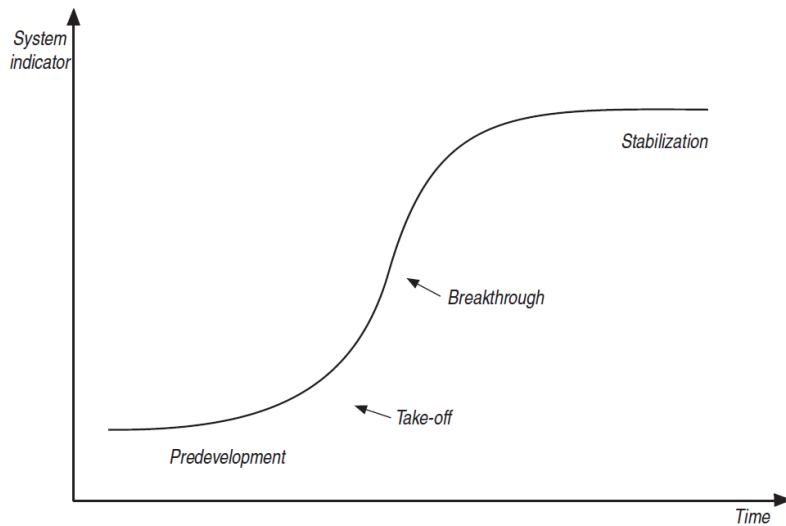
Begrippen

Een maatschappelijk systeem is opgezet voor een bepaalde maatschappelijke vraag of nood. Omdat die noden divers zijn, zijn er diverse systemen ontstaan die naast elkaar bestaan. Een systeem bestaat uit een structuur, cultuur en werkwijze die in de basis coherent zijn. Bij structuur gaat het om de fysieke, economische en institutionele infrastructuur zoals regels, wetten en formele organisaties. Bij cultuur gaat het om de collectieve set aan normen, waarden en zienswijzen omschreven binnen het systeem. Werkwijzen betreffen de routine, het gedrag, de handelingswijzen en implementatie op individueel niveau (Van Steenbergen, 2020, p. 137). Elk systeem heeft een regime, de dominante structuur, cultuur en werkwijze en baseert zich op een stabiele macht. Daarnaast zijn er niches. Niches zijn opkomende en afwijkende, instabiele structuren, culturen en werkwijzen op kleinere schaal. Bij het energiesysteem is bijvoorbeeld sprake van een fossiel energieregime. De infrastructuur is gebaseerd op de olie- en gasindustrie, de cultuur is gericht op marktwerking en de werkwijze bestaat uit centrale energieopwekking via grote centrales. De niches bestaan uit decentrale duurzame energie initiatieven zoals coöperaties.

Transitiedenkens zijn geïnteresseerd in de vraag hoe innovatieve krachten een systeem uitdagen en hoe de patronen van lijfbehoud van een dominant regime eruit zien. Transitiedenkens spreken over een transitie wanneer er sprake is van een fundamentele verandering in de structuur, cultuur en werkwijze van een maatschappelijk systeem (Rotmans, 2016, p. 236, Van Steenbergen, 2020, p. 18).

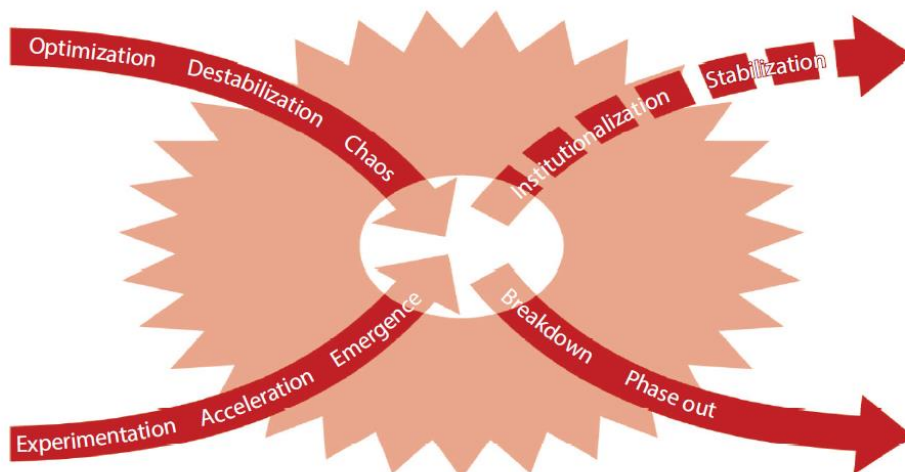
2.2 Transitielenzen

Binnen de transitiekunde zijn verschillende transitielenzen ontwikkeld die helpen om transities beter te begrijpen. Het multi-fase concept, ook wel de tijdslens, laat zien dat een transitie verloopt in verschillende fases, via een zogenaamde s-curve (Rotmans, 2016, Loorbach, 2017).



De S-Curve. Bron: Loorbach, 2007.

De beschreven fases betreffen een voorontwikkelingsfase, een kantelperiode en een doorontwikkelingsfase (Rotmans & Verheijden, 2021, p. 26). De voorontwikkelingsfase is een fase waarin veel onder de radar gebeurt. Er is dan nog geen zichtbare maatschappelijke verandering. In de kantelfase komt het veranderingsproces op gang en begint de structuur van het systeem te schuiven. In de versnellingsfase vinden zichtbare systeemveranderingen plaats. Er zijn dan veranderingen op verschillende terreinen en verschillende schaalniveaus versterken elkaar. In de stabilisatiefase gaat de verandering minder snel en ontstaat een nieuw evenwicht.

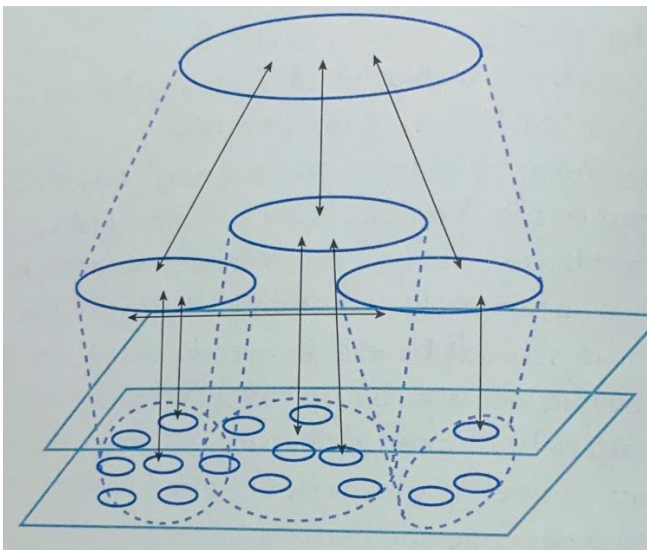


De X-curve. Bron: Loorbach et al., 2017.

De x-curve is een variant op de s-curve, ontwikkeld door het aan de Erasmus Universiteit verbonden onderzoeksinstituut Drift, waarin duidelijk wordt dat niet alleen een nieuw systeem wordt

opgebouwd, maar ook een oud systeem moet worden afgebroken. In *De Staat van transitie* worden de fases toegelicht (Lodder, Roorda, Loorbach & Spork, 2017). De eerste fase is de fase van optimalisatie en experimenten. In deze fase functioneert een systeem goed en worden experimenten vooral ingezet om het bestaande te verbeteren. De tweede fase is de fase van destabilisatie en versnelling, waarin het dominante systeem vast begint te lopen en crises ontstaan. Die crises bieden mogelijkheden voor versnelling van alternatieve praktijken. De derde fase is die van chaos en emergentie. In deze fase vallen dominante structuren, patronen en routines gedeeltelijk weg en komen nieuwe oplossingen schijnbaar plotseling in beeld. Hier ontstaat het kantelpunt. In de vierde fase staat institutionalisering en afbraak centraal. Er komen nieuwe regels en structuren en nieuwe machtsvormen. Oude structuren en patronen brokkelen verder af. In de laatste fase wordt wat voorheen alternatief was de gevestigde orde en de oude status quo wordt uitgefaseerd.

De schaallens (Rotmans & Verheijden, 2021) laat zien dat er op elk niveau trends en ontwikkelingen zijn die de transitie beïnvloeden. De schaalniveaus representeren de relaties tussen trends, actoren, structuren en innovaties.



Macro niveau: autonome trends, paradigma's, langzame verandering

Meso niveau: regime, dominante structuren, culturen en werkwijzen

Micro niveau: snelle verandering, innovatieve ideeën, projecten, technologie, niche actoren

Schaallens. Bron: Rotmans & Verheijden, 2021, p. 36.

Op macroniveau gaat het om trage dynamiek van macrotrends en autonome ontwikkelingen als globalisering en klimaatverandering. Op mesoniveau opereren de regimes: dominante structuren, culturen en werkwijzen, die gedeeld worden door groepen actoren. Op microniveau wordt snelle verandering aangejaagd door nieuwe ideeën, praktijken, experimenten en projecten. Dit worden afwijkende systemen die kunnen leiden tot radicale innovaties. Deze niches kunnen ook ontstaan binnen een regime. Het mesoniveau vormt de buffer tussen het microniveau en het trage macroniveau. De bestaande orde behartigt de gevestigde belangen van het bestaande regime

(structuur, cultuur en werkwijzen) via financiering, wet- en regelgeving en handelsverdragen (Rotmans & Verheijden, 2021, p. 37).

Een transitie ontstaat volgens transitiedenkers wanneer een systeem op een bepaalde manier gecompromitteerd is. Dit kan gebeuren door druk van bovenaf. Er ontstaat spanning tussen de omgeving en het systeem. In dat geval is er een probleem met bijvoorbeeld de bronnen die het systeem nodig heeft of is er sprake van culturele spanning tussen de omgeving en het systeem (De Haan & Rotmans, 2011, p. 94). Ook kan het zijn dat er druk ontstaat van onderaf door concurrerende praktijken die de functie die het systeem heeft beter uitvoeren of het systeem bijvoorbeeld overbodig maken (De Haan & Rotmans, 2011, p. 94). In beide gevallen ontstaat stress binnen het systeem wanneer het systeem niet meer goed in staat is om te voorzien in de behoefte of nood waarvoor het is opgezet.

Tijdens een transitie zijn er allerlei niches die op kleine schaal doorbraken realiseren in de marge. De niches willen macht ontwikkelen en het bestaande regime overnemen. Transities kunnen volgens transitiedenkers alleen plaatsvinden als op alle niveaus dezelfde dynamiek is. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer regime en landschap (macro) uit elkaar groeien terwijl radicale innovaties doorbreken. De kantelfase wordt bereikt als het regime wordt gedwongen om zichzelf te reorganiseren. Als dit gebeurt, reorganiseert het systeem zich door hulpbronnen ter beschikbaar te stellen aan de niches. Als zij het regime, de gevestigde orde, zijn geworden, komen er weer nieuwe niches die zich afzetten tegen het regime. Door de schaalniveaus kun je zien dat als ontwikkelingen op verschillende niveaus elkaar versterken een transitie in versnelling komt.

De schaalniveaus kunnen toegepast worden als een multi-level-lens, waarin de verschillende schaalniveaus beschreven worden. Hiermee kan een transitiefoto gemaakt worden, een statisch beeld. Voor een verklaring kan het ook behulpzaam zijn om ook een multi-pattern lens te gebruiken waarbij de dynamiek van transities kan worden bekeken. Hierbij wordt gekeken naar patronen: gebeurtenissen en processen die bijdragen aan de transitie.

Het kernpatroon is dat niches ontstaan, een cluster vormen en worden voorzien van macht waardoor een niche-regime ontstaat. Een niche-regime is een structuur die stabiel is dan een niche, maar nog niet is doorgebroken in het systeem (Rotmans, 2016, p. 239). Dit niche-regime wordt steeds sterker, terwijl het regime zwakker wordt. Uiteindelijk neemt het niche-regime de macht over (Rotmans, 2016, p. 244). De Haan en Rotmans (2010) onderscheiden drie varianten van dit kernpatroon. De eerste is een top-down patroon waarbij het dominante systeem van buiten af gedwongen wordt te veranderen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om verandering in wetgeving of verandering in de infrastructuur van een systeem. Het tweede is een bottom-up patroon, ook wel empowerment

patroon, waarbij niches ontstaan, clusteren en een niche-regime vormen dat het systeem opzij schuift. Dit gebeurt wanneer kleinschalige initiatieven een realistisch alternatief worden voor bestaande praktijken. Dergelijke processen zijn te herkennen aan lobby activiteiten, en de opkomst professionalisering en specialisering. Ook worden producten, beroepen en onderwijs gecertificeerd. Denk bijvoorbeeld aan medicatie die psychotherapie vervangt als voorkeursbehandeling of elektrisch vervoer dat een chique levensstijl wordt. Het derde patroon is dat van aanpassing waarbij van binnen het regime verandering plaatsvindt. Dit patroon wordt gekenmerkt door herpositionering, reorganisatie en innovatie. Voorbeelden hiervan zijn oliemaatschappijen die groene energiebronnen gaan gebruiken.

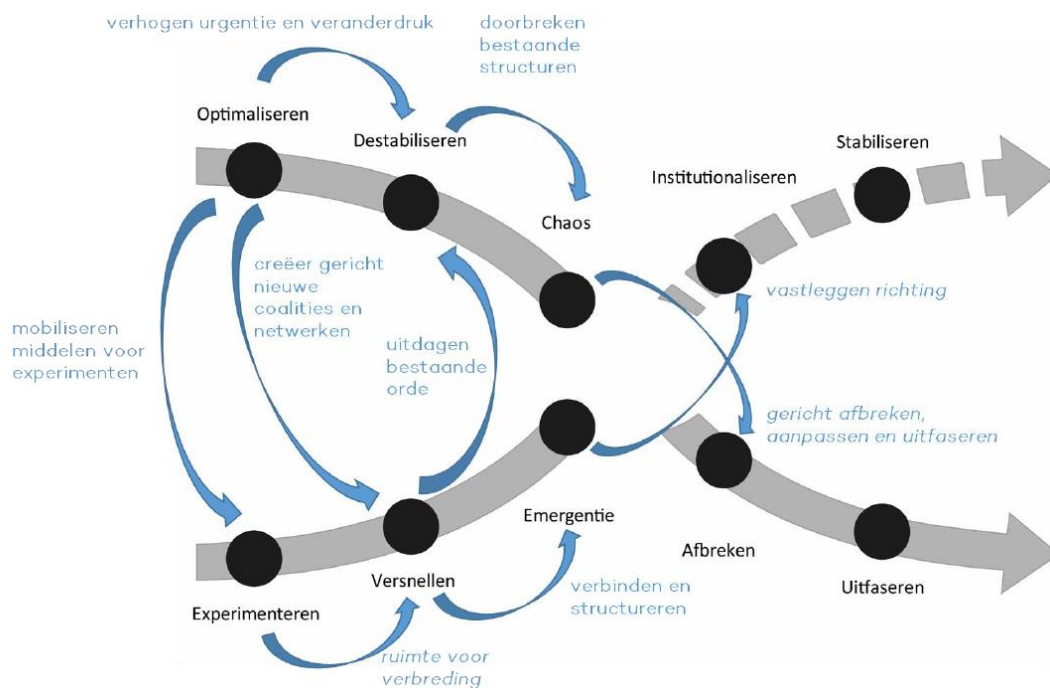
2.3 Transitiesturing

Met de tijdslen en de schaal lenen zijn transitie te bestuderen en te analyseren. Transitiekunde biedt niet alleen een analysekader om transitie te beschrijven en te verklaren. Er is ook theorie opgebouwd over manieren waarop transitie te beïnvloeden zijn, de sturingslen (Rotmans & Verheijden, 2021, p. 38). Volgens de transitietheorie is er geen centrale speler bij transitie. Transitie zijn dan ook niet zomaar in gang te zetten. Wel is sturing mogelijk volgens transitiedenkens. De drie mogelijke vormen van sturing sluiten aan bij de patronen die de dynamiek van transitie beschrijven. Er is sturing mogelijk van bovenaf, van onderop en hybride. Die laatste vorm is volgens Rotmans de meest passende sturingsvorm (Rotmans, 2016, p. 254). Een specifieke en veel gebruikte vorm van hybride transitiesturing is transitie management. Bij transitie management is de veronderstelling dat maatschappelijke transitie op de korte termijn beïnvloed kunnen worden via processen van visievorming, agenda- en coalitievorming (Van Steenbergen, 2020, p. 19). Hierbij kan worden ingespeeld op de bestaande veranderdynamiek in bestaande maatschappelijke systemen. (Van Steenbergen, 2020, p. 38). Van Steenbergen beschrijft transitiesturing als volgt.

Transitiesturing bouwt voor op het idee dat de netwerksamenleving leidt tot allerlei manieren waarop actoren zichzelf organiseren om oplossingen te bedenken voor maatschappelijke problemen. Dit type sturing kan gezien worden als een alternatief ten opzichte van lineaire en top-down manieren van sturen. (...). Dit beïnvloeden van transitie wordt ingegeven vanuit de aanname dat de kanteling van een regime per definitie (deels) wordt geïnitieerd door zogenaamde innovatieve 'niches' in de marges van het systeem onder studie. (Van Steenbergen, 2020, p. 37-38)

Een systeem is in het leven geroepen om een bepaald probleem aan te pakken en is daarmee voor het voortbestaan afhankelijk van het voortbestaan van het probleem. Daarom wordt vanuit de transitietheorie grote waarde toegekend aan innovaties die in de marge plaatsvinden. De actoren uit het systeem zijn teveel beperkt door de dominante cultuur, structuur en werkwijzen van een systeem en zullen daardoor (onbewust) inzetten op systeemoptimalisatie in plaats van verandering (Van Steenberghe, 2020, p. 74).

Transitiemanagement in de praktijk is vooral gericht op het versnellen van opkomende niches, het opvoeren van de veranderdruk op het dominante regime en het anticiperen op processen van uitfasering van het dominante regime. Dit betekent dat in de eerste fase vooral wordt gewerkt aan het ontwikkelen van visie en het creëren van ruimte voor radicale vernieuwing. In latere fasen worden verbindingen tussen niches en het regime gemaakt en komt meer top down sturing aan bod. Dit wordt uitgewerkt in acties op verschillende niveaus. Er zijn acties binnen het systeem: verhogen van de urgentie en veranderdruk, doorbreken van bestaande structuren, gericht afbreken, aanpassen en uitfaseren. Er zijn acties gericht op de niches: ruimte creëren voor verbreding, verbinden en structureren en vastleggen van de richting. Tot slot zijn er acties gericht op het schakelen tussen de gevestigde orde en de opkomende orde: middelen mobiliseren, nieuwe coalities en netwerken smeden, de bestaande orde uitdagen (Lodder et al., p. 9-11). De verschillende acties zijn samengevat in onderstaande variant op de X-curve.



Sturingsaanbevelingen. Bron: Lodder et al., 2017, p. 10.

2.4 Reflectie

De transitiekunde is aan een opmars bezig en kent ook kritiek. Veel van de kritiek heeft te maken met de manier waarop transitiekunde zich verhoudt tot politiek. Zo worden transitie-management, transitie-ideeën en transitieprojecten bijvoorbeeld 'kinderen van een postpolitiek tijdperk' genoemd waarbij het neoliberale denken gedepolitiseerd wordt (Debruyne & De Bisschop 2013, p. 46). Kern van deze kritiek is dat het neoliberale denken als gegeven wordt genomen binnen transitiedenken en dat politieke strijd geen plaats meer krijgt. Een groot deel van de kritiek gaat over transitie-management. Waar het transitieanalyse betreft, wordt vooral geageerd tegen het beschrijven van systemen waarbij het neoliberale denken als onveranderbaar landschapskenmerk wordt neergezet of überhaupt niet benoemd wordt.

Of deze depolitisering bij de analyse plaatsvindt, heeft alles te maken met de vraag of bepaalde elementen in een transitie analyse worden gezien als landschapskenmerk of als onderdeel van het heersende regime. Worden ze opgevoerd als landschapskenmerk, dan wordt ervanuit gegaan dat ze onveranderbaar zijn en dus voor lief genomen moeten worden. Worden ze gezien als onderdeel van het heersende regime, dan worden ze gezien als zaken die veranderd kunnen worden. Wanneer het neoliberale systeem als landschapskenmerk wordt opgenomen, dan wordt dit dus niet aan de kaak gesteld (Kenis, Bono & Mathijs, 2016, p. 13). Er is echter geen reden om de neoliberale logica niet in te brengen als systeemkenmerk op het niveau van het regime (Paredis, 2014, p. 78).

