

Buitenslapers: Waarom slapen ze buiten?

M.Nabi Haikal

September 2005

Studentnummer : 256293
Opleiding : Bestuurskunde
Differentiatie : Beleid & politiek
Universiteit : Erasmus, Rotterdam

Inhoudsopgave

Hoofdstuk I	
Ten geleide	1
1.1 Inleiding	1
1.1.1 Wat zijn de oorzaken van dakloosheid?	1
1.1.2 Dakloosheidproblematiek	2
1.1.3 Daklozen en overlast in Den Haag	3
1.2 Onderzoekspopulatie	4
1.2.1 Feitelijk daklozen en residentieel daklozen	5
1.2.2 Thuislozen	5
1.3 De centrale probleemstelling	6
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	8
1.3.2 De opbouw van de studie	9
Hoofdstuk II	
Het theoretische kader van studie	10
2.1 Inleiding	10
2.1.1 Theorievorming over dak- en thuisloosheid	10
2.1.2 Sociaalpsychologische benadering	11
2.1.3 Macrostructurensociologische benadering	12
2.1.4 Een derde benadering	14
2.2 Het normatieve kader van het onderzoek	15
2.2.1 Analytische visie op beleid	15
2.2.2 Politieke visie op beleid	15
2.3 Vier denkscholen	16
2.3.1 Instrumentele school	16
2.3.2 Procedurele school	17
2.3.3 Constitutionele school	17
2.3.4 Contingentie school	17
2.4 Vier vragen	18
2.4.1 Wat is een instrument?	18
2.4.2 Wat voor typen instrumenten zijn er?	19
2.4.3 Wat zijn de kenmerken de beleidsinstrumenten	20
2.4.4 Hoe worden ze toegepast?	24
2.5 Beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid	25
2.5.1 Beleidsvrijheid	25
2.5.2 Beoordelingsvrijheid	26

Hoofdstuk III

	Beleid maatschappelijke opvang	28
3.1	Inleiding	28
3.1.1	Het rijksbeleid maatschappelijke opvang	28
3.1.2	Het zorgaspect van beleid maatschappelijke opvang	29
3.1.3	Het overlast en veiligheidsaspect van beleid maatschappelijke opvang	30
3.2	Gemeentelijk beleid: laagdrempelige voorzieningen	31
3.2.1	Beleidsdoelstellingen	32
3.2.2	Zorgaspect van het gemeentelijke beleid	32
3.2.3	Het veiligheidsaspect van gemeentelijk beleid	34
3.3	Beleidsresultaten	35
3.3.1	Beleidsresultaten in zorgverlening	35
3.3.2	Beleidsresultaten in overlastbestrijding	38

Hoofdstuk IV

	Beleidsinstrumenten	41
4.1	Inleiding	41
4.1.1	De ingezette beleidsinstrumenten: een inventarisatie	41
4.2	De ingezette beleidsinstrumenten	42
4.2.1	De ingezette regulerende instrumenten in zorgaspect	42
4.2.2	De ingezette instrumenten in overlast en veiligheidsaspect	43
4.2.3	Drie vragen over de rol, de toepassing en passendheid	43
4.3	Economische instrumenten	47
4.3.1	Economische instrumenten in het zorgaspect	47
4.3.2	De ingezette economische instrumenten in overlast en veiligheid	49
4.3.3	Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid van instrumenten	49
4.4	Communicatieve instrumenten	50
4.4.1	Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid	51
4.5	Voorzieningen	52
4.5.1	Voorzieningen van laagdrempel	53

4.5.2	Drie vragen over de rol, de toepassing en de passendheid	54
4.6	Afsluiting	54
	Hoofdstuk V	
	De Uitvoering van beleid: de organisatie van Maatschappelijke Opvang	56
5.1	Inleiding	56
5.1.1	Het landschap van maatschappelijke Opvang	56
5.1.2	De organisaties van Maatschappelijke Opvang	57
5.1.3	Goodwillwerk Leger des Heils	57
5.1.4	Kessler Stichting	60
5.1.5	Voorzieningen	60
5.1.6	Activiteiten	64
5.2	De Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang	66
5.3	beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid	68
5.3.1	Bureaucratie	68
5.3.2	Professionalisme	70
5.3.3	Spanningsvelden en problemen	70
	Hoofdstuk VI	
	Beleidsimpact: Waarom ze buiten slapen?	73
6.1	Inleiding	73
6.1.1	De kenmerken van de doelgroep van het onderzoek	73
6.1.2	Hoe denken de buitenslapers over het beleid	75
6.1.3	Hoe ervaren de buitenslapers het beleid	77
6.2	Waarom slapen sommige buitenslapers buiten	77
	Hoofdstuk VII	
	Conclusies	80
7.1	Inleiding	80
7.2	Het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen	81
7.3	De uitvoering van het beleid	83
7.4	Waarom ze buiten slapen?	85
7.5	Antwoord op de centrale vraag	85
7.6	Aanbevelingen	86
7.7	Suggesties voor verder onderzoek	87
	Literatuurlijst	89
	Bijlagen	93
	Interviews	101

Hoofdstuk I

Ten geleide

1.1 Inleiding

Deze scriptie gaat over het gemeentelijke beleid betreffende buitenslapers in de gemeente Den Haag. Buitenslapen is een sociaal-economisch en veiligheidsprobleem. Het is nauw verbonden met de dak- en thuislozenproblematiek die een sociaal-economisch verschijnsel blijkt te zijn dat met de tijd, maatschappelijke ontwikkelingen en onoverzichtelijkheid van de samenleving is meegegroeid. De daklozenpopulatie groeit en daarmee vermoedelijk ook het aantal buitenslapers.