Het kritiekpunt van de depolitisering is met name gericht op transitie-management. Hiervan wordt gezegd dat dit teveel post-politiek is (Kenis et al., 2016, Debruyne & De Bisschop, 2013, Shove & Walker, 2007 en Avelino & Grin, 2017). Het gaat er bij deze kritiek in de eerste plaats om dat transitie-management de relatie tussen innovaties en het regime niet als een politieke relatie, maar als een marktrelatie ziet. In plaats van een (politieke) relatie tussen bijvoorbeeld werknemer en werkgever, gaat het om concurrentie tussen verschillende innovaties. In de tweede plaats wordt het uitgaan van consensus en samenwerking als een vorm van depolitisering gezien.

Transitie-management gaat ervanuit dat binnen transitie arena's actoren hun eigen belangen aan de kant kunnen zetten en consensus bereiken over het einddoel van de transitie. Het gevaar is dat hierdoor eigen belangen verdoezeld raken (Shove & Walker, 2007, p. 768). Ook is er een risico dat ongelijke machtsverhoudingen worden gereproduceerd door de keuze voor wie deelneemt aan transitiepraktijken (Kenis et al., 2016, p.3). In het extreme kan dit betekenen dat echte verandering wordt tegengegaan wanneer niches worden gevormd door elites. 'De strijd is gerecupereerd door

politieke en economische elites die van bovenaf hun transitie doorzetten om revolutionaire verandering van onderuit te voorkomen' (Debruyne & Benschop, 2013, p. 53).

Een derde kritiekpunt op transitie management is het risico dat critici signaleren dat transitie management niet democratisch is. Doordat transitie wordt vormgegeven als competitie in de markt, is er geen moment meer waarop het volk een stem heet. 'If social change is realized through transition management and market-like competition, change simply happens behind the backs of the people or the citizenry, as there is then never a moment in which the will of the people as such can be expressed, represented or contested, which is the political moment par excellence (Kenis et al., 2016, p. 11). Vaak worden voor het bieden van ruimte aan innovaties bestaande regels tijdelijk buiten gebruik gesteld. Daarom wordt opgeroepen om ook aandacht te hebben voor de donkere kanten van innovatie (Meijer en Thaens, 2021).

Tot slot staat de aanpak van transitie management volgens critici op gespannen voet met het normatieve doel ervan: duurzame verandering. Aan de ene kant ontwikkelt transitie management een toekomstbeeld hoe de samenleving georganiseerd zou moeten zijn en aan de andere kant presenteert transitie management dit beeld niet als een politieke representatie van een toekomstige maatschappij, maar als een bron van inspiratie om niches te ontwikkelen. 'This ambivalence between the politicizing potential of a macrovision for society, and the limitation of its advocacy to competitively driven experiments on a micro-level is at the heart of the ambiguously de/politicizing tendencies of transition management. (Kenis, et al., 2016, p. 9).

De transitiekunde biedt instrumenten om complexe maatschappelijke systemen te analyseren (Loorbach, 2007, p. 22). De transitiekunde biedt daarbij diverse lenzen die kunnen helpen om het systeem in de volle breedte te onderzoeken. Daarbij is het belangrijk rekenschap te geven van het feit dat de transitiestudies gebruik maakt van sociale constructen. De systemen en regimes die beschreven worden zijn sociale constructen die niet direct waarneembaar zijn. Het is daarom belangrijk om bij beschrijven van het systeem te reflecteren op deze constructen en de manier waarop deze door de onderzoeker worden vorm gegeven (Loorbach, 2007, p. 65). Waar het transitiesturing betreft is het daarnaast van belang om helder te zijn over het normatieve karakter en steeds de vraag te stellen wie recht van spreken heeft, wie mag meepraten en wie mag sturen. In hoofdstuk zes wordt gereflecteerd op de bruikbaarheid van de transitielenzen en wordt ook gereflecteerd op de hier benoemde kritiek.

2.5 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is: is er sprake van een transitie in het beleid rond dak- en thuisloosheid? Zo ja, in welke fase bevindt deze zich?

De eerste deelvraag is: hoe verlopen beleidsverschuivingen volgens de transitiewetenschap? Deze vraag is in dit hoofdstuk beantwoord. De overige deelvragen zijn:

- Welke verandering is er te zien in de structuur, cultuur en werkwijze van het maatschappelijk systeem rond dak- en thuisloosheid in de afgelopen 20 jaar?
- Zijn er relaties zichtbaar tussen trends, actoren, structuren en innovaties? Zo ja, welke? (schaallens)
- In welke fase bevindt de (eventuele) transitie zich (tijdslens)?
- Welke eventuele mogelijkheden zijn er om de transitie te versnellen?

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1 Methode

Dit onderzoek gaat over de aanpak van dak- en thuisloosheid in Nederland tussen 2004 en 2023 binnen het maatschappelijk systeem dat hiervoor is ingericht: de maatschappelijke opvang. De transitietheorie volgend is gekeken naar de dominante systeemconstellaties. Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen structuur, cultuur en werkwijzen. Voor de analyse is zowel de tijdslens als de schaallens gebruikt. De gehanteerde methode is documentenanalyse.

Als hypothese is onderstaande paradigmaverschuiving genomen, zoals beschreven door Kansfonds en het Instituut voor Publieke Waarden. Dit paradigma komt voort uit de community Alle Jongeren een thuis en is daarom op jongeren gericht. De community Alle Jongeren een thuis is een groep van initiatieven die zich gezamenlijk achter de missie heeft geschaard om alle jongeren een thuis te bieden. De community doet actieonderzoek naar wat er in de praktijk nodig is om dak- en thuisloze jongeren beter te helpen. Vanuit de community wordt aangegeven dat een nieuwe kijk op dakloosheid nodig is. Met de community is het bestaande paradigma in kaart gebracht en zijn uitgangspunten geformuleerd voor een paradigma waarin dak- en thuisloze mensen wel goed geholpen worden (Kansfonds, 2022). Deze twee paradigma's zijn als volgt opgenomen in het position paper *Daden eerst*:

Oud paradigma	Nieuw paradigma
Dak- en thuisloosheid als zorgprobleem	Dak- en thuisloosheid als woonprobleem
Nadruk op eigen schuld en verantwoordelijkheid	Nadruk op het perspectief van de jongere
Motivatie is een voorwaarde voor hulp	Motivatie is een gevolg van passende hulp
Vertrouwen moet je verdienen	Vertrouwen geven zodat jongeren zelf kunnen ontdekken wat goed voor hen is
Niet te veel in de watten leggen, jongeren moeten het zelf doen	Met vallen en opstaan samen zoeken naar wat werkt

Bron: Kansfonds, 2022.

Voor het onderzoek zijn deze paradigma's als hypothese voor de gehele groep dak- en thuisloze mensen gebruikt. Vertaald naar structuur, cultuur en werkwijzen kunnen de twee paradigma's als volgt worden beschreven. De tabel is aangevuld met de indicatoren die mee zijn genomen in de documentenanalyse ten behoeve van deelvraag 2: Welke verandering is er te zien in de structuur, cultuur en werkwijze van het maatschappelijk systeem rond dak- en thuisloosheid in de afgelopen 20 jaar?

Tabel 1. Paradigma en indicatoren

	Indicatoren	Oude paradigma	Nieuwe paradigma
Structuur fysieke, economische en institutionele infrastructuur	Hoe wordt het probleem gedefinieerd? Welke actoren zijn betrokken? Hoe is de aanpak georganiseerd?	Dakloosheid als zorgprobleem	Dakloosheid als woonprobleem
Cultuur Collectieve set aan normen, waarden en zienswijzen	Hoe wordt de doelgroep beschreven? Waar wordt oorzaak dakloosheid gezocht? Welke waarden worden genoemd?	-Eigen schuld en verantwoordelijkheid - motivatie voorwaarde voor hulp -vertrouwen moet je verdienen - Zelfredzaamheid	-Perspectief dakloze persoon als uitgangspunt - motivatie als gevolg van goede hulp - vertrouwen als basis -samen zoeken naar wat werkt
Werkwijze routine, het gedrag, de handelingswijzen en implementatie op individueel niveau	Welke oplossingen worden genoemd?	(Kortdurende) opvang Woonladdermodel (van opvang naar wonen)	(Permanente) huisvesting Housing First – wonen als startpunt

Daarnaast zijn de volgende vragen in de documentenanalyse gehanteerd voor deelvraag drie: Zijn er relaties zichtbaar tussen trends, actoren, structuren en innovaties?

Tabel 2. Macrofactoren en innovaties

- Welke factoren op macroniveau worden benoemd (woningcrisis bijvoorbeeld)?
- Welke innovaties (microniveau) krijgen aandacht?

De paradigma's, zoals aangedragen door Kansfonds en het Instituut voor Publieke Waarden zijn als mogelijke frames meegenomen, maar er wordt ook breder gekeken of wellicht andere paradigma's zichtbaar worden. Daarom zijn de indicatoren als open vragen geformuleerd.

3.2 Documenten

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van landelijke plannen en G4 plannen met betrekking tot de aanpak van dakloosheid en verslagen van vergaderingen van Kamerleden over de landelijke plannen. De landelijke documenten zijn te vinden in het dossier Maatschappelijke opvang (29325) dat openbaar toegankelijk is. De landelijke plannen zijn middels brieven van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangeboden. Het gaat om zes actieplannen, één meerjaren agenda en een brief waarin het kabinet reageerde op een actieplan van D66. Deze plannen zijn allemaal besproken in de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Één van de plannen is besproken in een gezamenlijk overleg van de vaste commissie voor VWS met de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De gemeentelijke plannen zijn gevonden op diverse overheidswebsites.

In de tabel drie is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten.

Tabel 3. Documenten

Landelijk	
2004 29325 -2	Aanpak verloedering en overlast
2004 29325 – 4	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2006 29325 – 8	Plan van aanpak maatschappelijke opvang
2006 29325 – 10	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2011 29325 – 54	Plan van aanpak dak en thuislozen 2 ^e fase
2012 29325 – 60	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2016	Actieplan D66 maatschappelijke opvang. Vergroot toegankelijkheid van hulp voor daklozen!
2016 29325 – 80	Kamerbrief over actieplan D66
2016 29325 – 81	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2018 29325 – 93	Meerjarenagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen
2018 29325 – 94	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2019 29325 – 103	Aanpak dakloosheid
2020 29325 – 118	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2020 29325 – 122	Een thuis een toekomst, de aanpak van dak- en thuisloosheid
2020 29325 – 547	Verslag van een algemeen overleg commissies VWS, J&V, BZK en SZW
2022 29325 – 139	Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een thuis
2023 29325 – 153	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS

Amsterdam	
2011	Amsterdamse vertaling plan van aanpak Maatschappelijke opvang G4 en Rijk
2016	Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen
2021	Beleidsprogramma Dak- en thuisloosheid 2021-2025. Een nieuwe start
Rotterdam	
2011	Programmaplan kwetsbare personen Rotterdam. Hulp omdat het moet
2018	Regionaal beleidsplan 2018-2020 Beschermd Wonen & Maatschappelijke Opvang
2019	Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers
2021	Wonen en zorg voor kwetsbare Rotterdammers, plan van aanpak 2030
2023	Hoofdpijnen plan van aanpak daklozen
Den Haag	
2011	Den Haag Onderdak Fase 2
2019	10 punten plan Den Haag
2020	Regionaal uitvoeringsplan beschermd wonen en maatschappelijke opvang Regio Den Haag 2020 en verder
Utrecht	
2011	Stedelijk kompas 2011-2014 100% thuis
2017	Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16
2018	Plan van aanpak daklozenopvang
2020	Regioplan MO/BW Utrecht-stad

Terwijl in hoofdstuk vier de documenten worden besproken per periode, worden in hoofdstuk vijf alle documenten gebruikt zonder periode indeling. In hoofdstuk vier wordt de indeling in structuur, cultuur en werkwijze gehanteerd als ordenend principe, in hoofdstuk vijf de schaalens.

3.3 Kwaliteit

Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het belangrijk dat het onderzoek methodisch verantwoord is zodat het navolgbaar en waar mogelijk herhaalbaar is (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 158). Aangezien het hier gaat om kwalitatief onderzoek waar niet zozeer de objectiviteit, maar juist interpretatie van de data voorop staat, is het hier passender om te spreken van deugdelijkheid en de mogelijkheid tot bevestiging (Symon & Cassel, 2012). Deugdelijkheid gaat over het tussentijds

aanpassen van de methode en de theoretische concepten en de beoordeling daarvan, zodat de lezer begrijpt welke keuzes gemaakt zijn. In dit onderzoek is geen sprake geweest van tussentijds aanpassen van het theoretisch kader. Mogelijkheid tot bevestiging gaat erom dat duidelijk gemaakt wordt waar de data vandaan komen en hoe de analyse is uitgevoerd zodat deze navolgbaar is. Bevestiging is in dit onderzoek mogelijk doordat gebruik is gemaakt van documenten die vrij toegankelijk zijn via internet. Alle documenten zijn gecodeerd aan de hand van de hierboven genoemde indicatoren op structuur, cultuur en werkwijze. Ook zijn de macrofactoren en innovaties per document in kaart gebracht. Het gecodeerde materiaal is op aanvraag beschikbaar bij de auteur. Ten aanzien van het type documenten het volgende. In dit onderzoek wordt veel gebruik gemaakt van plannen. Dit betekent dat gefocust wordt op de ambitie en doelen die de overheid heeft opgeschreven evenals de gekozen werkwijze. Deze plannen geven inzicht in de visie van de schrijvers van de plannen. De daadwerkelijke uitvoering ervan valt buiten de scope van het onderzoek. In de discussie zal terug gekomen worden op deze en andere beperkingen van dit onderzoek.

Validiteit

Met betrekking tot de beschrijving van de validiteit van het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de interne validiteit, de logica van de argumentatie binnen het onderzoek, en de ecologische validiteit (generaliseerbaarheid) die gaat over de vraag of de resultaten ook van toepassing zijn op andere vergelijkbare situaties (Scheepers & Tobi, 2021, p. 286). In dit onderzoek wordt voor een systematische analyse gebruik gemaakt van de transitiekunde. Hierop is ingegaan in hoofdstuk twee. De keuze voor transitiekunde is gebaseerd op de mogelijkheden die deze theorie biedt om complexe maatschappelijke systemen te beschrijven en te analyseren. Voor de beschrijving van het systeem van de maatschappelijke opvang is gebruik gemaakt van beproefde concepten (structuur, cultuur en werkwijze, macrofactoren en innovaties). Daarmee zijn de denkstappen logisch te volgen en reproduceerbaar. Doordat verschillende documenten vanaf 2004 tot nu bestudeerd zijn, kon de ontwikkeling door de tijd heen bestudeerd worden. Daarnaast zijn de documenten bestudeerd om zowel factoren uit het macroniveau als het microniveau te identificeren. Hierdoor kon de schaalens worden toegepast. Het gebruik van bestaande concepten uit de transitiestudies helpt ook voor de overdraagbaarheid van dit onderzoek. Hierdoor kan het onderzoek vergeleken worden met ander onderzoek binnen de transitiestudies.

Er is gekozen voor een combinatie van landelijke en gemeentelijke plannen. Hiermee kan zowel de landelijke intentie als de gemeentelijke doorvertaling van beleid bekeken worden. De bespreking in de vaste commissie op landelijk niveau geeft daarnaast inzicht in de ontvangst van de plannen door

de Kamerleden. Het onderzoek doet uitspraken over het beleid op landelijk niveau en in de G4. Dit kan in principe niet worden gegeneraliseerd voor bijvoorbeeld andere gemeenten. Binnen het speelveld van de maatschappelijke opvang is gekozen voor de vier grote steden vanwege hun dominantie in het speelveld. Daarmee kunnen, in combinatie met de landelijke plannen, uitspraken gedaan worden over het dominante regime van het maatschappelijk opvangsysteem in Nederland. De externe validiteit is beperkt. Een systeem van maatschappelijke opvang en de periode van het onderzoek hebben zoveel specifieke kenmerken, dat de zeggingskracht over andere domeinen of periodes beperkt is.

Hoofdstuk 4 Veranderingen in het maatschappelijk systeem rond dak- en thuisloosheid

4.1 Inleiding

Dakloosheid is van alle tijden. Sinds de tweede wereldoorlog en de opbouw van de verzorgingsstaat wordt de verzorgingsstaat steeds meer gedifferentieerd en vormgegeven in verschillende systemen. Met deze differentiatie is de maatschappelijke opvang sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw als systeem hoofdverantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van dak- en thuisloze mensen (Van Steenberghe, 2020, p. 194). Daarvoor werden dak- en thuisloze mensen niet zozeer apart benoemd, maar waren zij onderdeel van de groep 'armen' en werden zij bediend door het bredere welvaartsysteem.

Pas vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de overheidsbemoediging bij de maatschappelijke opvang sterk. Daarvoor was de opvang van dak- en thuisloze mensen vooral het werk van kerkelijke instellingen en particuliere opvangvoorzieningen die indirect gefinancierd werden door de Algemene Bijstandswet. In 1981 neemt het Rijk de regie over de tot dan toe versnipperde opvangsector. Dit is het begin van een professionaliseringsslag. In 1992 worden de opvangvoorzieningen gedecentraliseerd naar de gemeenten. De professionalisering van het veld maakte het voor opvanginstellingen mogelijk om financiering te krijgen vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Bij een groot deel van de mensen in de opvang was sprake van psychiatrische problematiek en/of verslaving (Canon Maatschappelijke opvang, 2012).

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van het heersende regime binnen het systeem van de maatschappelijke opvang in de 21^{ste} eeuw door in te zoomen op de structuur, cultuur en werkwijze van dit systeem. Refererend aan de schaalens betreft het hier het mesoniveau van het systeem. Er wordt onderscheid gemaakt in drie periodes. De eerste periode is de periode 2004 – 2014. In 2006 zijn het Rijk en de G4 samen gestart met het *Plan van aanpak maatschappelijke opvang*. In 2011 is hiervoor de tweede fase ingegaan, waarvoor de G4 gemeenten zijn gevraagd een eigen vertaling te maken. In deze periode is het zorgparadigma dominant. De tweede periode is de periode 2014 – 2018. In 2015 is een advies van de commissie Dannenberg uitgebracht over beschermd wonen in relatie tot maatschappelijke opvang. Dit advies is naast de landelijke vertaling naar een meerjaren agenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang ook vertaald in regionale plannen die in deze periode worden besproken. De tweede periode wordt beschreven als een intermezzo waarin decentralisatie en het samenvoegen van de maatschappelijke opvang met beschermd wonen

centraal staan. De derde periode is de periode vanaf 2018 tot 2023. In 2018 hebben de Rekenkamers van de G4 de maatschappelijke opvang onderzocht en zijn onder andere naar aanleiding van deze onderzoeken actieplannen dakloosheid opgesteld. Naar aanleiding van het meest recente actieplan heeft de gemeente Rotterdam alvast een eerste gemeentelijke uitwerking op hoofdlijnen beschreven. In diverse actieplannen wordt het woonparadigma zichtbaar. Het zorgparadigma is in deze periode ook nog aanwezig. In Rotterdam en Den Haag is dit paradigma overheersend. Ook komt in verschillende plannen uit verschillende periodes een veiligheidsparadigma naar voren.

4.2 2004 – 2014 Dakloosheid als zorgprobleem

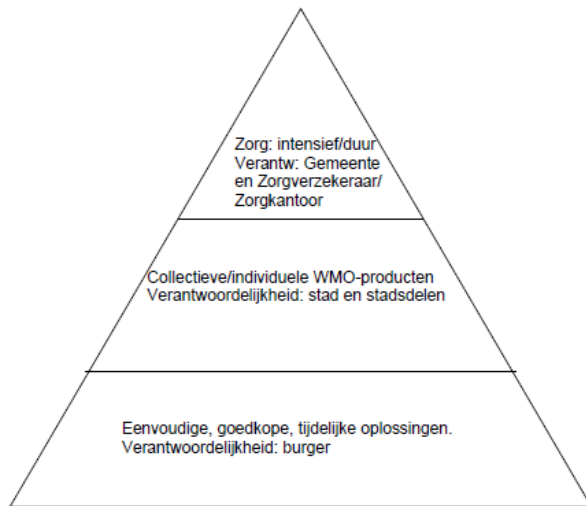
Tabel 4. Documenten 2004 - 2014

Landelijk	
2004 29325 -2	Aanpak verloedering en overlast
2004 29325 – 4	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2006 29325 – 8	Plan van aanpak maatschappelijke opvang
2006 29325 – 10	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2011 29325 – 54	Plan van aanpak dak en thuislozen 2 ^e fase
2012 29325 – 60	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
Amsterdam	
2011	Amsterdamse vertaling plan van aanpak Maatschappelijke opvang G4 en Rijk
Rotterdam	
2011	Programmaplan kwetsbare personen Rotterdam. Hulp omdat het moet
Den Haag	
2011	Den Haag Onderdak Fase 2
Utrecht	
2011	Stedelijk kompas 2011-2014 100% thuis

Structuur

In de basis is het systeem van maatschappelijke opvang georganiseerd volgens het idee dat dakloosheid een zorgprobleem is. Dat blijkt al uit het feit dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS) verantwoordelijk is voor maatschappelijk opvang en niet een ministerie dat gaat over wonen of inkomen. Ook het wettelijk kader plaatst dakloosheid in de categorie zorgproblemen. Gemeenten hebben de taak om maatschappelijke opvang te verlenen en doen dit eerst vanuit de AWBZ en vervolgens vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Zo schrijft de gemeente Den Haag in haar plan van 2011: ‘Het Plan zal fungeren als gemeentelijke Wmo-

beleid voor de prestatievelen 7 (opvang), 8 (OGGZ¹) en 9 (Verslavingszorg)' (Gemeente Den Haag, 2011, p. 0). De Wmo is in 2007 ingevoerd en regelt ook de toegang tot maatschappelijke opvang. Om toegang tot de maatschappelijke opvang te krijgen is gebrek aan zelfredzaamheid een voorwaarde. Partijen die aan zet zijn bij het bestrijden van dakloosheid zijn met name opvanginstellingen, die tijdelijk onderdak en begeleiding bieden aan mensen die dak- of thuisloos zijn. In Amsterdam wordt de structuur van de aanpak van dakloosheid als volgt als een piramide beschreven:



Boven: intramurale, semimurale en intensieve zorg voor de opvang van mensen zijn de verantwoordelijkheid van gemeente en zorgverzekeraar en zorgkantoor.

Midden: Collectieve en individuele Wmo-producten en lichte, flexibele interventies zijn de verantwoordelijkheid van gemeente en stadsdelen waarbij het accent op de stadsdelen ligt.

Onder: Verantwoordelijkheid burger; hierbij horen eenvoudige, goedkope en tijdelijke oplossingen. (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 5)

In 2006 lanceert het Rijk samen met de G4 een groot plan om alle daklozen van de straat te halen. Dit plan loopt van 2006 tot en met 2014 en verloopt in twee fases. In de eerste fase, tot en met 2009, is sprake van een extra investering tot 175 miljoen euro per jaar. In de tweede fase zijn geen extra middelen beschikbaar.

In met name de landelijke plannen van 2004 en 2006 wordt dakloosheid ook als veiligheidsprobleem gedefinieerd, blijkende uit de volgende drie citaten. 'Gevolg van dakloosheid is dat zij [daklozen] door

¹ Openbare Geestelijke Gezondheidszorg

hun zwerfgedrag en verloederde staat vaak ook overlast veroorzaken in de openbare ruimte of criminaliteit plegen' (29325 – 8, p.8).

Binnen verschillende beleidsdomeinen (criminaliteitspreventie, veiligheidsbeleid, gezondheidszorg) is er een groep mensen in beeld die onevenredig veel aandacht vraagt van lokale instanties (wonen, welzijn en politie) en overlast bij medeburgers veroorzaakt. Die overlast vindt zijn oorzaak in psychische problemen, verslavingsproblemen en dakloosheid. (29325 – 2- p. 1)

'Omdat hun vaak overlastgevend en crimineel gedrag het gevolg is van hun dakloosheid, psychische en/of verslavingsproblemen zal een verbetering van hun leefomstandigheden overlast en criminaliteit tevens sterk doen verminderen' (29325 – 8, p. 1).

Cultuur

In de beschrijving van de doelgroep worden dak en thuisloze mensen beschreven als mensen die zorg nodig hebben. Het gaat om 'overlastgevende zorgmijders, waaronder dak- en thuislozen en verkommerden en verloederden' (29325 – 2, p.2). 'De doelgroep bestaat uit een vooral op straat zichtbare groep mensen die niet de hulp (wil) krijgen die zij nodig heeft. Daardoor dreigt voor hen maatschappelijke teloorgang' (29325 – 2, p.3). Ook in de gemeentelijke plannen zijn dakloze mensen zorgbehoevenden. Zo schrijft de gemeente Utrecht: 'Dat zijn mensen die een binding hebben met de regio Utrecht en die (dreigend) dakloos zijn in combinatie met multi-problematiek en niet zelfredzaam zijn' (Gemeente Utrecht, 2011, p. 7). De gemeente Den Haag heeft de kenmerken van de doelgroep als volgt uitgewerkt: 'de aanwezigheid van een psychiatrische stoornis (waaronder verslavingsproblematiek), een (licht) verstandelijke beperking of ernstige psychosociale problemen, en problemen op meerdere leefgebieden' (Gemeente Den Haag, 2011, p. 7).

Aansluitend bij de beschrijving van de doelgroep, wordt de oorzaak van dakloosheid in de plannen in deze periode over het algemeen gezocht bij individuele problemen. Over de oorzaken van de problemen van deze mensen wordt gezegd dat 'mensen om wie het gaat meerdere en complexe problemen hebben. Ze zijn dakloos, verslaafd, hebben psychische problemen, hebben schulden en missen vaak de sociale competenties om zelf oplossingen te vinden voor hun problemen' (29325 – 8, p.1). In het landelijk actieplan uit 2011 staat het individuele karakter van de problematiek expliciet beschreven: 'Iemand is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het voorkomen van dakloosheid' (29325 – 54, p. 3). Ook de beschrijving in Rotterdam laat dit individuele karakter goed zien: 'Zeer kwetsbare mensen moeten hun kluwen aan problemen ontwarren willen ze weer

voldoende kans maken om constructief deel te nemen aan de samenleving' (Gemeente Rotterdam, 2011, p. 8). Ook in Amsterdam komt die nadruk op het individuele karakter terug. 'Amsterdam geeft de eerste prioriteit aan het versterken van de eigen kracht van burgers. Mensen moeten zelf zoveel mogelijk oplossingen vinden als het gaat om zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie' (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 5). In Utrecht wordt daaraan toegevoegd dat mensen ook iets terug moeten doen voor de samenleving: 'uitgaan van eigen kracht en mogelijkheden van de burger, van 'recht op' naar compensatie: kijken naar de behoefte van de burger en naar wat hij als tegenprestatie kan leveren' (Gemeente Utrecht, 2011, p.5).

Werkwijze

In de plannen in deze periode wordt de oplossing voor de problematiek gevonden in een combinatie van opvang en een persoonsgerichte aanpak. De werkwijze begint met een screening aan de poort op zorgbehoefte:

De maatschappelijke opvang is er alleen voor mensen met ernstige problematiek en geringe zelfredzaamheid (...). Dit betekent dat een goede screening bij instroom, doorstroom en uitstroom van groot belang is en blijft. Toelating tot de maatschappelijke opvang vindt plaats op basis van een toets die uit twee elementen bestaat, namelijk regiobinding en OGGZ-problematiek. (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 7)

Dit kan met 'intensievere drang' (29325 -2, p. 5) via bemoeizorg en het toepassen van dwangbehandeling als dat nodig is. In het eerste landelijke plan wordt zorg in sommige gevallen zelfs boven het recht op zelfbeschikking gesteld: 'Het recht op zorg (de noodzaak van zorg) en het belang van de samenleving kunnen zwaarder wegen dan het recht op zelfbeschikking van mensen als zij door hun verslaving of stoornis maatschappelijk teloor dreigen te gaan' (29325 – 2, p.5).

Illustratief voor de werkwijze waar zorg centraal staat, is de doelbeschrijving uit Den Haag: 'in zorg en opvang brengen van mensen die nu nog dakloos zijn en verbeteren van de doorstroom. Bevorderen dat mensen die in zorg en opvang zitten uitstromen en re-integreren en participeren in de samenleving' (Gemeente Den Haag, 2011, p. 1). Daarbij wordt gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix. 'Het vaststellen van zelfredzaamheid is mogelijk met de zogenoemde zelfredzaamheidsmatrix (...). Van belang is wel dat deze werkwijze stedelijk gehanteerd wordt en goede afspraken met aanpalende hulpverleningsketens worden gemaakt opdat cliënten niet tussen wal en schip vallen'. (Gemeente Den Haag, 2011, p. 7). Ook in de beoogde resultaten is het zorgparadigma terug te zien. Het doel is niet: huisvesting, maar een stabiel traject. 'Vanaf 2013 wordt

een traject als stabiel gedefinieerd wanneer deze minimaal een jaar heeft geduurd' (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 6).

Voor de aanpak van dakloosheid wordt ingezet op uitbreiding van de opvangvoorzieningen. Zo noemt Amsterdam als oplossing inzetten op het doorgaan met uitbreiding van opvangvoorzieningen, het creëren van laagdrempelige voorzieningen en bijzondere voorzieningen voor mensen met speciale problematiek (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 1). In de aanpak staat het woonladdermodel centraal (29325 – 54, p. 49). Het woonladdermodel houdt in dat mensen de maatschappelijke opvang in komen via de nachtopvang en vervolgens via diverse opvangvoorzieningen toewerken naar, als dit mogelijk is, een zelfstandige woning. In het woonladdermodel en de daarop gebaseerde plannen wordt uitgegaan van het idee dat mensen woonvaardigheden op moeten doen: 'Aan de eventuele terugkeer naar een volwaardige woning zijn zij vaak nog niet toe' (29325 – 4, p. 3). In Utrecht wordt een variant op de woonladder gebruikt, de OGGZ ladder van uitval en herstel (Gemeente Utrecht, 2011, p. 16). De nadruk op het doorlopen van de woonladder is goed zichtbaar in de volgende beschrijving uit Den Haag.

De stagnatie van de instroom in de laagdrempelige opvang en vertraagde uitstroom uit de doorstroomvoorzieningen verslechteren de kansen op blijvend herstel. De laagdrempelige opvang zit verstopt omdat ongeveer de helft van de plaatsen in de nachtopvang permanent wordt bezet (...). Nieuwe daklozen kunnen daardoor onvoldoende gebruik maken van de nachtopvang als tijdelijke voorziening waardoor hun situatie onnodig wordt verergerd. Tegelijkertijd is de wachttijd voor een plek in een doorstroomvoorziening gemiddeld zo'n twee maanden en wordt er (nog) onvoldoende gebruik gemaakt van uitstroommogelijkheden in de vorm van (semi-) zelfstandige huisvesting. (Gemeente Den Haag, 2011, p. 4)

In de plannen van 2004 en 2006 komen ook maatregelen op het gebied van veiligheid naar voren. In het plan uit 2004 wordt aangegeven dat hulp bieden en overlast tegengaan verbonden zijn.

Een verbetering van de zorg aan mensen aan de rand van de samenleving komt de kwaliteit van hun leven ten goede. Daardoor zal bovendien de overlast die deze mensen veroorzaken verminderen. Het perspectief om beleid te ontwikkelen voor deze doelgroep kan niet of overlast of zorg zijn. (29325 -2, p.5)

Daarnaast worden gemeenten opgeroepen om vanuit veiligheidsbeleid strenger op te treden.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde biedt gemeenten ook mogelijkheden om meer assertief op te treden naar overlastgevende

zorgmijders. Zij kunnen regels stellen en op overtreding daarvan straf stellen. Een voorbeeld is de strafbaarstelling van bedelarij. Rotterdam is voor zover bekend de enige gemeente die van deze mogelijkheid gebruik maakt. (29325 – 2, p.4)

Onderstaande tabel vat de beschrijving van het systeem in deze periode samen.

Tabel 5. Systeem 2004-2014

	Structuur	Cultuur	Werkwijze
Zorgparadigma	Dakloosheid georganiseerd als zorgprobleem	Dakloze mensen zijn zorgbehoevenden met een individueel probleem	Opvang en woonvaardigheden aanleren
Veiligheidsparadigma	Dakloosheid is een veiligheidsprobleem	Dakloze mensen veroorzaken overlast	Dakloosheid bestraffen

4.3 Intermezzo 2014- 2018 decentralisatie en uitbreiding met beschermd wonen

Tabel 6. Documenten 2014 – 2018

Landelijk	
2018 29325 – 93	Meerjarenagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen
2018 29325 – 94	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
Amsterdam	
2016	Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen
Rotterdam	
2018	Regionaal beleidsplan 2018-2020 Beschermd Wonen & Maatschappelijke Opvang
Den Haag	
2020	Regionaal uitvoeringsplan beschermd wonen en maatschappelijke opvang Regio Den Haag 2020 en verder
Utrecht	
2017	Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16

Structuur

Tussen 2011 en 2018 is er geen landelijk actieplan dakloosheid gemaakt. In 2015 heeft de commissie Toekomst beschermd wonen, ook wel Commissie Dannenberg, op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een advies uitgebracht over de toekomst van beschermd wonen. Beschermd wonen gaat over de woonzorgvoorzieningen waar mensen langere tijd verblijven. Dit advies is de basis voor de regionale plannen maatschappelijke opvang en beschermd wonen en een

landelijke meerjarenagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Alhoewel de regionale koers van de gemeente Den Haag van 2020 dateert, is deze wel onder dit intermezzo geschaard omdat het om een uitwerking van hetzelfde advies gaat.

In 2015 is de nieuwe Wmo ingegaan. Met deze wet hebben gemeenten de taak gekregen om maatschappelijke ondersteuning te bieden aan burgers. Terwijl maatschappelijke opvang (kortdurend) vanaf het ontstaan een taak van de gemeente was, is beschermd wonen (langdurig) dat pas vanaf 2015. Daarvoor was beschermd wonen een verantwoordelijkheid van het Rijk en viel onder de AWBZ die in 2015 is afgeschaft (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 31). De wijzigingen in structuur hebben ervoor gezorgd dat het systeem van de maatschappelijke opvang verbonden is aan het systeem van beschermd wonen, ook te zien aan het feit dat de verdere plannen gericht op dakloosheid altijd maatschappelijke opvang en beschermd wonen betreffen.

Cultuur

Vergelijkbaar aan de vorige periode is de zorg-gerelateerde beschrijving van de doelgroep, bijvoorbeeld doordat veel geschreven wordt over 'cliënten'. Wat betreft de beschrijving van de doelgroep is er in de plannen wel een verbreding te zien. Een illustratief voorbeeld is deze beschrijving uit de landelijke meerjarenagenda.

Het gaat om mensen die verschillende aandoeningen of beperkingen hebben zoals psychische problematiek, verslaving en/of licht verstandelijke beperkingen. Daarbij spelen levensproblemen als schulden, dakloosheid, werkloosheid, verlies van dierbaren, gebrek aan participatie, onverzekerd zijn etc ook een rol. Zij hebben moeite om een zelfstandig bestaan op te bouwen en te behouden en laten soms onbegrepen gedrag zien. (29325 – 93, p. 1/2)

De belangrijkste waarde die in deze periode naar voren komt is sociale inclusie. 'De commissie Dannenberg beschrijft de wenselijkheid en noodzaak van een vermaatschappelijking van ondersteuning en zorg voor kwetsbare personen. ... Om dit te realiseren is sociale inclusie volgens de adviseurs essentieel' (Gemeente Utrecht, 2017, p. 13 -14). Met deze focus blijft enerzijds de nadruk op het individu liggen. 'In Nederland willen we dat iedereen de ruimte krijgt om zichzelf te kunnen ontwikkelen en op eigen wijze mee te doen in de samenleving' (29325 – 93, p. 1). Ook wordt nadruk gelegd op het centraal zetten van de client en zijn of haar netwerk (29325 – 93, p. 2).

Anderzijds zorgt de focus op sociale inclusie ook dat er een beweging gemaakt wordt richting gewoon wonen in gewone wijken. 'Dit houdt in dat begeleiding en ondersteuning zoveel mogelijk in 'gewone' woningen en wijken, in de eigen sociale omgeving van mensen, moet gebeuren en gericht

moet zijn op herstel en zelfredzaamheid' (29325 – 93, p.2). In de Amsterdamse koers wordt het belang om cliënten ook als 'gewone mensen' te beschouwen benadrukt. 'Voor het welslagen van de inclusieve samenleving is het van groot belang dat mensen vanuit de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen niet anders worden beschouwd dan andere mensen, hooguit hebben zij meer ondersteuning voor bepaalde zaken nodig' (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 14).

Werkwijze

De Haagse en Rotterdamse plannen worden niet echt uitgewerkt in een werkwijze. De plannen betreffen met name de verdeling van mensen en middelen over de regio's waarvoor Den Haag en Rotterdam als centrumgemeenten verantwoordelijk zijn. In de beschrijving van de werkwijze in de landelijke meerjaren agenda en de regionale plannen van Utrecht en Amsterdam is een flinke verbreding van de aanpak zichtbaar waarbij niet enkel zorg meer centraal staat, maar ook wonen.

Als werkwijze wordt in de landelijke meerjarenagenda en de Utrechtse en Amsterdame koers ingezet op de voorwaarden voor inclusie, zoals beschreven in het advies van de commissie Dannenberg:

- Versterken van zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg
- Garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit
- Een breed arsenaal van beschikbare en betaalbare wooneenheden en woonvarianten
- Laagdrempelige toegang tot zorgfuncties
- Duurzaam samenwerken tussen gemeenten en Zorgverzekeraars
- Borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 13)

In Amsterdam wordt de regionale koers ingevuld door het perspectief van mensen centraal te stellen en zoveel mogelijk in te zetten op zelfstandig wonen met begeleiding. 'Van zelfstandigheid als beloning naar zelfstandigheid als basisrecht' (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 15). In zowel Utrecht als Amsterdam wordt ingezet op de beweging van beschermd wonen in 24 uursvoorzieningen naar wonen in de wijk (gemeente Amsterdam, 2016, p. 16 en gemeente Utrecht, 2017, p. 22).

Ook wordt in Amsterdam al aangegeven dat er een alternatief ontstaat voor het woonladdermodel.

Vanuit de nieuwe inzichten over het belang van zelfstandigheid voor herstel willen we steeds meer afwijken van deze traditionele zorgroute en mensen zoveel mogelijk plaatsen op basis van hun perspectief (...). Het maximale perspectief wordt samen met de persoon zelf vastgesteld en is veelal de woonplek waar iemand graag wil wonen en waarvan we verwachten dat iemand gezien zijn talenten en mogelijkheden uiteindelijk terecht gaat en kan komen. (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 29)

Onderstaande tabel vat de beschrijving van het systeem in deze periode samen.

Tabel 7. Systeem 2014 - 2018

	Structuur	Cultuur	Werkwijze
Intermezzo	Beschermd wonen wordt gemeentelijke taak en voegt zich bij het systeem van maatschappelijke opvang	Dakloze mensen hebben diverse problemen die kunnen worden aangepakt door sociale inclusie	Opvang en beschermd wonen met het streven naar plaatsing en inclusie in de wijk

4.4. 2018 – 2023: Dakloosheid als meer dan een zorgprobleem

Tabel 8. Documenten 2018 - 2023

Landelijk	
2018 29325 – 93	Meerjarenagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen
2018 29325 – 94	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2019 29325 – 103	Aanpak dakloosheid
2020 29325 – 118	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
2020 29325 – 122	Een thuis een toekomst, de aanpak van dak- en thuisloosheid
2020 29325 – 547	Verslag van een algemeen overleg commissies VWS, J&V, BZK en SZW
2022 29325 – 139	Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een thuis
2023 29325 – 153	Verslag van een algemeen overleg commissie VWS
Amsterdam	
2021	Beleidsprogramma Dak- en thuisloosheid 2021-2025. Een nieuwe start
Rotterdam	
2019	Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers
2021	Wonen en zorg voor kwetsbare Rotterdammers, plan van aanpak 2030
2023	Hoofdpijnen plan van aanpak daklozen
Den Haag	
2019	10 punten plan Den Haag
Utrecht	
2018	Plan van aanpak daklozenopvang
2020	Regioplan MO/BW Utrecht-stad

Structuur

Terwijl eerdere brieven aan de Tweede Kamer altijd afkomstig waren van de staatssecretaris van VWS, is de brief met het plan *Een thuis een toekomst* uit 2020 mede ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)(29325 – 122). De ministeries van BZK en VWS

trekken op bestuurlijk niveau samen op (23925 – 122, p. 7). Ook de bespreking van het plan vond niet, zoals bij eerdere plannen, alleen plaats in de vaste commissie voor VWS, maar in een gezamenlijk overleg met ook de vaste commissies voor Justitie en veiligheid, binnenlandse zaken en Sociale Zaken en werkgelegenheid (29325 – 547, p. 1).

In het *Nationale actieplan dakloosheid Eerst een thuis* neemt het rijk bij de organisatie van de aanpak iets meer regie en worden gemeenten bij wet verplicht te werken aan woonzorgvisies, die visies regionaal af te stemmen en aandachtsgroepen op te nemen in hun urgentieregeling (39235 – 139, p. 32). In het plan wordt verbinding aangegeven met een flink aantal andere plannen gericht op het vergroten van bestaanszekerheid, het bevorderen van maatwerk en decentralisatie van beschermd wonen (29325 – 139, p. 11). De staatssecretaris is nog steeds aangewezen als coördinerend bewindspersoon (29325 – 139, p. 4). Een belangrijke stap is het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting (29325 – 153, p. 30). Het Nationale Actieplan *Eerst een Thuis* is ondertekend door de staatssecretaris van VWS, de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (29325 – 139).

Ook in de gemeentelijke plannen wordt verbinding gelegd met plannen rondom huisvesting voor kwetsbare doelgroepen. Zo is in Den Haag gestart met een taskforce huisvesting zorgdoelgroepen (Den Haag, 2019, p. 1). In Utrecht wordt in het plan verwezen naar het *Plan van aanpak huisvesting en ondersteuning kwetsbare doelgroepen* (Gemeente Utrecht, 2020, p. 25). In Rotterdam was in 2009 al een convenant *Huisvesting bijzondere doelgroepen*, echter werd hier sinds 2006 ook de Rotterdamwet gehanteerd die mensen zonder werk weerde uit bepaalde wijken (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 9). In Amsterdam wordt inzet op betaalbare woningen als integraal onderdeel van het plan meegenomen en verbonden aan het *Programma Huisvesting Kwetsbare Groepen* (Gemeente Amsterdam, 2021, p.18). Het Amsterdamse plan *Een nieuwe start* wordt naast de wethouder Jeugd en Zorg mede ondertekend door de wethouder Wonen, de wethouder Sociale Zaken en Diversiteit en de wethouder Onderwijs en Armoede (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 3).

Cultuur

In de beschrijving van de doelgroep is een kentering zichtbaar, met name in de landelijke plannen en in het plan van de gemeente Amsterdam. 'De doelgroep is divers. Het kan gaan om mensen met enkel een huisvestingsvraag die wel of niet zelfredzaam en/of rechthebbend zijn tot mensen met een lichte of zwaardere begeleidingsbehoefte die recent of al geruime tijd dak- of thuisloos zijn' (29325 – 122, p.3). In het meest recente landelijke plan wordt expliciet gesproken over het anders definiëren

van de doelgroep: 'van cliënten maatschappelijke opvang naar mensen die een eigen woonplek nodig hebben' (29325 – 139, p. 4).

De gemeente Amsterdam benoemt de volgende doelgroepen: kwetsbare daklozen, economisch daklozen, jongvolwassen daklozen, dakloze gezinnen, daklozen uit ander EU-landen en kwetsbare mensen met psychiatrische problematiek (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 12). De gemeente Amsterdam benoemt expliciet dat er dakloze mensen bijkomen die geen zorgvraag hebben.

Niet alleen de meest kwetsbare groep – waarbij verslaving, schulden, licht verstandelijke beperking, psychiatrische ziektebeelden of psychische stoornissen een rol speelt – neemt toe, ook het aantal economisch daklozen groeide vanwege de economische crisis. Dit is een groep daklozen die geen (zware) zorgvraag heeft, maar bijvoorbeeld door echtscheiding of verlies van inkomen hun woning verliest en niet in staat is weer eigen woonruimte te vinden. (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 2).

In Rotterdam en Den Haag is het zorgparadigma nog sterk aanwezig in de beschrijving van de doelgroep. In Den Haag wordt de doelgroep beschreven als 'de zwaksten van onze samenleving. Mensen die niet alleen te kampen hebben met multiproblematiek maar ook nog eens met het meest essentiële ontberen: de geborgenheid en veiligheid die een woning biedt' (Gemeente Den Haag, 2019, p.1). Het voorwoord van het Rotterdamse plan uit 2019 is opvallend, dak en thuisloze mensen worden een aparte categorie mensen:

Maar de stad zelf – en vooral haar bewoners – moet ruimte bieden aan (ex)daklozen en kwetsbare Rotterdammers. Gewoon door te accepteren dat we niet allemaal hetzelfde zijn. Gewoon door gewoon te blijven doen. Laten we allemaal af en toe een stapje extra zetten voor 'andere' Rotterdammers. Want: anders is ook gewoon. (Gemeente Rotterdam, 2019, p. 1).

In Rotterdam wordt in de beschrijving duidelijk aangegeven dat de doelgroep van de maatschappelijke opvang een zorgvraag moet hebben. 'De opvang is bedoeld voor volwassenen van 23 jaar of ouder die legaal in Nederland verblijven en rechthebbend zijn en naast hun dakloosheid een alcohol- en/of drugsverslaving en/of psychiatrische of chronisch psychosociale problemen hebben'. (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 16).

Als oorzaak voor de problematiek wordt in de landelijke plannen niet meer gefocust op individuele problemen, maar wordt het tekort aan woningen met begeleiding benoemd, evenals de grote schulden die dak- en thuislozen hebben (32925 – 103, p. 2). 'Gemeenten geven aan dat steeds meer mensen de afgelopen jaren een beroep hebben gedaan op de maatschappelijke opvang en dat dit in

toenemende mate gebeurt vanwege woonproblematiek' (29325 – 103, p.3). Ook wordt gewezen op bestaansonzekerheid en maatschappelijke en institutionele factoren die mensen in een kwetsbare positie verder naar de rand van de samenleving duwen (29325 – 122, p. 2). Ook in Amsterdam wordt als oorzaak met name de situatie op de woningmarkt en landelijke regelgeving zoals de kostendelersnorm² benoemd (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 2). Daarnaast worden veranderingen in de GGZ zorg, zoals ambulantisering en het verkorten van trajecten benoemd als oorzaak voor de toename van mensen die een beroep doen op de opvang (Amsterdam, 2021, p. 3). 'Dakloosheid is immers niet alleen een zorgprobleem, maar ontstaat meestal vanuit andere leefgebieden zoals het verliezen van een inkomen of een huis' (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 3). Voor het oplossen wordt daarom het tekort aan betaalbare woningen als grootste drempel benoemd (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 6). In Amsterdam wordt het rapport van de RvS aangehaald: 'Huisvesting is een mensenrecht en herstel begint met een huis, zoals ook het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (...) stelt' (Gemeente Amsterdam, 2021, p.8).

Werkwijze

In deze periode wordt de werkwijze in de landelijke plannen zo geformuleerd dat het bieden van woonruimte een belangrijk onderdeel is.

De beoogde werkwijze is daarom even helder als uitdagend: we helpen dak- en thuislozen het liefst direct, maar in elk geval zo snel mogelijk weer aan een passende woonruimte waar zij – met de benodigde begeleiding – weer een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen en mee kunnen doen aan de samenleving. (29325 – 103, p. 4).

In de plannen wordt ook geconstateerd dat dit een omslag in de werkwijze betekent. Het meest helder wordt dit geformuleerd in het meest recente landelijke plan: 'Dat vraagt om een paradigmashift. Waar het beleid gericht op dakloosheid nu feitelijk vaak nog primair het beleid MO³ betreft, vraagt het *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis*, om de focus te verleggen: van opvang, naar wonen met begeleiding' (29325 – 139, p.4). De actielijnen in dit plan worden ingevuld met concrete acties zoals het ophogen van de kostendelersnorm tot 27 jaar, de 4 weken zoektermijn voor jongeren aanpassen en giften mogelijk maken. Ook wordt er in dat plan aangegeven dat er een streven komt naar 30 % sociale huurwoningen waarbij provincies een wettelijke bevoegdheid krijgen daarop toe te zien. Ook gaan gemeenten verordeningen opstellen waarmee zij met voorrang

² De kostendelersnorm is een regel in de Participatiewet waarmee de bijstand wordt aangepast voor mensen die samenwonen omdat die mensen de kosten kunnen delen. Zie verder hoofdstuk 5.

³ Maatschappelijke opvang

woningen toewijzen aan dakloze mensen (29325 – 139, p. 32). Huurcontracten op eigen naam worden de norm waarmee aan wordt gegeven dat dakloze mensen een woonplek krijgen in plaats van een opvangplek waar zorg aan gekoppeld is. Tot slot wordt met opleiding social work gekeken hoe Wonen Eerst in het curriculum kan komen (29325 – 139, p. 31).

Op gemeentelijk niveau zien we dat wonen ook een belangrijke plek in neemt in de plannen van de gemeenten Utrecht en Amsterdam. Dit is goed te lezen in de volgende beschrijving uit het Utrechtse plan.

In het kader van de regionale koers MO/BW⁴ wordt de komende jaren ingezet om mensen zo snel mogelijk, zo gewoon mogelijk, te laten wonen. De bedoeling is dat mensen de woonladder van opvang niet hoeven te doorlopen maar al zo vroeg mogelijk een woning krijgen toegewezen waar zij de benodigde begeleiding krijgen en kunnen blijven wonen. Voor corporaties betekent dit een stapsgewijze overgang van het leveren van woningen voor de uitstroom naar het leveren van woningen voor de instroom (Gemeente Utrecht, 2018, p. 11).

In Amsterdam wordt daarbij expliciet afstand genomen van het woonladdermodel: ‘meer focus op een ondersteunend sociaal netwerk, in plaats van op praktische woonvaardigheden. Vanuit een gelijkwaardig perspectief kijken we samen met mensen naar de passende stappen voor herstel’ (Gemeente Amsterdam, 2021, p.11).

In Rotterdam en Den Haag is de overheersende werkwijze nog steeds opvang en woonvaardigheden aanleren. Er is veel aandacht voor de doorontwikkeling van opvang.

Deze basisvoorzieningen [crisisopvang, nacht- en gezinsopvang] moeten onder meer bijdragen aan rust en stabiliteit in de stressvolle situatie waarin dak- en thuislozen zich bevinden. Daarnaast is het een eerste stap in de zorg en ondersteuning naar zelfredzaamheid en herstel. Verblijf in de nacht-gezins- en crisisopvang moet zo kort mogelijk duren. De bedoeling is eerste opvang te bieden, waarna de desbetreffende persoon doorstroomt naar een vervolgplek die past bij het ondersteuningsplan. (Gemeente Rotterdam, 2019, p. 38).

Illustratief hiervoor is ook het feit dat innovaties die benoemd worden (grotendeels) binnen de opvang plaatsvinden: ‘Beter Bad, Warm Welkom en Pop up Privacy (Gemeente Rotterdam, 2019, p. 39). Bij Beter Bad gaat het om duidelijke hygiëne regels voor de opvang, bij Warm Welkom gaat het om duidelijke informatie over wat verwacht kan worden van de opvang en bij Pop up Privacy gaat het om bedombouwen die moeten zorgen voor meer privacy in de slaapzalen.

⁴ Beschermd wonen

Met betrekking tot de opvang van dak- en thuisloze jongeren komt het woonladdermodel, dat centraal staat in het zorgparadigma, in het plan van 2021 duidelijk naar voren.

De maximale verblijfsduur in de crisisopvang is in principe zes weken, met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van zes weken. Daarmee wordt voldaan aan de landelijke doelstelling van een maximum verblijf van drie maanden in de opvang. Deze doelstelling wordt behaald doordat zorgaanbieders doorstroomplekken aanbieden waar jongeren tijdelijk kunnen wonen met extramurale ondersteuning. Een doorstroomplek is een plek voor tijdelijk verblijf waarbij cliënt zelf de huur betaalt en een zorgaanbieder op alle levensgebieden ondersteuning biedt zodat de cliënt via een urgentie uit kan stromen naar een eigen woonplek. (Rotterdam, 2021, p. 17).

Ook het aanleren van woonvaardigheden wordt hier nog als werkwijze benoemd.

Wanneer nog onduidelijk is of iemand zelfstandig kan wonen, of wanneer nog aan woonvaardigheden moet worden gewerkt, maakt de Rotterdammer zo snel mogelijk de stap naar een doorstroomvoorziening. Dit betreft een woonvoorziening waar iemand tijdelijk verblijft voordat de stap naar volledig zelfstandig wonen wordt gemaakt. (Gemeente Rotterdam, 2023, p. 4).

De gemeente Den Haag legt de nadruk in het tien punten plan ook op zorgoplossingen. Slechts twee van de tien punten gaan over woonoplossingen. De overige punten gaan met name om de uitbreiding van opvangvoorzieningen zoals het realiseren van kleinschalige nachtopvang, en permanente winteropvang (Den Haag, 2019).

Op twee punten kwam in de meest recente plannen ook het veiligheidsparadigma nog even naar voren in de werkwijze. Ten eerste in Rotterdam.

Een deel van de daklozen kan overlast op straat veroorzaken, door bijvoorbeeld bedelarij, slapen op straat of in portieken, alcoholgebruik etc. Op deze vormen van overlast en overtredingen wordt formeel handhavend opgetreden door bijv het uitschrijven van boetes door stadbeheer en politie. In bepaalde gevallen heeft beboeten geen zin en kan dit contraproductief werken doordat het dakloze Rotterdammers juist verder in problemen brengt (bijvoorbeeld doordat schulden verder toenemen en problematiek verergert). Samen met zorg en veiligheidspartijen is verkend hoe het sanctioneren door politie en handhaving beter benut kan worden om buitenslapers en daklozen in zorg te krijgen (Gemeente Rotterdam, 2019, p. 56).

Ten tweede blijkt uit het Amsterdamse plan dat pas in 2021 in Amsterdam een motie is aangenomen die voorkomt dat daklozen op straat worden beboet voor het buiten slapen (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 22).

Onderstaande tabel vat de beschrijving van het systeem in deze periode samen.

Tabel 9. Systeem 2018-2023

	Structuur	Cultuur	Werkwijze
Woonparadigma	Dakloosheid wordt probleem voor volkshuisvesting	Dakloze mensen hebben in de eerste plaats een gebrek aan huisvesting. De groep is divers	Een woning met begeleiding
Zorgparadigma	Dakloosheid georganiseerd als zorgprobleem	Dakloze mensen zijn zorgbehoevenden met een individueel probleem	Opvang en woonvaardigheden aanleren
Veiligheidsparadigma	Dakloosheid is een veiligheidsprobleem	Dakloze mensen veroorzaken overlast	Dakloosheid bestraffen

4.5 Definitie en uitsluiting

Wat een opvallende overeenkomst is in alle plannen en door alle paradigma's heen, is het uitsluiten van mensen zonder geldige verblijfspapieren. Zo worden in de diverse plannen ongedocumenteerden (ook wel illegalen genoemd in de plannen) uitgesloten door te benoemen dat het desbetreffende plan niet deze doelgroep betreft (29325 – 8, p. 3; 29325 – 139, p. 5; Gemeente Utrecht, 2017, p. 18; Gemeente Amsterdam, 2021, p. 12). In een aantal plannen wordt wel enige aandacht besteed aan de doelgroep. In Utrecht:

We signaleren dat er sprake is van een toename van mensen die volgens de wet geen recht hebben op zorg, maar die wel opduiken in het opvangcircuit (niet-recht hebbende EU onderdanen, illegalen). In het kader van opvang voor deze groep vragen wij van het rijk dat zij zorg draagt voor tijdelijke opvang en repatriëring (Gemeente Utrecht, 2011, p.7)

In Den Haag wordt onderscheid gemaakt tussen twee verschillende groepen niet-rechthebbenden.

Illegalen: er is sprake van Rijksbeleid en –verantwoordelijkheid. Vanwege de Vreemdelingenwet mag de gemeente geen opvang aan illegalen bieden. Deze wetgeving laat

onverlet dat er op gemeentelijk niveau dilemma's kunnen ontstaan door (a) de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het handhaven van de Openbare Orde en de Volksgezondheid en (b) humanitaire overwegingen.

MOE-landers: dit zijn veelal gemeenschapsonderdanen uit Midden- en Oost-Europese landen, die geen aparte verblijfsdocumenten nodig hebben. Indien zij *niet economisch actief* zijn mogen ze hier alleen verblijven als ze geen beroep doen op sociale voorzieningen waaronder de Maatschappelijke Opvang. De inzet van Den Haag is gericht op het terugdringen van onterecht gebruik, terugkeer waar mogelijk en (medische) zorg in uitzonderingsgevallen. (Gemeente Den Haag, 2011, p. 9)

In Amsterdam wordt de selectie bij toegang tot de maatschappelijke opvang strenger. Er wordt voor de noodopvang van gezinnen strenger geselecteerd op minimaal 4 jaar rechtmatig verblijf in Nederland (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 22). In Rotterdam krijgen niet-rechthebbenden wel toegang tot de winteropvang.

Sinds corona is een flinke toename geweest in het aantal dakloze EU-migranten. Buitenslapende EU-migranten die voldoende rechten hebben opgebouwd komen in aanmerking voor de opvang. We zien ook een deel die onvoldoende rechten opgebouwd heeft en op straat belandt. Zij kunnen gebruik maken van de winterkouderegeling, op het moment dat sprake is van een gevoelstemperatuur van 0 graden of lager. (Gemeente Rotterdam, 2023, p. 9).

4.6 Samenvatting

Uit de documentenanalyse komt een beeld naar voren waarin dakloosheid tot voor kort voornamelijk gezien werd als zorgprobleem. Bekeken over de gehele periode 2004 -2023 is dit overduidelijk het overheersende paradigma. Dit is te zien in de manier waarop het systeem georganiseerd is, de manier waarop over dakloosheid en dakloze mensen wordt geschreven en in de oplossingen die worden aangedragen voor dakloosheid. De afgelopen jaren is hier een verschuiving in zichtbaar richting dakloosheid als woonprobleem.

In de periode 2004 tot 2014 wordt dakloosheid gezien als zorgprobleem. De maatschappelijke opvang heeft de verantwoordelijkheid voor de opvang en begeleiding van dak- en thuisloze mensen. Financiering vindt plaats vanuit zorgbudgetten en de verantwoordelijke staatssecretaris is die van VWS. Wat betreft cultuur is met name te zien dat dak- en thuisloze mensen beschreven worden als

hulpbehoevende cliënten. Daarnaast wordt de oorzaak voor dakloosheid met name gezocht bij het individu. De werkwijze is gericht op het woonladdermodel waarin mensen via opvang woonvaardigheden aangeleerd krijgen en met de juiste zorg weer leren deelnemen aan de samenleving.

In het intermezzo wordt het systeem van maatschappelijke opvang verbonden aan dat van beschermd wonen doordat beschermd wonen gedecentraliseerd wordt naar de gemeenten. De doelgroep wordt beschreven als cliënten en er wordt ingezet op sociale inclusie in de wijk, waarbij de beweging wordt aangemoedigd van opvang en wonen in instellingen naar zelfstandig wonen met begeleiding.

Vanaf 2018 wordt het paradigma dakloosheid als woonprobleem zichtbaar. Steeds meer wordt de doelgroep beschreven als mensen die een woonvraagstuk hebben en wordt de oorzaak van dakloosheid gezocht in het woningtekort of andere institutionele factoren. Als oplossing wordt expliciet ingezet op een verandering van werkwijze van opvang naar wonen met begeleiding. Deze omslag is zichtbaar in de landelijke plannen en in Amsterdam en Utrecht. In Den Haag en Rotterdam is het zorgparadigma nog sterk aanwezig. Dit is zichtbaar in de manier waarop over dak- en thuisloze mensen geschreven wordt en in de werkwijze waarin opvang en het woonladdermodel nog belangrijk zijn.

Met name in de periode 2004-2006 is ook een veiligheidsparadigma zichtbaar, waarbij dakloosheid wordt gedefinieerd als een overlast probleem, waarbij de oorzaak hiervoor net als bij het zorgparadigma gevonden wordt bij afwijkend gedrag van het individu en waarbij straffen in wordt gezet als werkwijze.

Mensen zonder geldige verblijfspapieren die dakloos zijn worden uitgesloten van voorzieningen, ongeacht het heersende paradigma.

Onderstaande tabel vat de beschrijving van het systeem in de verschillende periodes samen.

Tabel 10. Systeem in verschillende periodes

	Structuur	Cultuur	Werkwijze
2004-2014			
Zorgparadigma	Dakloosheid georganiseerd als zorgprobleem	Dakloze mensen zijn zorgbehoevenden met een individueel probleem	Opvang en woonvaardigheden aanleren
Veiligheidsparadigma	Dakloosheid is een veiligheidsprobleem	Dakloze mensen veroorzaken overlast	Dakloosheid bestraffen
2014-2018			
Intermezzo	Beschermd wonen wordt gemeentelijke taak en voegt zich bij het systeem van maatschappelijke opvang	Dakloze mensen hebben diverse problemen die kunnen worden aangepakt door sociale inclusie	Opvang en beschermd wonen met het streven naar plaatsing en inclusie in de wijk
2018- 2023			
Woonparadigma	Dakloosheid wordt probleem voor volkshuisvesting	Dakloze mensen hebben in de eerste plaats een gebrek aan huisvesting. De groep is divers	Een woning met begeleiding
Zorgparadigma	Dakloosheid georganiseerd als zorgprobleem	Dakloze mensen zijn zorgbehoevenden met een individueel probleem	Opvang en woonvaardigheden aanleren
Veiligheidsparadigma	Dakloosheid is een veiligheidsprobleem	Dakloze mensen veroorzaken overlast	Dakloosheid bestraffen

Hoofdstuk 5 Relaties tussen trends, structuren en innovaties

In dit hoofdstuk wordt via de schaalens gekeken naar de verschuiving van het paradigma rondom dakloosheid. Dit betekent dat eerst wordt gekeken naar het microniveau. Welke niches of radicale innovaties zijn zichtbaar die het heersende regime van onderaf beïnvloeden? Vervolgens wordt gekeken naar het macroniveau. Welke trends op macroniveau oefenen druk uit op het heersende regime van de maatschappelijke opvang? Eerst wordt ingezoomd op Housing First als innovatieve praktijk. Vervolgens op diverse macro ontwikkelingen.

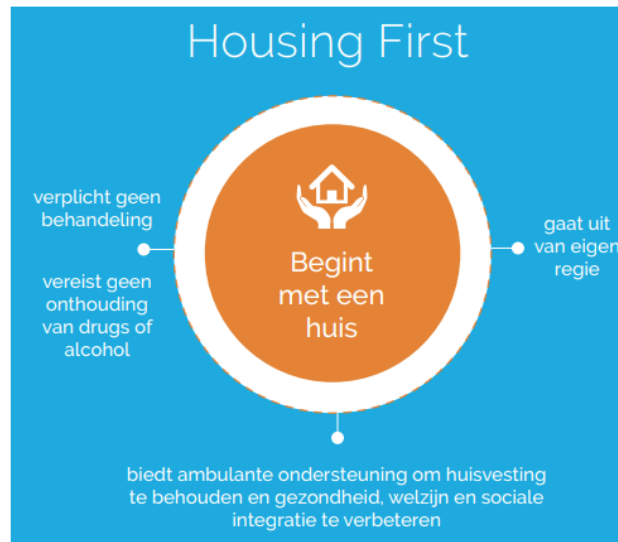
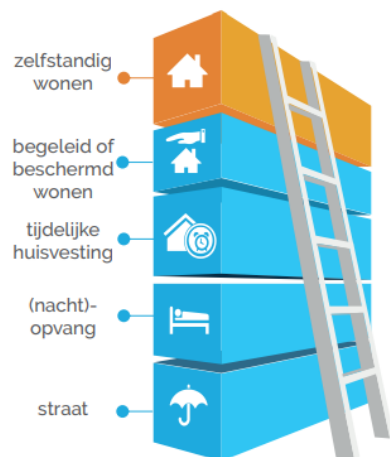
5.1 Housing First

Inleiding

In alle documenten is gekeken welke alternatieve praktijken er zichtbaar worden. In de documenten komen diverse innovatieve projecten naar voren zoals herstelacademies, zelfregiecentra, Onder de Pannen, buurtcirkels en Skaeve Huuse. Verreweg de meest opvallende praktijk én de praktijk die het meest haaks staat op het zorgparadigma is Housing First. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op Housing First. Dit is een aanpak waarbij niet het woonladdermodel wordt gevolgd⁵, maar waar dak- en thuisloze mensen direct een woning aangeboden krijgen (Van Loenen, Van den Dries & Wolf, 2018, p. 2).

⁵ Zoals eerder beschreven betreft het woonladdermodel, ook wel het promotiemodel, de traditionele opvang en begeleiding van dakloze mensen waarbij in een aantal stappen de woonladder wordt beklommen: eerste opvang in een laagdrempelige voorziening, vervolgens verblijf in een crisis- of 24-uurs opvang of begeleid wonen en tot slot doorstroom naar (begeleid) zelfstandig wonen. Het uitgangspunt is dat dakloze mensen niet direct zelfstandig kunnen wonen.

Woonladdermodel



Het woonladdermodel vergeleken met Housing First

Het woonladdermodel. Bron: Housing First Nederland, 2019.

Housing First werkt volgens acht basis principes. Ten eerste gaat Housing First ervanuit dat huisvesting een mensenrecht is en dat dakloze mensen niet hoeven te bewijzen dat ze klaar zijn voor een woning. Ten tweede staat de keuze en zelfregie van dak- en thuisloze mensen centraal. Ten derde wordt veel waarde gehecht aan de scheiding van zorg en wonen zodat de toegang tot huisvesting onvoorwaardelijk is. Het vierde principe betreft de visie op herstelondersteuning als ondersteuning die helpt om het leven te verbeteren. Hierbij spelen ervaringsdeskundigen een belangrijke rol. Het vijfde principe is harm reduction waarbij het niet noodzakelijk is eventueel middelengebruik terug te dringen. Het zesde tot en met achtste principe gaat over de begeleiding. Deze moet persoonlijk, gelijkwaardig, zonder dwang en flexibel zijn (Planije & Van Vugt, 2023, p. 8).

Housing First is in de Verenigde Staten ontwikkeld. Het meest onderzochte model is het model van Sam Tsemberis, die het *Pathways to Housing Model* invoerde in New York. In dit model richt Housing First zich op de groep langdurig dakloze mensen met ernstige psychische problemen in combinatie met verslavingsproblemen. In Finland is ervoor gekozen om Housing First voor een bredere doelgroep in te zetten (Planije & Van Vught, 2023, p. 7).

In 2006 is de eerste Housing First praktijk in Nederland gestart in Amsterdam door opvangorganisatie HvO Querido. In 2009 start Housing First in Utrecht bij de Tussenvoorziening en in 2011 in Den Haag bij Leger des Heils en Limor (Housing First Nederland, 2019, p. 16). In Rotterdam is Housing First eind 2019 gestart, na een incidentele pilot in 2013⁶ van het Leger des Heils (Wewerinke, Al Shamma &

⁶ Volgens de gemeente Rotterdam was dit experiment in 2016 (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 6).

Wolff, 2014, p. 83). In Nederland zijn er in 2023 47⁷ Housing First praktijken (Planije & Van Vugt, 2023, p. 11, p. 7) terwijl dit er in 2014 nog 18 waren (Wewerike et al., 2014, p. 83) en in 2019 33 (Housing First Nederland, 2019, p. 16). In 2018 ontving de 1000^{ste} deelnemer de sleutel van een Housing First woning (Housing First Nederland, 2019, p. 16). Housing First Nederland schat in dat ongeveer 10% van de dak- en thuisloze mensen geholpen wordt via een Housing First aanpak (Schmidt, Boesveld & Jansen, 2023, p. 1). Uit een onderzoek onder 15 praktijken blijkt een vrij grote modelgetrouwheid.⁸

De opkomst van Housing First in de documenten

Housing First wordt in de onderzochte documenten voor het eerst genoemd in de plannen van 2011. Er is een opkomst te zien in de landelijke, Amsterdamse en Utrechtse plannen vanaf dit moment. Hier wordt eerst bij stil gestaan. Vervolgens wordt gekeken naar Rotterdam en Den Haag, waar de opkomst later te zien is.

Tabel 11. Housing First in de documenten

Jaartal	Aantal keren Housing First genoemd in plannen en bespreking in commissie					
	Landelijk	Bespreking in Kamer	Utrecht	Den Haag	Rotterdam	Amsterdam
2004 – 2006	0	0				
2011	1	3	7	0	0	8
2016		3				14
2017			0			
2018	0	0	0		0	
2019	9			4	8	
2020	3	6 0	3	0		
2021					30	9
2022	20* en 35 x Wonen Eerst					
2023		1			1	

*In 2022 wordt ook 35 keer Wonen Eerst gebruikt, de Nederlandse vertaling van Housing First.

⁷ In het nationaal actieplan Eerst een thuis wordt met vermelding van dezelfde bron geconstateerd dat er in 93 gemeenten 74 Housing First praktijken zijn (29325 – 139, p. 35)

⁸ Uit een modelgetrouwheidsonderzoek onder 15 praktijken blijkt een vrij grote modelgetrouwheid: een score van 3,2 op een schaal van 1-4. Van de deelnemers aan dit onderzoek had 38% een woning op eigen naam. Voor een groot deel van de deelnemers is sprake van intermediaire verhuur. Dit betekent dat deelnemers geen huurcontract op eigen naam hebben, maar huren van de zorgorganisatie waarbij de huur gekoppeld is aan de zorgverlening. Dat is in strijd met het Housing First principe ‘scheiden van zorg en wonen’ (Planije & Van Vugt, 2023, p. 46-47).

Housing First wordt in 2011 in het landelijke *Plan van aanpak dak- en thuislozen tweede fase* benoemd als alternatief voor het promotiemodel.

Binnen de maatschappelijke opvang is het gebruikelijk om ex-daklozen het wonen weer aan te leren aan de hand van het zogenaamde promotiemodel: men begint in een onzelfstandige woonvorm om pas door te stromen naar een hogere, zelfstandiger woonvorm nadat men bewezen heeft dat aan te kunnen. Uit recente experimenten (zoals de verschillende Housing First-projecten) is gebleken dat het ook op een andere manier kan. Door een cliënt meteen bij het begin van de wooncarrière in de maatschappelijke opvang optimale zelfstandigheid te geven, wordt de cliënt aangesproken op zijn vaardigheden. De cliënt krijgt zo vanaf het begin de regie over het wonen en de begeleiding waarmee het herstel wordt bevorderd. (29325 – 54, p. 14)

In 2011 is Housing First duidelijk nog slechts een alternatief in de marge. Op dezelfde pagina waar Housing First wordt geïntroduceerd, wordt namelijk overgegaan op een ander concept: *gewoon wonen*. In de uitwerking van *gewoon wonen* wordt het bieden van een woning gezien als één van de mogelijkheden. Ook een andere invulling van opvang valt hier onder, zoals kraakwacht, voorzieningen in zelfbeheer en opvang in kleine appartementen (29325 – 54, p. 14).

Het CDA komt als een early believer naar voren, waarbij Kamerlid Joldersma Housing First in 2011 roemt als goed alternatief.

Nu lijkt het erop dat wij toch alle daklozen, die soms niet eens een woning hebben of scholing krijgen, willen onderbrengen in trajecten en een heleboel zorg willen geven. Moet je niet gewoon basaal beginnen: gaat het bij de dakloze niet nog steeds om financiën, schulden en de woning? Het project Housing First in Amsterdam, waarvan wij het uitgebreide evaluatieverslag hebben gelezen, vinden wij een heel mooi voorbeeld. (Joldersma, 29325 – 60, p. 6).

Op gemeentelijk niveau is Housing First in Utrecht en Amsterdam zichtbaar in de plannen van 2011, waarbij dat in Amsterdam sterker is dan in Utrecht. In Utrecht wordt in de gemeentelijke vertaling van het plan voor de tweede fase voor 25% van de cliënten ingezet op Housing First en voor jongeren op Room First. In het plan staat Housing First alleen in een voetnoot uitgelegd (Gemeente Utrecht, 2011, p. 3). Het is daarmee onduidelijk voor welke doelgroep Housing First wordt ingezet en wat hier precies wordt verstaan onder het inzetten van Housing First. In Amsterdam wordt meer duiding gegeven aan het concept Housing First. Het uitgangspunt wordt als volgt geformuleerd: 'Bij het bevorderen van herstel hoort het uitgangspunt dat mensen, waar en hoe ze ook wonen, zo veel mogelijk in staat worden gesteld om regie te nemen over het eigen leven' (Gemeente Amsterdam,

2011, p. 10). Vervolgens wordt net als in Utrecht het *gewoon wonen* benadrukt, maar worden hier wel Housing First criteria aan verbonden. De doorwerking van het gedachtegoed vertaalt zich er in Amsterdam ook in dat in het plan wordt ingezet op desinvestering in voorzieningen die niet meer voldoen zoals nachtopvang en grootschalige 24-uurswoonvoorzieningen (Gemeente Amsterdam, 2011, p. 12).

Een versteviging in de opkomst van Housing First is in de documenten te zien in 2016 wanneer de gemeente Amsterdam Housing First benoemt als logische uitwerking van de visie van de commissie Dannenberg (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 13).

Op het moment dat we deze beweging doorzetten betekent dit dat er op den duur steeds meer wordt afgeweken van de traditionele zorgroute binnen de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen (...). De nieuwe inzichten benadrukken dat het 'woonladder' model in potentie een hospitaliserende invloed heeft doordat mensen zich leren aanpassen aan het zorgregime en zo verleren om zelfstandig keuzes te maken. Veel mensen verlaten de residentiële zorg hierdoor niet, wat zorgt voor toenemende druk op de opvang. Wanneer we gaan handelen volgens de nieuwe perspectieven, krijgen mensen direct maximale zelfstandigheid in verhouding tot het perspectief van de persoon. (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 14).

Hoewel de gemeente Amsterdam uitgebreid in gaat op het succes van Housing First, wordt nog wel wat terughoudend gedaan waar het scheiden van wonen en zorg betreft. 'Het zelfstandig wonen heeft betrekking op de vorm. Over het algemeen zal de persoon in het begin van zijn/haar zorgtraject geen zelfstandig contract met de woningverhuurder hebben. In plaats daarvan zal een instelling de woning huren van de corporatie en deze onderverhuren' (Gemeente Amsterdam, 2016, p. 15). Ook in Utrecht wordt nog wat ambivalent gesproken over scheiden van zorg, want op pagina 37 wordt zowel het belang hiervan benadrukt als het omklapcontract aanbevolen (gemeente Utrecht, 2017, p. 37). Een omklapcontract is een contract dat op naam van de zorgorganisatie staat en dat bij goed gedrag kan worden omgezet naar de bewoner.

Landelijk is versteviging in de opkomst van Housing First te zien in de plannen vanaf 2019.

Dakloosheid wordt dan expliciet benoemd als beoogde werkwijze bij het bestrijden van dakloosheid: 'Rijk, gemeenten, aanbieders en corporaties zetten in op het zo snel mogelijk bieden van een woonruimte met begeleiding. Housing First lijkt daarvoor in veel gevallen een passende methodiek' (29325 – 103, p.2). Hierbij wordt met bewondering naar Finland gekeken. 'Finland laat zien dat het beschikken over een eigen woonplek de belangrijkste stap is naar herstel. Door toepassing van het Housing First- principe is het aantal chronisch daklozen met 86% gedaald in de jaren 2008-2017. Daarmee behoort Finland tot de koplopers in Europa' (29325 – 103, p.4). In 2022 wordt vanuit het

onderscheid tussen de Amerikaanse en de Finse praktijk gekozen voor het Finse model, Wonen Eerst als systeembenadering (29325 – 139, p. 7).

De meest ver gevorderde opkomst van Housing First is te zien in Amsterdam dat haar plan in 2021 opent met: 'Huisvesting is een mensenrecht en herstel begint met een huis' (Gemeente Amsterdam, 2021, p. 8). Housing First is als uitgangspunt helemaal vervlochten in het plan en komt daarmee in het plan niet meer terug als apart project.

Rotterdam en Den Haag

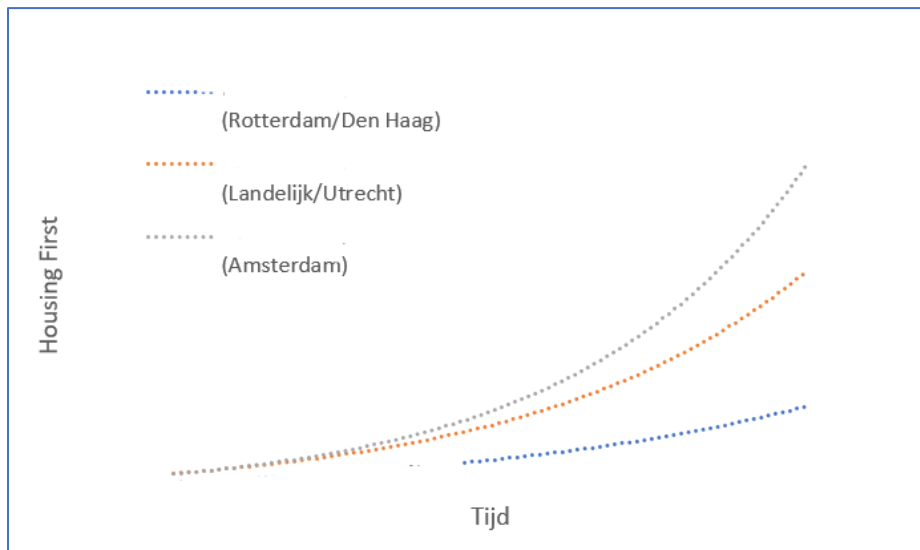
In Rotterdam en Den Haag wordt Housing First in de plannen van 2019 voor het eerst genoemd en is Housing First dan nog duidelijk een praktijk in de marge. In Den Haag wordt Housing First voor het eerst genoemd in het *10 punten plan Den Haag* uit 2019, maar slechts als experiment onder punt acht 'Ruimte voor kleinschalige (innovatieve) woonvormen voor de MO'. Onder dit punt wordt verder ingezet op het vernieuwen van de opvang naar meer kleinschalige opvang, wat laat zien dat Housing First als één van de opvangvormen wordt gepresenteerd (Gemeente Den Haag, 2019, p. 13). In 2021 zet Rotterdam voor 50⁹ deelnemers in op een Housing First aanpak en voor 10-35 jongeren via het Project 010. Het Amerikaanse model wordt aangehangen: 'Deze methodiek is bedoeld voor chronisch dakloze mensen met meervoudige problemen waaronder psychiatrische problematiek en verslaving en waarbij zelfstandig wonen het doel is (Gemeente Rotterdam, 2021, p. 20). Housing First heeft slechts een plek onder het kopje 'Woonplekken voor bijzondere projecten'. Ook in de vertaling van het meest recente landelijke actieplan naar hooflijnen voor de gemeente Rotterdam blijft het marginale karakter van Housing First zichtbaar.

In lijn met het Nationaal Actieplan Dakloosheid willen we gaan toewerken naar het uitgangspunt Wonen eerst waarbij het hebben van een betaalbare woonplek in plaats van opvang voorop staat. Dit is idealiter een woonplek met een huurcontract op eigen naam maar kunnen ook diverse woonzorgvoorzieningen zijn die zoveel mogelijk aansluiten bij de behoefte van de doelgroep (....). Jaarlijks huisvesten we vrijwel direct 85 dakloze Rotterdammers via de projecten Housing First en Project 010 (Gemeente Rotterdam, 2023, p. 1).

De opkomst van Housing First kan worden samengevat in onderstaande figuur.

⁹ t.o.v. 1500 jaarlijkse instroom maatschappelijke opvang en beschermd wonen (Rotterdam, 2021, p. 3).

Figuur 1. Opkomst Housing First 2004 -2023



5.2 Macro: druk van bovenaf

Inleiding

Naast het mesoniveau, dat centraal stond in hoofdstuk vier en het microniveau waar in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk aandacht aan besteed is, rest nog het macroniveau. Dit wordt in de transitiekunde ook wel het landschap genoemd. Het gaat hier om autonome ontwikkelingen, trends en langzame ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het heersende regime (het meso-niveau). In deze paragraaf worden de macro ontwikkelingen in de periode 2004-2023 besproken die relevant zijn voor het systeem van de maatschappelijke opvang en wordt gekeken op welke manier deze macro- ontwikkelingen in de documenten naar voren komen.

Terwijl Nederland van 2004 tot en met 2007 een periode van economische groei kent, wordt ook Nederland in 2008 hard getroffen door de internationale financiële crisis. De werkloosheid neemt steeds meer toe, tot een hoogtepunt van 9 procent in 2014 (Rijksoverheid, 2017, p. 6). Er volgen hervormingen, waaronder de decentralisatie in het sociale domein. Deze decentralisatie gaat gepaard met flinke bezuinigingen omdat men ervanuit gaat dat beleid lokaal efficiënter uitgevoerd kan worden dan landelijk. Tussen 2012 en 2017 wordt ruim 10 miljard bezuinigd op de zorg op een budget van 86 miljard (De Rijk, 2018, p. 219). In 2015 gaat de Participatiewet in. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet worden nieuwe regels ingevoerd, zoals de kostendelersnorm. Dit betekent dat de bijstand wordt aangepast voor mensen die samenwonen omdat die mensen de kosten kunnen delen. Naast deze ontwikkelingen, is er in de bestudeerde

periode een steeds nijpender tekort aan woningen. In 2015 worden er nog 224.000 sociale huurwoningen aan nieuwe verhuurders verhuurd. In 2019 zijn dat er nog maar 168.000. Tegelijkertijd groeit de bevolking waardoor de druk op de woningmarkt toe neemt (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021, p. 18). Het aantal dak- en thuisloze mensen groeit gestaag van 17.000 in 2009 tot 36.000 in 2018¹⁰. In 2019 krijgt (ook) Nederland tot slot te maken met de coronacrisis en een economische crisis.

Tabel 10 Macro ontwikkelingen in de tijd

Jaartal	Groei aantal dak- en thuisloze mensen*	Economische ontwikkelingen	Wet en regelgeving	Groeiend woningtekort
2004		Economische groei		↓
2005				
2006				
2007				
2008		Financiële crisis		
2009	17.800			
2010	23.400			
2011	24.300			
2012	27.300	Bezuinigingen		
2013	24.700			
2014	26.900			
2015	30.900		Decentralisatie Participatiewet met kostendelersnorm	
2016	30.500			
2017	34.500			
2018	39.200			
2019		Coronacrisis en economische crisis		
2020	36.400			
2021	32.000			
2022				
2023				

*Bron: CBS, 2019 en 2021.

Woningtekort en economische factoren

In de bestudeerde periode is er groeiende aandacht voor het tekort aan woningen en sociaal economische factoren die druk uitoefenen op het systeem van de maatschappelijke opvang. Deze

¹⁰ De cijfers betreffen de schatting van het CBS (2021), waarbij diverse groepen dak- en thuisloze mensen niet meegenomen zijn (zoals kinderen, ouderen en ongedocumenteerden). Ook ontbreken cijfers van vóór 2009.

aandacht is soms terug te zien in de plannen, maar komt met name naar voren in de bespreking van de plannen in de vaste commissie voor VWS. Al in 2005 constateert Kamerlid Van Dijken (PvdA) dat er onvoldoende uitstroom en doorstroom is door een gebrek aan geschikte en betaalbare woningen (29325 -4, p. 1). Zes jaar later wordt het woningtekort in het *Plan van aanpak dak- en thuislozen tweede fase* als systeemfactor aangehaald die ervoor zorgt dat dakloze mensen die van de straat zijn gehaald blijven hangen in de opvang (29325 – 54, p.7). Kamerlid Bouwmeester (PvdA) vat de gevolgen van de crisis treffend samen.

Het leek erop dat een volgende stap gezet kon worden: de tweede fase naar het voorkomen van dakloosheid. De crisis en het kabinetsbeleid gooien echter roet in het eten. Mensen raken nu sneller hun baan kwijt, krijgen schulden en worden dakloos of dreigen dakloos te worden. De problemen van mensen worden groter en de toegang tot de zorg wordt beperkt. Dat betekent uitstroom uit de zorg en instroom in de opvang' (29325 -60, p. 8).

In 2016 vraagt D66 extra aandacht voor 'de economische crisis, bezuinigingen, veranderingen in het sociale domein en de woningmarkt' met een eigen actieplan (Bergkamp, 2016, p. 2). Ook Kamerlid Berckmoes-Duindam (VVD) haalt in 2016 het woningtekort aan. 'Deze mensen hebben altijd één probleem gemeen: het ontbreken van een dak boven het hoofd. Toegang tot de huurmarkt voor dak- en thuislozen is op zijn zachtst gezegd niet eenvoudig. Het is alleen daarom al moeilijk om snel weer op eigen benen te staan' (29325 – 81, p.4). Ook geeft Kamerlid Berckmoes-Duindam daarbij nog aan dat dit probleem in principe al lang speelt. 'Ik zie de toegang tot de onderkant van de huurmarkt als het knelpunt om onderdak te geven aan mensen die nu op straat zitten. Dat is eigenlijk nog steeds het probleem, Jaren geleden was dat al probleem nummer een en dat is nog steeds probleem nummer een' (29325-81, p. 8). En jaren later constateert Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) dit opnieuw: 'Helaas kloppen er steeds vaker mensen aan die helemaal geen opvang willen, maar die simpelweg geen huis kunnen krijgen. Het probleem ligt dan niet bij de opvang, maar bij de grote woningnood in het land.' (29325 – 118, p.3).

Ook op gemeentelijk niveau worden het woningtekort en economische factoren benoemd. Het woningtekort wordt vaker aangehaald als macrofactor waar vanuit het heersende regime geen invloed op is. 'Het succes van de huisvestingsopgave hangt immers in grote mate af van het zorgen voor voldoende betaalbaar woonaanbod en adequate begeleiding bij het wonen. De krapte op de woningmarkt is de komende jaren naar verwachting wel een remmende factor voor de ambities binnen dit thema' (Gemeente Rotterdam, 2023, p. 1).

Kamerlid Van den Hul (PvdA) benoemt het woningtekort als oorzaak van dakloosheid en voegt daar een oproep aan toe om ook de oplossing voor het probleem in deze hoek te zoeken.

Als we dakloosheid echt willen aanpakken, werk willen maken van Housing First en een omslag willen maken van opvang naar wonen – volgens mij willen we dat hier vandaag allemaal – dan moeten we beginnen met te zorgen voor voldoende woonruimte (...). Nu komen mensen soms slechter uit de opvang dan ze erin gingen. (29325 – 118, p. 5).

Tot slot krijgt de recente economische crisis aandacht. ‘We staan aan de vooravond van een economische crisis en het plan van aanpak van het kabinet om dak en thuisloosheid tegen te gaan komt wat dat betreft geen dag te vroeg’ (Dik-Faber, ChristenUnie 29325 - 547, p. 12). In de bespreking van het meest recente actieplan uit 2022 haalt Kamerlid Hijink (SP) de crisis aan om daarmee ook aan te geven dat dakloosheid voor meer mensen voorstelbaar wordt: ‘De energierekening gaat door het dak, de boodschappen worden onbetaalbaar en mensen maken zich zorgen of ze hun zorgkosten nog kunnen betalen. Opeens kunnen mensen het zich heel goed voorstellen’ (29325 – 153, p.9).

Groei problematiek

De druk op het systeem van de maatschappelijke opvang wordt steeds groter door de groei van de problematiek. In de bestudeerde periode wordt vanaf 2016 steeds meer en dringender aandacht gevraagd voor de groei van dak- en thuisloosheid. Illustratief zijn de volgende twee citaten. De eerste is van Kamerlid Slot (CDA): ‘Als je naar de cijfers van de afgelopen jaren kijkt, zie je dat het aantal daklozen in zes jaar tijd gestegen is met 74% tot 31.000. Dat zijn de cijfers over 2015. Ik hoop van niet, maar ik vrees dat het aantal weer gestegen zal zijn als ik de cijfers over 2016 zie’ (29325 – 81, p. 8). De tweede van Kamerlid Szias (50PLUS): ‘Het aantal daklozen in Nederland groeit nog steeds. In de afgelopen 7 jaar is het aantal daklozen verdubbeld tot maar liefst 30.000. In een land als Nederland zou het toch niet moeten zijn dat er zo veel mensen geen dak boven hun hoofd hebben?’ (29325 – 94, p. 8).

In 2019 wordt de urgentie van de groei van de problematiek ook door het kabinet onderstreept. ‘Een onacceptabel hoog aantal mensen heeft dus geen (eigen) woonplek en slaapt op straat, in de opvang of elders. Het zijn mensen die vaak niet meer mee kunnen doen in de samenleving’ (29325 – 103, p. 1). In de brief van het kabinet is te lezen dat de urgentie in 2019 ook werd aangedragen vanuit het veld: ‘Met deze brief komen wij tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om te reageren op brandbrieven van het Leger des Heils, Stichting Zwerfjongeren Nederland, de wethouders van de G4 en de Nationale ombudsman’ (29325 – 103, p.1). De steeds grotere urgentie is te lezen in de inbreng van verschillende Kamerleden. Zo stelt Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) : ‘Het aantal dak- en thuislozen is de afgelopen twee jaar fors gegroeid. Waar de opvang een tijdelijk vangnet zou moeten

zijn, is het vaak een web geworden waar mensen in verstrikt raken en niet meer uitkomen.’ (29325 – 118, p. 3). Kamerlid Szazias (50PLUS) gebruikt zelfs de probleemdefinitie van de Nationale ombudsman die het een ‘daklozen crisis’ noemt (29325 – 118, p 13).

Ook in de gemeentelijke plannen wordt gewezen op de groei van de problematiek. De gemeente Den Haag vat het in 2019 als volgt samen.

Een deel van de in die periode [2006-2014] behaalde winst is inmiddels weer teloorgegaan. Succesfactoren waren een door verschillende partijen gedeeld urgentiebesef, bereidheid tot samenwerking maar ook een forse financiële impuls. Bezuinigingen op de zorg, de financiële crisis en een tekort aan uitstroommogelijkheden hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat (veel) meer mensen de maatschappelijke opvang zijn ingestroomd dan er hebben kunnen uitstromen. De keten is verstopt. (Gemeente Den Haag, 2019, p.4)

Verandering van de groep dak- en thuisloze mensen

Naast groei van de problematiek zorgt ook de verandering van de groep dak- en thuisloze mensen voor druk op het systeem. Een nieuwe groep dak- en thuisloze mensen kan eigenlijk niet geholpen worden vanuit het bestaande zorgsysteem, omdat zij geen zorgvraag hebben. In de bespreking van het landelijke *Plan van aanpak dak en thuislozen tweede fase* vraagt Kamerlid Voortman (GroenLinks) in 2011 al aandacht voor ‘gewone’ mensen. ‘Geen huis betekent vaak geen baan, geen baan betekent oplopende schulden en dus geen huis. Ook heel gewone hardwerkende mensen met kinderen kunnen dan in een situatie terecht komen waarin zij in auto’s en dergelijke moeten slapen’ (29325 – 60, p. 10).

Vanaf 2016 komt er steeds meer aandacht voor de verandering van dakloosheid. ‘In toenemende mate zijn andere vragen dan zorg en Wmo-ondersteuning het startpunt: vragen over een plek om te wonen, financiën op orde krijgen en schuldhulpverlening, werk en opleiding voeren de boventoon’ (29325 – 80, p.2). De nieuwe groep dak- en thuisloze mensen worden ook wel ‘economisch daklozen’ genoemd, zoals in deze beschrijving in Rotterdam.

Onder de groep zogenaamde bankslapers, bevindt zich een steeds groter wordende groep economisch daklozen. Economisch daklozen hebben vaak een inkomen, zijn zelfredzaam en hebben daardoor geen recht op opvang. Zij hebben geen zorgvraag, maar vooral een huisvestingsvraag: zij kunnen geen betaalbare woning vinden. Het langdurig niet hebben van een eigen plek leidt tot stress en in sommige gevallen tot verminderde zelfredzaamheid, waardoor een deel alsnog in de opvang terecht komt. Zo leidt een huisvestingsvraag

uiteindelijk tot een zorgvraag met alle persoonlijke, maatschappelijke en financiële gevolgen van dien. Naar verwachting zal de groep economisch daklozen als gevolg van het landelijke woningtekort en de gevolgen n.a.v. de coronacrisis de komende jaren verder toenemen. (Gemeente Rotterdam, 2021 p. 11)

Een andere benaming is ‘zelfredzame daklozen’ waar Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) bijvoorbeeld aan refereert. ‘En dan zijn er zogenaamde zelfredzame daklozen, die tussen wal en schip vallen en vanwege het criterium van zelfredzaamheid niet in aanmerking komen voor opvang’. (29325 – 118, p. 3). Over die zelfredzaamheid heeft Kamerlid Regterschot (VVD) overigens een andere mening:

‘Een artikel beschreef de situatie dat mogelijke zelfredzame gezinnen die terugkeren na een wellicht mislukt buitenland avontuur veelvuldig gebruik maken van de daklozenopvang (...). Voor de VVD is het ondenkbaar dat mensen die zelfredzaam zijn maar hebben nagelaten om de zaken beter te regelen voor zichzelf, gebruik maken van een opvang die bedoeld is als vangnet voor mensen die juist niet zelfredzaam zijn en afhankelijk zijn van deze opvang’. (29325 – 118, p.9)

Die zelfredzaamheid is voor Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) al eerder een doorn in het oog. Zij noemt het een illusie.

In een samenleving waarin zelfredzaamheid het hoogste goed lijkt, is het namelijk moeilijk om te erkennen dat je het som niet alleen kunt (...). Denk aan huisvesting, opleiding, werk en inkomen of integratie in de samenleving. Je moet digitale formulieren invullen, misschien schulden aflossen. Je gaat van loket naar loket, van formulier naar formulier, van wachttijd naar wachttijd. Zo leidt zelfredzaamheid als norm voor iedereen uiteindelijk tot uitsluiting van hen die deze zelfredzaamheid missen. (29325 – 94, p.9)

Overheidsbeleid

Vanaf 2016 wordt het overheidsbeleid zelf steeds vaker genoemd als belangrijke factor in de groei van de problematiek. Het betreft hier niet direct beleid binnen de maatschappelijke opvang, maar ander overheidsbeleid dat daardoor hier wordt benoemd als macrofactor in plaats van onderdeel van het heersende regime op mesoniveau. Kamerlid Bergkamp (D66) wijst in 2016 onder andere op de gevolgen van de kostendelersnorm: ‘Jongeren durven zich vaak niet in te schrijven bij vrienden of familie omdat de kostendelersnorm ze parten kan spelen’ (2016, p. 6). In de reactie van het kabinet op het plan van D66 wordt de kostendelersnorm ook als factor van invloed genoemd: ‘Sommige gemeenten signaleren dat het toepassen van de kostendelersnorm een beweging naar de opvang op

gang brengt omdat het netwerk minder bereid is om mensen uit de doelgroep op te vangen en in te laten schrijven op een adres' (29325 – 80, p. 5). Wat Kamerlid Hijink (SP) betreft is dakloosheid vaak een gevolg van overheidsbeleid: 'Alles komt uiteindelijk bij elkaar bij die groep die het niet meer redt en helemaal aan het eind in de opvang belandt (29325 – 94, p. 20).

In de bespreking van het meeste recente *landelijk actieplan dakloosheid Eerst een Thuis* wordt een grote verscheidenheid aan onderdelen van overheidsbeleid benoemd die het probleem van dak- en thuisloosheid hebben vergroot: 'het is zonneklaar dat het beleid van drie kabinetten Rutte, of van in ieder geval twee kabinetten, er heel erg aan heeft bijgedragen dat die problemen zijn verergerd. Ik noem de mantelzorgboete en de verhuurderheffing voor woningcorporaties, waardoor er veel minder sociale woningbouw is gepleegd' (Van Gerven, SP, 29325- 547, p. 18). Ook het lage minimumloon voor jongeren wordt hier aangehaald als oorzaak door Kamerlid Renkema (GroenLinks): 'van het minimumloon – dat is €680 per maand voor een 19-jarige – of een bijstandsuitkering - €255 per maand voor een 19-jarige – kan niemand rondkomen' (29325-547, p. 10). Kamerlid Dik-Faber (ChristenUnie) sluit hierop aan: 'Jongeren in de leeftijd van 18 tot 20 jaar raken dakloos als hun ouders niet in hun onderhoud kunnen voorzien. Er is een verplichte wachttijd van vier weken voor de bijstand en dat is dan €255 per maand. Dat duurt te lang en natuurlijk kan niemand in ons land van €255 rondkomen' (39235 – 547, p. 13).

Geen grip

De toenemende druk op het systeem van de maatschappelijke opvang en de zorg daarom komt duidelijk naar voren in de documenten. Zo uit staatssecretaris Blokhuis zijn ergernis over de negatieve gevolgen van regels als volgt.

Ik roep de mensen in de uitvoering op om artikel 5¹¹ te hanteren. Dat is: ga gewoon mensen helpen! En als je je soms afvraagt of dat wel geheel volgens de regels is, dan moet je als lokale bestuurders het comfort bieden aan uitvoerders en zeggen: ga iemand helpen en ga niet altijd naar die – ik wou zeggen verkeerde- regels kijken. Ga gewoon iemand helpen!
(29523 – 94, p. 33)

¹¹ Artikel 5 verwijst naar de uitdrukking 'door de vingers zien'. Staatssecretaris Blokhuis hield tijdens dit citaat zijn hand gespreid voor zijn gezicht.

Uit de documenten komt duidelijk een gevoeld gebrek aan grip naar voren. Zo wordt diverse keren gevraagd om duidelijkheid over de omvang van de problematiek, bijvoorbeeld in deze uitspraak van Kamerlid Leijten (SP): ‘Het probleem is dat we het niet weten. We weten niet hoeveel jongeren er zwerven, we weten niet hoeveel mensen dakloos zijn. Het wordt lokaal bijgehouden, dus is er geen landelijke registratie. Ik noemt dat: niet willen weten’ (29325- 81, p. 10). Dit resulteert in een roep om meer regie, zoals hier uitgesproken door Kamerlid Geluk Poortvliet (CDA). ‘Gemeenten hebben een rol in het huisvesten van mensen. Voor statushouders hebben ze zelfs een wettelijke verantwoordelijkheid, waarop de provincie terecht toezicht houdt. Voor het huisvesten van daklozen zou misschien hetzelfde moeten gelden’ (29325 – 118, p.6).

5.3 Samenvatting

De belangrijkste nichepraktijk die zichtbaar opgang maakt binnen het heersende regime van de maatschappelijke opvang is Housing First. Overgekomen vanuit de Verenigde Staten is dit een praktijk die de bestaande orde uitdaagt door een radicaal andere werkwijze voor te stellen waarbij dak- en thuisloze mensen niet de woonladder hoeven te doorlopen, maar direct een woning toegewezen krijgen met begeleiding. Al in 2011 zien we deze nichepraktijk terug in de plannen. Housing First maakt haar opmars in de landelijke plannen en in de gemeentelijke plannen. In Utrecht en Amsterdam gaat dit sneller dan in Den Haag en Rotterdam. In het laatste landelijk actieplan is de Nederlandse vertaling van Housing First het uitgangspunt voor het gehele actieplan.

In de documenten worden diverse ontwikkelingen benoemd die van invloed zijn op het systeem van de maatschappelijke opvang. Aandacht wordt gevraagd voor de wooncrisis en economische factoren. Daarnaast wordt de groeiende problematiek met steeds meer urgentie benoemd. Ook wordt zichtbaar dat er steeds meer dak- en thuisloze mensen zijn die niet bediend kunnen worden vanuit het bestaande systeem van de maatschappelijke opvang omdat zij geen zorgvraag hebben. Ook het overheidsbeleid zelf wordt benoemd als oorzaak voor het verergeren van de problematiek, met name de kostendelersnorm. De druk op het systeem uit zich in zorgen om het gebrek aan grip op de problematiek.

Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie

6. 1 Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal of er sprake is van een transitie in het beleid rond dak- en thuisloosheid. En zo ja, in welke fase deze zich bevindt. Hiervoor zijn vijf deelvragen geformuleerd. In hoofdstuk twee, vier en vijf zijn drie deelvragen beantwoord. In deze paragraaf worden de antwoorden op deze deelvragen samengevat. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de twee resterende deelvragen en de hoofdvraag.

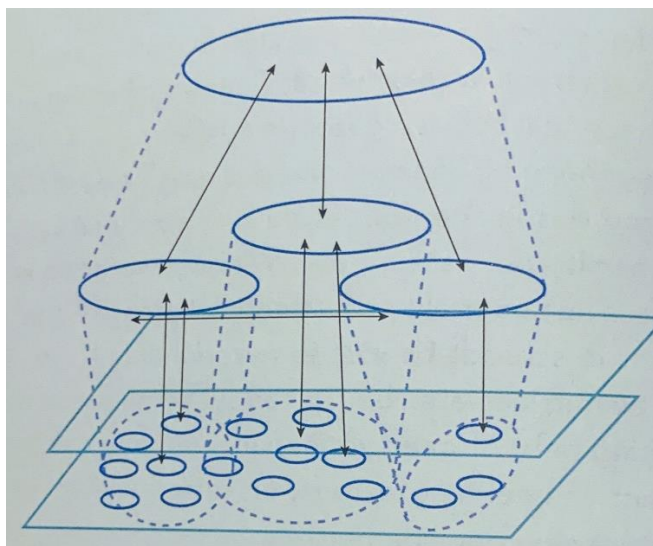
6.1.1 Het verloop van transities

De eerste deelvraag, die in hoofdstuk 2 is behandeld is: hoe verlopen beleidsverschuivingen volgens de transitiewetenschap?

Samenvattend is een transitie een fundamentele verandering in de structuur, cultuur en werkwijze van een maatschappelijk systeem. Een systeem baseert zich op een stabiele macht en een dominant regime. Daarnaast zijn er niches, opkomende en afwijkende, instabiele structuren, culturen en werkwijzen op kleinere schaal. Wanneer het regime en haar omgeving uit elkaar groeien, wordt het systeem vatbaar voor innovaties vanuit niches. Een regime verdedigt zich meestal door eigen routines te perfectioneren. Maar als het systeem door druk van boven- en onderaf verder destabiliseert worden niches overgenomen door het regime. Uit de co-evolutie van niches en regime ontstaat een nieuw regime.

6.1.2 Verandering in het systeem rond dak- en thuisloosheid

Voor de beantwoording van de tweede en derde deelvraag is op basis van het schaalmodel eerst het mesoniveau beschreven en vervolgens het micro- en macroniveau. De tweede deelvraag betrof het mesoniveau. De tweede deelvraag is: Welke verandering is er te zien in de structuur, cultuur en werkwijze van het maatschappelijk systeem rond dak- en thuisloosheid in de afgelopen 20 jaar?



Macro niveau: autonome trends, paradigma's, langzame verandering

Meso niveau: regime, dominante structuren, culturen en werkwijzen

Micro niveau: snelle verandering, innovatieve ideeën, projecten, technologie, niche actoren

Schaallens. Bron: Rotmans & Verheijden, 2021, p. 36.

Dit onderzoek bevestigt de aanname dat het systeem dat zich bezig houdt met dakloosheid uitgaat van dakloosheid als zorgprobleem. Duidelijk wordt dat het systeem hierop is gebouwd. In de beschrijving van het heersende regime in de periode 2004-2014 wordt dit zichtbaar in de manier waarop de aanpak georganiseerd is, met zorgpartijen aan het stuur en financiering vanuit de AWBZ en later de Wmo. Ook komt dit in de cultuur terug, waarin een heel duidelijk individueel karakter van dakloosheid naar voren komt met als oorzaak verslaving of GGZ-problematiek. Tot slot is ook in de werkwijze een aanpak te zien die gericht is op het weer aanleren van woonvaardigheden, waardoor dakloosheid ook hier als een soort ziekte gekenmerkt wordt.

In de tussenliggende periode van 2014 tot 2018 is de structuur van het systeem van de maatschappelijke opvang veranderd doordat het door decentralisatie verbonden is met het systeem van beschermd wonen. Wat betreft cultuur doet sociale inclusie, als toekomstvisie voor beschermd wonen, zijn intrede in het heersende regime van de maatschappelijke opvang. Als werkwijze komt gewoon wonen in de wijk naar voren. In de cultuur en werkwijze biedt deze structuurverandering enerzijds mogelijkheid tot het versterken van het zorgparadigma, gezien de verbreding van de doelgroep met meer zorgbehoevenden. Anderzijds kan de vermaatschappelijking van de zorg die gaande is binnen beschermd wonen, ook zijn intrede doen in de maatschappelijke opvang.

In de laatste periode, van 2018 tot 2023, is een nieuw paradigma zichtbaar. In de manier waarop dakloosheid georganiseerd wordt, is de verschuiving niet heel sterk, maar zijn in ieder geval ook het ministerie van BZK en het ministerie van SZW betrokken bij de plannen. In de cultuur wordt dakloosheid echt anders beschreven, als een woonprobleem dat veroorzaakt wordt door factoren buiten het individu om. In de werkwijze wordt vernieuwing voorgesteld waarbij wonen met begeleiding de basis wordt voor de aanpak van dakloosheid.

In de bestudeerde periode zijn verschillende paradigma's zichtbaar binnen het heersende regime. Ook zijn verschillen zichtbaar tussen regimes. Met name in de eerste periode is naast het zorgparadigma ook een veiligheidsparadigma zichtbaar. Dakloosheid wordt ook gezien als probleem van de openbare orde, waarbij overlast bestreden moet worden met handhaving. Hoewel dit paradigma in latere periodes landelijk en in drie van de vier steden bijna niet meer te vinden is, blijft dit paradigma met name in Rotterdam wel zichtbaar. Vanaf de decentralisatie is meer verschil zichtbaar tussen de heersende regimes op landelijk niveau en op lokaal niveau en tussen verschillende gemeenten. Zo wordt in Amsterdam en Utrecht sociale inclusie aangegrepen om minder vanuit een zorgparadigma te werken terwijl dit in Den Haag en Rotterdam niet het geval is. In Den Haag en Rotterdam is ook in de periode vanaf 2018 het zorgparadigma nog het overheersende paradigma, terwijl op landelijk niveau en in Amsterdam en Utrecht het woonparadigma echt voet aan de grond krijgt.

6.1.3 Druk op het systeem

De derde deelvraag betreft het macro- en microniveau en de interacties tussen de niveaus en is als volgt: Zijn er relaties zichtbaar tussen trends, actoren, structuren en innovaties? Zo ja, welke?

Wanneer een systeem gecompromitteerd is, komt dat volgens transitiedenkers vaak door druk van onder- en van bovenaf. Druk van onderaf kan ontstaan door concurrerende praktijken die de functie die het systeem heeft beter uitvoeren of het systeem overbodig maken. De belangrijkste niche die is opgepakt door het heersende regime binnen de maatschappelijke opvang is Housing First. Deze niche daagt de bestaande orde uit doordat het woonladdermodel aan de kant wordt gezet en dak- en thuisloze mensen direct een woning toegewezen krijgen met begeleiding. Er zijn in 2023 47 Housing First praktijken. Tien procent van de dak- en thuisloze mensen in Nederland wordt geholpen met een Housing First aanpak. Terwijl Housing First in Den Haag en Rotterdam pas recentelijk in opkomst is, is dit in Amsterdam en Utrecht al vanaf 2011 in de plannen zichtbaar. In het landelijk beleid zijn de principes van Housing First met het meest recente actieplan, het uitgangspunt geworden.

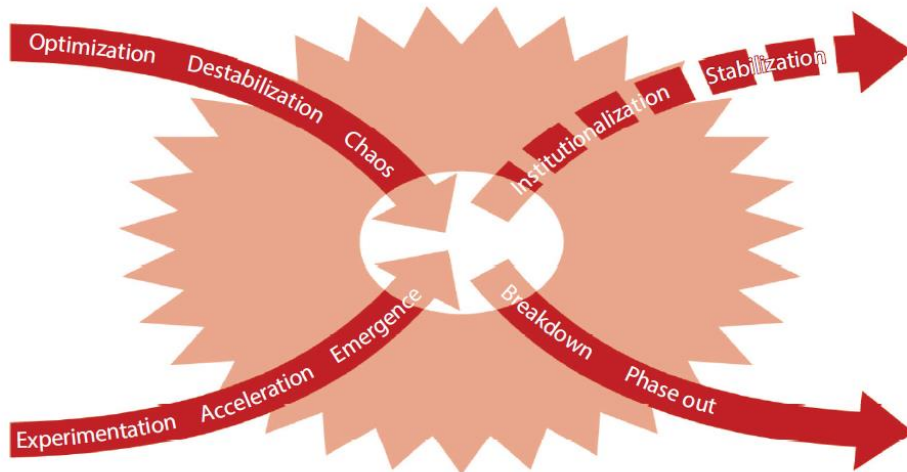
De druk van bovenaf wordt gevormd door macrofactoren die spanning tussen de omgeving en het systeem kunnen opleveren. Er kan bijvoorbeeld een probleem zijn met de bronnen die het systeem nodig heeft of er kan sprake zijn van culturele spanning tussen de omgeving en het systeem. In dit onderzoek komen verschillende macrofactoren naar voren. De belangrijkste zijn het woningtekort en

de economische crises. Hierdoor kunnen dak- en thuisloze mensen niet uitstromen uit de opvang en groeit de groep dak- en thuisloze mensen gestaag. Dit leidt tot stress binnen het opvangsysteem. Doordat de maatschappelijke opvang helemaal vol zit, kunnen nieuwe dak- en thuisloze mensen niet geholpen worden. Tegelijkertijd wordt het systeem geconfronteerd met nieuwe noden, van 'zelfredzame' dakloze mensen waarvoor geen passend aanbod is. Ook wordt het overheidsbeleid benoemd als macrofactor. Met name de kostendelersnorm wordt genoemd als factor die van invloed is op het vergroten van de druk op het systeem. De druk op het systeem uit zich ook in zorgen om de grip op de problematiek.

Wanneer gekeken wordt naar de patronen die zich aftekenen (de multi-pattern lens), lijkt sprake te zijn van een combinatie van patronen waarop de transitie vorm krijgt. Het eerste patroon is het top-down patroon, waarbij het dominante systeem van buiten af gedwongen wordt te veranderen. Dit patroon is te zien bij de decentralisatie en het samenvoegen van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Ook het benoemen van Wonen Eerst als belangrijkste uitgangspunt voor landelijk beleid is uiting van een top-down patroon. Het tweede en meest gebruikelijke patroon is volgens transitiedenkers het bottom-up patroon, waarbij niches ontstaan, clusteren en een niche regime vormen. Dergelijke patronen zijn te herkennen aan lobby activiteiten, certificeringen en professionalisering. Dit patroon is te zien wanneer gekeken wordt naar de Housing First praktijken. De Housing First praktijken zijn zich aan het clusteren via Housing First Nederland, er worden modelgetrouwheidsonderzoeken gedaan als voorbode voor certificering en Housing First wordt geïntroduceerd in het onderwijs voor sociaal werkers. Het laatste patroon is dat van aanpassing, waarbij verandering plaatsvindt binnen het regime. Dit patroon wordt gekenmerkt door herpositionering, reorganisatie en innovatie. Aangezien de Housing First praktijken tot nu toe uitgevoerd worden door opvangorganisaties, die onderdeel uitmaken van het heersende regime, kan de opkomst van Housing First ook als innovatie binnen het systeem beschreven worden. Bij dit patroon passen het gebruik van woonzorgcontracten en de inzet van Housing First voor in eerste instantie dak- en thuisloze mensen met een grote zorgvraag.

6.1.4 De fase van de transitie

De vierde en vijfde deelvragen worden hier aan de hand van de informatie uit de vorige hoofdstukken beantwoord worden. De vierde deelvraag is: In welke fase bevindt de (eventuele) transitie zich?



De X-curve. Bron: Loorbach, Frantzeskaki & Avelino (2017).

Op basis van de X-curve kan bekeken worden in welke fase het systeem zich bevindt. In de eerste fase is sprake van een goed functionerend systeem. Wanneer we het maatschappelijke opvang systeem bekijken, is duidelijk dat het systeem zich niet meer in deze fase bevindt. Er komt in geen van de documenten een beeld naar voren van een goedlopend systeem. De tweede fase is de fase van destabilisatie en versnelling. In deze fase ontstaan crises, die mogelijkheden bieden voor versnelling van alternatieve praktijken. De crises zijn al enige tijd zichtbaar. Er zijn grote wachtlijsten bij de opvang, de problematiek groeit enorm. Er melden zich mensen met andersoortige hulpvragen waar de opvang geen antwoord op heeft. Dit geeft ruimte aan praktijken zoals Housing First, die wel een antwoord klaar hebben. De derde fase is de fase van chaos en emergentie. In deze fase vallen dominante structuren, patronen en routines gedeeltelijk weg en komen nieuwe oplossingen schijnbaar plotseling in beeld. Dit lijkt de fase waarin het systeem van de maatschappelijke opvang zich bevindt. Met name het benoemen van Wonen Eerst als *het* uitgangspunt voor toekomstig beleid kan gezien worden als schijnbaar plotselinge nieuwe oplossing. Er is nog niet zichtbaar sprake van het wegvallen van dominante structuren, patronen en routines. Daarmee bevindt de transitie zich waarschijnlijk in het begin van de derde fase. De vierde fase is de fase waarin de nieuwe praktijken institutionaliseren en het oude systeem wordt afgebroken. In de meest recente plannen wordt deze vierde fase zichtbaar. De afbraak van het oude regime wordt aangekondigd door aan te geven dat de opvang afgebouwd moet gaan worden. Tegelijkertijd is ook institutionalisering zichtbaar in de plannen. In het meest recente landelijke actieplan staat bijvoorbeeld beschreven dat Housing First uitgangspunten in het curriculum voor de opleiding Social Work moet komen. Ook wordt er onderzoek gedaan naar de modelgetrouwheid van Housing First praktijken als een voorbode voor certificering. Er is wat voor te zeggen dat het beleid zich inmiddels in de vierde fase bevindt. Omdat deze plannen echter zeer recent zijn en plannen vooruit lopen op de praktijk, is het systeem van de

maatschappelijke opvang hoogstwaarschijnlijk nog niet in deze vierde fase terecht gekomen. Ook een argument dat aangeeft dat de vierde fase nog niet bereikt is, is dat de vierde fase zou betekenen dat het kantelpunt geweest is. Vanaf de kantelfase zou een transitie niet meer terug kunnen. Aangezien nog maar tien procent van de dak- en thuisloze mensen via Housing First geholpen wordt en 90% dus via meer traditionele opvang, is in de praktijk het kantelpunt nog niet bereikt. Ook is er in de praktijk nog geen sprake van afbreuk van opvangvoorzieningen.

6.1.5 Sturing

De laatste deelvraag is: Welke eventuele mogelijkheden zijn er om de transitie te versnellen?

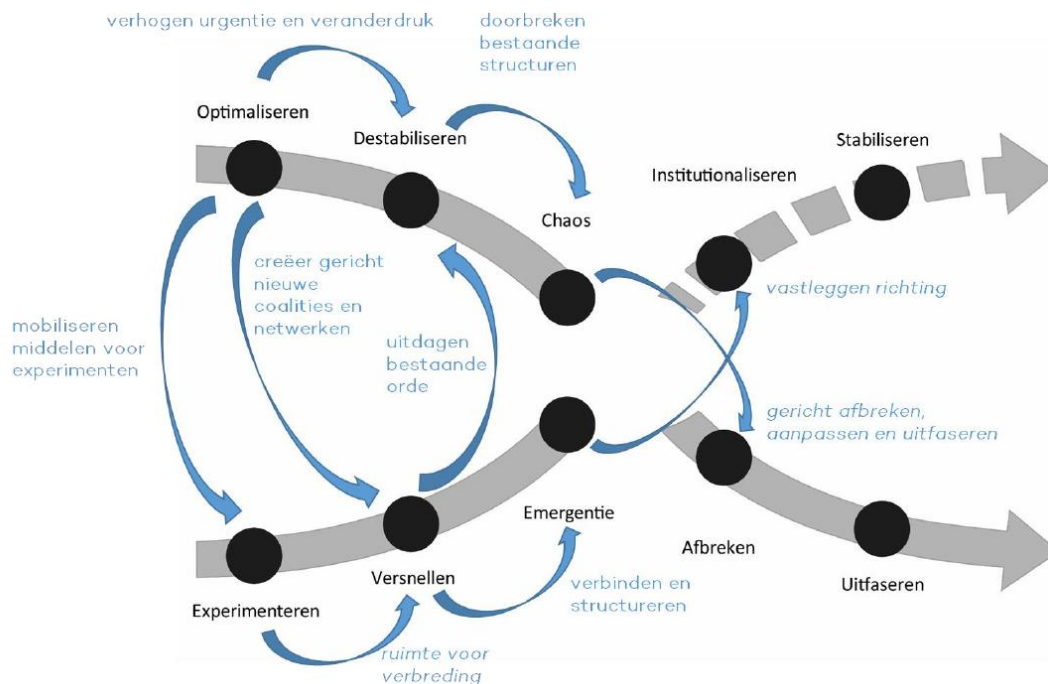
Transitiesturing bouwt voort op het idee dat actoren zichzelf op allerlei manieren organiseren om oplossingen te bedenken voor maatschappelijke problemen. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat de kanteling van een regime per definitie gedeeltelijk wordt geïnitieerd door innovatieve niches.

Transitiemanagement richt zich op het versnellen van opkomende niches, het opvoeren van de veranderdruk op het dominante regime en het anticiperen op processen van uitfasering.

Rekenschap gevend van de kritiek op transitiesturing is het ten eerste van belang om stil te staan bij de normatieve basis van deze vraag. Waarom zou de transitie versneld moeten worden? In alle bestudeerde documenten wordt dakloosheid als een probleem gezien dat opgelost moet worden. De verschillende paradigma's geven verschillende antwoorden op wie verantwoordelijk is (individueel of maatschappij) en hoe de oplossing eruit zou moeten zien (opvang, wonen of bestraffen). In geen enkel document wordt echter gesuggereerd dat dit probleem niet opgelost zou moeten worden. Of de transitie van dakloosheid als zorgprobleem naar dakloosheid als woonprobleem versneld zou moeten worden, komt uit de stukken minder unaniem bevestigend naar voren. In Rotterdam en Den Haag is het zorgparadigma nog overheersend. Wanneer ingezet wordt op het versnellen van de beweging richting het paradigma dakloosheid als woonprobleem is dat een normatieve keuze waarbij afgestapt wordt van het individuele karakter van dakloosheid. Als uitgangspunt van deze keuze kan ook het mensenrechtenperspectief gekozen worden. Zo wordt de keuze in het laatste landelijk actieplan onderbouwd. Het risico bij de keuze voor de versnelling van de transitie is dat zorg te snel en teveel wordt afgeschaald en dat mensen tussen wal en schip vallen omdat vanuit 'wonen' nog geen oplossing komt voor hun dakloosheid.

In de tweede plaats is het belangrijk te bepalen in welke fase de transitie zich bevindt, omdat de beïnvloedingsmogelijkheden per fase verschillen. In antwoord op de vorige deelvraag wordt het

systeem van de maatschappelijke opvang in de derde fase van de transitie gepositioneerd, de fase van chaos en emergentie.



Sturingsaanbevelingen. Bron: Lodder, Roorda, Loorbach et. al, 2017, p. 10.

Volgens transitie management zijn er per fase acties mogelijk op verschillende niveaus: binnen het systeem, gericht op de niches en gericht op het schakelen tussen de gevestigde orde en de opkomende niches. Dit betekent dat de acties binnen het systeem, zoals te lezen is in bovenstaand model, gericht zouden moeten zijn op het doorbreken van bestaande structuren. Dit kan bijvoorbeeld door binnen de maatschappelijke opvang de start van meer Housing First praktijken en de afbouw van de opvangvoorzieningen aan te jagen. Daarnaast zouden acties gericht op de niches moeten bestaan uit verbinden en structureren. De acties uit het meest recente actieplan gericht op het verstevigen van Housing First binnen het onderwijs sluiten hier bijvoorbeeld op aan. Daarnaast kan uitwisseling en afstemming tussen verschillende Housing First praktijken bevorderd worden en kan het collectief van deze praktijken verstevigd worden. Tussen de gevestigde orde en de niches zou de bestaande orde uitgedaagd moeten worden. Het uitbrengen van het advies van de RvS *Herstel begint bij een thuis* (2020) is een goed voorbeeld hiervan. Hierin wordt het recht op huisvesting centraal gezet en wordt het bestaande regime uitgedaagd het beleid meer te stelen op dit recht. Ook het advies van de commissie Dannenberg kan gezien worden als een rapport dat de bestaande orde heeft uitgedaagd. De gemeente Amsterdam neemt dit bijvoorbeeld als argument om meer in te zetten op zelfstandig wonen.

6.1.6 Samenvatting

Na de beantwoording van de vijf deelvragen kan een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag van dit onderzoek: is er sprake van een transitie in het beleid rond dak- en thuisloosheid? Zo ja, in welke fase bevindt deze zich?

Een transitie is een fundamentele verandering van de structuur, cultuur en werkwijze binnen een systeem. In dit onderzoek is het systeem van de maatschappelijke opvang bestudeerd in de periode 2004 – 2023 door te kijken naar zowel landelijke als gemeentelijke documenten. De documenten betreffen plannen en verslagen van de besprekingen van de landelijke plannen. Uit de beschrijving van de verschillende periodes wordt een verschuiving in beleid zichtbaar rond dak- en thuisloosheid. Waar dakloosheid in het begin van de periode gezien werd als zorgprobleem, is in de laatste periode een paradigma zichtbaar waarbij dakloosheid als woonprobleem zichtbaar wordt. De verandering in beleid houdt verband met de opkomst van nieuwe praktijken, met name Housing First, en een toenemende druk op het systeem van de maatschappelijke opvang. Op basis van de documenten wordt geconcludeerd dat de transitie nog niet het kantelpunt bereikt heeft. Hoewel in de plannen dit kantelpunt wel bereikt lijkt, omdat de niche Housing First volmondig omarmd wordt, maakt het feit dat het hier om plannen gaat, deze conclusie niet passend. Zo lang er nog geen opvangvoorzieningen afgebouwd zijn, is het nog mogelijk om terug te gaan. De komende jaren moet blijken of de transitie doorzet wordt en het kantelpunt daadwerkelijk bereikt wordt.

6.2 Discussie

6.2.1 Reflectie op het onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van concepten uit de transitiekunde. De bruikbaarheid van de transitietheorie voor de sociale sector is hier in navolging van Van Steenberg (2020) getoetst. De concepten structuur, cultuur en werkwijze zijn bruikbaar gebleken bij het gestructureerd beschrijven van het systeem van de maatschappelijke opvang door de tijd heen. Hierdoor is het mogelijk om uitspraken te doen over het heersende beleidsparadigma binnen het systeem van de maatschappelijke opvang in de verschillende periodes. Ook de multi-level lens is bruikbaar gebleken om de verschillende niveaus binnen het systeem goed in beeld te krijgen. Naast de beschrijving helpt de transitietheorie ook om te begrijpen hoe verandering plaatsvindt. Om de transitie van het

opvangsysteem in de tijd goed te begrijpen, is de X-curve geschikter gebleken dan de S-curve omdat de X-curve ook aandacht besteedt aan de afbreuk van het oude systeem. De multi-pattern lens helpt om te zien hoe verschillende krachten in een systeem op elkaar inwerken.

Opgemerkt moet worden dat de lenzen vanuit de transitiekunde gekleurd zijn. Dit heeft te maken met het normatieve uitgangspunt van de transitiekunde. Vanuit het normatieve uitgangspunt lijkt dit theoretisch kader met name interessant voor onderzoekers die willen begrijpen hoe ze transities kunnen versnellen. Vanuit mijn professionele achtergrond en vanuit mijn intrinsieke motivatie om maatschappelijke problemen aan te pakken, paste deze bril mij goed. Het is een interessante vraag of mensen die de bril van het heersende regime binnen de bestaande orde op hebben dit perspectief ook interessant zullen vinden en of zij met hun bril het transitieverhaal dat hier beschreven staat zullen herkennen.

Wat betreft de methode heeft de keuze voor een documentenanalyse ervoor gezorgd dat het mogelijk was in korte tijd veel informatie te bestuderen. Een groot deel van de documenten betreffen plannen die geproduceerd zijn door het heersende regime. Op landelijk niveau zijn de verslagen van de vergaderingen van de vaste commissie voor VWS een waardevolle aanvulling gebleken om ook de macro ontwikkelingen die minder door het heersende regime benoemd worden voor het voetlicht te krijgen. Bovendien zijn deze besprekingen aanvullend omdat hier de strijd om definities, oorzaken en oplossingen voor het probleem zichtbaar worden.

Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek kent beperkingen die voortkomen uit de gekozen methodiek, de keuze van de documenten en de omvang van het onderzoek. Anders dan bij interviews was het door de keuze voor documentenanalyse niet mogelijk om door te vragen bij onduidelijkheden. Ook geven documenten een versie van de werkelijkheid zoals opgeschreven door de auteur van de stukken. Het is mogelijk dat met bijvoorbeeld een participatief etnografisch onderzoek een ander beeld van het systeem van de maatschappelijke opvang naar voren komt. Uit contact met betrokkenen bij de totstandkoming van het meest recente landelijke actieplan weet ik bijvoorbeeld meer over de strijd die gevoerd is en de verschillende belangen die speelden bij het opstellen van het plan die in de uiteindelijke versie niet zichtbaar zijn. Daarnaast zijn er duidelijke beperkingen aan het onderzoek doordat gekozen is voor het gebruik van plannen. In de documentenanalyse is gebruik gemaakt van actieplannen van de overheid. Het feit dat er gebruik gemaakt wordt van plannen maakt dat, zoals in hoofdstuk drie aangegeven, inzicht gegeven kan worden in de ambities die de overheid heeft opgeschreven in de plannen en de beoogde cultuur en werkwijze. Er kunnen daarmee geen conclusies getrokken worden

over de uitvoering van het beleid in de praktijk. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de cultuur op de werkvloer anders is dan in de plannen beoogd of dat beoogde werkwijzen niet of anders in de praktijk worden gebracht.

Daarnaast is het belangrijk om te constateren dat de bestudeerde documenten onderdeel uitmaken van het heersende regime. Daarmee kunnen kleine experimenten nog heel goed niet zichtbaar zijn, omdat ze nog niet worden herkend of erkend door het heersende regime. Enerzijds kan hierdoor wel wat gezegd worden over niches die het systeem bereikt hebben. Anderzijds kan er dus niks gezegd worden over innovaties in de marge die nog niet gezien worden. Ook wat betreft omgevingsfactoren is gekeken welke factoren benoemd worden in de plannen. Dit zijn dus de omgevingsfactoren die door het heersende regime benoemd worden. Doordat ook de bespreking van de landelijke plannen in de vaste commissie voor VWS bestudeerd zijn, kan verder ook wat gezegd worden over omgevingsfactoren en niches die aangedragen worden door Kamerleden.

6.2.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek en de praktijk

Om een beter begrip te krijgen van de transitie binnen de maatschappelijke opvang zijn verschillende vervolgonderzoeken mogelijk. Dit kan zowel gaan om verdieping als verbreding. Een eerste mogelijkheid is om verdieping aan te brengen in het onderzoek naar de lokale systemen van de maatschappelijke opvang in de vier grote steden. In voorliggend onderzoek is wel de ontvangst van de landelijke plannen door de Kamerleden bestudeerd, maar was geen ruimte om ook de ontvangst van de plannen door de gemeentelijke raadsleden te bestuderen. Dit zou in vervolgonderzoek meegenomen kunnen worden. Daarnaast zou het heel interessant zijn om niet alleen de plannen te onderzoeken, maar ook de daadwerkelijke praktijk, zowel van het heersende regime als dat van de niches in de marge.

Naast verdieping van het huidige onderzoek is ook een verbreding mogelijk en zinvol. In het huidige onderzoek is uitgegaan van het bestaande opvangsysteem dat de zorg draagt voor de aanpak van de problematiek van dak- en thuisloosheid. Doordat de focus van het onderzoek lag op dit systeem is niet onderzocht of en in hoeverre vanuit andere systemen wordt gewerkt aan de problematiek van dak- en thuisloosheid. Het zou bijvoorbeeld heel relevant zijn om het huisvestingssysteem te onderzoeken. In hoeverre staat de problematiek van dak- en thuisloosheid in het heersende regime van dit systeem op de agenda? Welk beeld ontstaan wanneer we het heersende regime van dit systeem onder de loep nemen? Worden dan andere niches en andere omgevingsfactoren zichtbaar? Een dergelijk onderzoek zou meer informatie opleveren over de fase waarin de transitie zich bevindt. Bij een echt succesvolle transitie richting dakloosheid als woonprobleem zou het namelijk logisch zijn

dat dak- en thuisloosheid in dit systeem een prominente rol krijgt. Een tweede verbredingsmogelijkheid betreft de uitbreiding van het huidige onderzoek naar andere steden. Hiermee kan gekeken worden in hoeverre de verschuiving die nu op landelijk en G4 niveau gezien wordt, ook in andere gemeenten zichtbaar wordt.

Voor de praktijk van onder andere Kansfonds is het relevant om meer zicht te hebben op het heersende regime van het maatschappelijke opvangsysteem. Inzicht in de structuur, cultuur en werkwijze van het heersende regime kan helpend zijn wanneer vanuit een nichepraktijk geprobeerd wordt dit systeem binnen te dringen. Nu duidelijk is dat in de plannen rond de aanpak van dak- en thuisloosheid wel degelijk verschuiving zichtbaar is in het paradigma, biedt dit mogelijkheden om met de nodige slagen om de arm te kijken op welke manieren sturing gegeven kan worden om het proces te versnellen. Als speler die niet echt onderdeel uitmaakt van het heersende regime is het logisch om acties in te zetten gericht op het verbinden en structureren van de niches en op het niveau tussen de gevestigde orde en de niches in om de bestaande orde uit te dagen. Dit kan door te lobbyen voor verandering op structuurniveau: financiering zou plaats moeten vinden vanuit andere gelstromen bijvoorbeeld. Ook kan ingezet worden op het uitdagen van de bestaande cultuur door de waarden die horen bij het nieuwe paradigma voor het voetlicht te brengen. Tot slot kan ingezet worden op het versterken van de werkwijze van nichepraktijken door te lobbyen voor het Finse model waarbij Housing First als systeem aanpak wordt gehanteerd. Rekening houdend met de kritiek op transitiesturing dat machtsverhoudingen mogelijk verdoezeld worden, is het hier van groot belang om goed te kijken wie zeggenschap hebben tijdens dit soort sturingsprocessen. Wie mogen meepraten? Zijn dak- en thuisloze mensen zelf voldoende vertegenwoordigd?

Tot slot

Een grote blinde vlek in deze transitie analyse is de dak- en thuisloosheid van mensen zonder geldige verblijfspapieren. Terwijl nieuwe groepen dak- en thuisloze mensen het systeem uitdagen, wordt deze groep categoriaal uitgesloten. Dit maakt extra duidelijk dat problematieken en systemen sociale constructen zijn. De afbakening van een bepaald systeem of de definiëring van de problematiek die daarmee gepaard gaat, kan uitsluitend werken. Wanneer we dak- en thuisloosheid daadwerkelijk op willen lossen, is dus meer nodig dan een beleidsverschuiving van zorg naar wonen.

Literatuur

Aedes (2021). *Corporatiemonitor dakloosheid*. Geraadpleegd op 22-01-2023 via

<https://aedes.nl/media/document/corporatiemonitor-dakloosheid>.

Avelino, F. & Grin, J. (2017). Beyond deconstruction. a reconstructive perspective on sustainability transition governance. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 22 (p. 15–25).

Debruyne, P. & Bisschop, de, A. (2013). Transitie, de meesterzet van de ideologie? *Oikos* 65 – 2

Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.

CBS (2019). *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*. Geraadpleegd op 15-01-2023 via

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>.

CBS (2021). *Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen*. Geraadpleegd op 10-05-2023 via

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/13/stijging-van-het-aantal-daklozen-tot-stilstand-gekomen>.

Cebeon (2011). *Kosten en baten van maatschappelijke opvang. Bouwstenen voor effectieve inzet van publieke middelen*. Geraadpleegd op 11-06-2023 via <https://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2015/05/5600-10-Kosten-en-baten-van-Maatschappelijke-opvang.-Bouwstenen-voor-effectieve-inzet-van-publieke-middelen.pdf>.

Gemeente Rotterdam (2021). *Housing First Rotterdam. Deelrapport 1: de opzet van Housing First in Rotterdam*. Geraadpleegd op 18-05-2023 via <https://onderzoek010.nl/news/Pilot-Housing-First-Rotterdam/243>.

Haan, de, J. & Rotmans, J. (2010). Patterns in transitions. Understanding complex chains of change. *Technological forecasting & social change* 78 (p. 90-102). Elsevier.

Housing First Nederland (2019). *Housing First Gids Nederland*. Geraadpleegd op 18-05-2023 via <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/Housing-First-Gids-Nederland.pdf>.

Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021). *Een thuis voor iedereen*. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/adviesrapport-interbestuurlijke-werkgroep-versterking-beleid-huisvesting-aandachtsgroepen>.

Kansfonds, (z.d). Geraadpleegd op 15-04-2012 via www.kansfonds.nl.

Kansfonds, (2022). Van huis naar thuis: daden eerst. Geraadpleegd op 15-01-2023 via

<https://www.kansfonds.nl/artikelen/van-huis-naar-thuis/>.

Kenis, A., Bono, F. & Mathijs, E. (2016). Unravelling the (post-)political in Transition Management: Interrogating Pathways towards Sustainable Change. *Journal of Environmental Policy & Planning* 18-5.

Lodder, M., Roorda, C., Loorbach, D. & Spork C. (2017). *Staat van transitie. Patronen van opbouw en afbouw in vijf domeinen*. Drift, Erasmus Universiteit.

Loenen, van, T., Van den Dries, L., Jansen, N., & Wolf, J. (2018). *Housing First*. Nijmegen: Impuls – onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het Radboudumc.

Loorbach, D. (2007). *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*.

Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd op 25-05-2023 via

<https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/46318147/proefschrift.pdf>.

Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, F. (2017). Sustainable Transitions Research: Transforming Science and practice for Societal Change. *Annual Review of Environment and Resources*. 42 p. 599-626.

Meijer, A.J. & Thaens, M. (2021). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance & Management Review*, 44:1, p. 136-154.

Paredis, E. (2014). Pleidooi voor een genuanceerde kijk op transitie. *Oikos* 68 – 1.

Planije, M. & Vugt, van, M. (2023). *Housing First onderzoek modelgetrouwheid en effecten*. Utrecht:

Trimbos Instituut. Geraadpleegd op 18-05-2023 via <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2023/01/AF2060-Housing-First-onderzoek-modelgetrouwheid-en-effecten.pdf>.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020). *Herstel begint bij een thuis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Rotmans, J. (2016). *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Aneas.

Rotmans, J. & Verheijden, M. (2021). *Omarm de chaos*. De Geus.

Rijk, de, M. (2018). Zorg en geld. Hoe onbetaalbaar is de verzorgingsstaat? In Bredewold, F.,

Duyvendak, J., Kampen, T., Tonkens E. & Verplanke, L. (eds). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Van Gennep Amsterdam.

Rijksoverheid (2017). *Monitor arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 20-05-2023 via

[https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance//171030 -
Monitor Arbeidsmarkt oktober 2017.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/knowledge_base_compliance//171030_-_Monitor_Arbeidsmarkt_oktober_2017.pdf).

Scheepers, P. & Tobi, H. (2021). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma

Schmidt, M., Boesveldt, N. & Jansen, A. (2023). *Housing First als systeemaanpak. Wat vraagt dit van*

Nederland? Geraadpleegd op 19-05-2023 via

[https://housingfirstnederland.nl/kennisbank/housing-first-als-systeemaanpak-wat-vraagt-
dit-van-nederland/](https://housingfirstnederland.nl/kennisbank/housing-first-als-systeemaanpak-wat-vraagt-dit-van-nederland/)

Shove, E. & Walker, G. (2007). CAUTION! Transitions ahead: politics, practice, and sustainable transition management. *Environment and Planning A* (39), p. 763 – 770)

Symon, G. & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (eds).

Qualitative Organizational Research (p. 205-223). Los Angeles: Sage

Steenbergen, van, F. (2020). *Zonder marge geen centrum. Een pleidooi voor rechtvaardige transitie*s.

Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vereniging Canon Sociaal Werk (2012). *Canon Maatschappelijke opvang*. Geraadpleegd op 29-05-

2023 via [https://www.canonsociaalwerk.eu/0000_boek_CanonMO/Canon%20MO%20-
%20totaal%20-%20verkleind.pdf](https://www.canonsociaalwerk.eu/0000_boek_CanonMO/Canon%20MO%20-%20totaal%20-%20verkleind.pdf).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). *Rapport van Beschermd Wonen naar Beschermd*

Thuis. Geraadpleegd op 28-05-2023 via [https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-
wonen_20151109.pdf](https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf).

Wewerinke, D., Shamma, al S. & Wolf, J. (2014). *Housing First: principes en praktijken*. Impuls
Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg.

Overzicht documenten

Kamerstukken II, 29325, nr. 2 (2004, 17 december). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-2.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 4 (2004 18 april). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-4.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 8 (2006, 7 februari). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-103.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 10 (2006, 27 april). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-10.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 54 (2011, 28 april). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-111080.pdf>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 60 (2012, 13 april). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-60.html>.

Bergkamp, V. (2016). Actieplan D66 Maatschappelijke opvang. Vergroot toegankelijkheid van

hulp voor daklozen! Geraadpleegd op 26-05-2023 via <https://adoc.pub/actieplan-d66-maatschappelijke-opvang-vergroot-toegankelijkh.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 80 (2016, 5 juli). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-80.html>

Kamerstukken II, 29325, nr. 81 (2016, 15 december). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-81.html>

Kamerstukken II, 29325, nr. 93 (2018, 24 mei). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-93.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 94 (2018, 4 juli). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-94.html>

Kamerstukken II, 29325, nr. 103 (2019, 6 december). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-103.html>

Kamerstukken II, 29325, nr. 118 (2020, 7 februari) Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-118.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 122 (2020, 3 juni). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-122.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 547 (2020, 11 augustus). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25424-547.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 139 (2022, 1 december). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-139.html>.

Kamerstukken II, 29325, nr. 153 (2023, 6 januari). Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29325-153.html>.

Gemeente Amsterdam (2011). Amsterdamse vertaling plan van aanpak Maatschappelijke opvang G4 en Rijk. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/4204065/2/Vaststelling_Amsterdamse_vertaling_Plan_van_Aanpak_Maatschappelijke_Opvang_G4_en_Rijk_-_pvamodef_3.

Gemeente Amsterdam (2016). Koersbesluit maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/3844558/1#search=%22koersbesluit%20maatschappelijke%20opvang%20en%20beschermd%20wonen%22>.

Gemeente Amsterdam (2021). Beleidsprogramma Dak- en thuisloosheid 2021-2025. Een nieuwe start. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/717198/een_nieuwe_start_nieuw.pdf.

Gemeente Den Haag (2011). Den Haag Onderdak Fase 2. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3352135/1/RIS180713a>.

Gemeente Den Haag (2019). 10 punten plan Den Haag. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7182802/1/RIS301432_Bijlage.

Gemeente Den Haag (2020). Regionaal uitvoeringsplan Beschermd Wonen en maatschappelijke

opvang Regio Den Haag 2020 en verder. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8785008/1/RIS305343_Bijlage.

Gemeente Rotterdam (2011). Programmaplan kwetsbare personen Rotterdam, Hulp omdat het

moet. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4125341/3#search=%22programmaplan%20%20kwetsbare%20personen%22>.

Gemeente Rotterdam (2018). Regionaal beleidsplan 2018-2020 Beschermd Wonen &

Maatschappelijke Opvang. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10523430/1#search=%22regionaal%20beleidsplan%20MO%20BW%202018%22>.

Gemeente Rotterdam (2019). Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers. Geraadpleegd op 11-06-

2023 via <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/7938251/1/19bb18830>.

Gemeente Rotterdam (2021). Wonen en zorg voor kwetsbare Rotterdammers, plan van aanpak 2030.

Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10429895/2#search=%22plan%20van%20aanpak%20kwetsbare%20rotterdammers%22>.

Gemeente Rotterdam (2023). Hoofdlijnen plan van aanpak daklozen. Geraadpleegd op 11-06-2023

via https://channel.royalcast.com/gemeenterotterdam/#!/gemeenterotterdam/20230419_3.

Gemeente Utrecht (2011). Stedelijk kompas 2011-2014 100% thuis. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://docplayer.nl/11518653-Stedelijk-kompas-2011-2014-definitieve-versie-31-maart-2011-utrecht-100-thuis.html>

Gemeente Utrecht (2017). Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16.

Geraadpleegd op 11-06-2023 via

https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/hulp-en-ondersteuning-Wmo/opvang-en-beschermd-wonen/2017-09_Regioplan_U16_opvang.pdf.

Gemeente Utrecht (2018). Plan van aanpak daklozenopvang. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/54900b42-419e-4137-89b2-3c103f3b61b3?documentId=5ce72b92-1a42-4b7c-9c15-79dd968017eb>.

Gemeente Utrecht (2020). Regioplan MO/BW Utrecht-Stad. Geraadpleegd op 11-06-2023 via

<https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/05474aa1-3a9d-41ed-9c42-7293dbe016e2> .