In 1963 werd het aantal daklozen in Nederland op 15.000 geschat. Zevenentwintig jaar later kwam een aantal gemeenten met een telling tussen 17.500 en 24.200 (Van Doorn en Tabak, 1999, p. 12). Vorig jaar telde Nederland zo'n 72.000 dak- en thuislozen, 6000 meer dan een jaar eerder (Hulpverlening daklozen in problemen, Haagsche Courant, 1september 2003). Volgens een andere bron (Leger des Heils, jaarverslag 2000) is het aantal dak- en thuislozen in Nederland de afgelopen vijf jaar, ondanks de economische voorspoed, explosief is gegroeid. Er kwamen volgens het verslag, het afgelopen jaar meer dan 21.000 mensen bij die voor het eerst dak- of thuisloos werden, onder wie veel vrouwen en kinderen.

Het aantal jongeren op straat in heel Nederland is geschat op 3200 (Thuisloze jongeren, Algemeen Dagblad, 11 november 2003, p. 2).

Kenmerkend voor de buitenslapers is hun mobiliteit en dan voornamelijk in de centrumgemeenten. Door een of andere reden en vooral door de aanpak van overlast in de ene centrumgemeente, duikt een aantal weer op in een andere gemeente.

De omvang van de groep daklozen in de centrumgemeente Den Haag, het domein van dit onderzoek, is geschat op 1000. In Den Haag beslaat het aantal buitenslapers ongeveer de helft van de daklozenpopulatie. Dit blijkt uit het onderzoek verricht door het Trimbos Instituut in 2001. Uit het onderzoek kwam in het voorjaar van 2001 naar voren dat in Den Haag bijna 1000 volwassen daklozen zijn. Dit is bijna drie daklozen per 1000 inwoners van 18 jaar en ouder. Het aantal feitelijk daklozen of buitenslapers is geschat op 467 personen (Reinking, et al., 2001, p. 7). Het dient hier kort duidelijk gemaakt te worden wie een dakloze is en wie een buitenslaper. Elke buitenslaper is een dakloze, maar elke dakloze kan niet een buitenslaper zijn. Het hangt meestal af van de definitie die wordt gehanteerd. In paragraaf 1.2 lezen we er meer over.

Onderzoeken verwijzen naar de spill over effecten onder andere van het asielbeleid en het beleid van andere gemeenten met betrekking tot buitenslapers als mogelijke factoren voor de groei van het aantal daklozen in de centrumgemeenten (Van Doorn, 2000, 2002; Reinking, et al., 2001 en Hoogenbozem, 2003). Te denken valt de gunstige situaties in andere gemeenten. Mensen die op straat zijn beland verhuizen naar de andere gemeenten om van de beschikbare voorzieningen te profiteren

De oorzaken van dakloosheid zijn naar mijn mening niet de oorzaken van het buitenslapen, Omdat iedere dakloze wordt niet een buitenslaper. Maar men wordt eerst dakloos. Want er spelen meer factoren dan alleen het verlies van een zelfstandige woonruimte een rol. Ook armoede en sociale uitsluiting bepalen de positie van een dakloze in de samenleving.

Over de oorzaken van dakloosheid wordt verschillend gedacht. Deze uiteenlopende gedachten komen in paragraaf 1.1.1 ter sprake.

Paragraaf 1.1.2 bespreekt hoe problematisch de daklozenproblematiek is. Omdat het in deze scriptie daklozenbeleid in Den Haag betreft, behandel ik in paragraaf 1.1.3 de daklozenproblematiek in gemeente Den Haag. In paragraaf 1.2 komt de doelgroep aan bod. In paragraaf 1.3 wordt de probleemstelling van dit onderzoek geformuleerd. Paragrafen 1.3.1 en 1.3.2 bespreken respectievelijk de maatschappelijke relevantie en de opbouw van deze studie.

1.1.1 Wat zijn de oorzaken van dakloosheid?

We leven allemaal in deze ingewikkelde industriële samenleving waar individualisme en particularisme heel sterk zijn gegroeid. Waar liggen de oorzaken van dakloosheid?

Over de oorzaken van dakloosheid verschillen de meningen en daaruit voortvloeiend ook de meningen over de oorzaken van buitenslapen.

De auteurs van 'De maatschappelijke opvang in beweging' zijn van mening, dat het ontbreken van huisvesting zelden het enige probleem is van daklozen. 'Hun problemen spelen zich op vrijwel alle levensgebieden af en daardoor zijn ze genooddaakt om voor elk deelaspect van hun problematiek bij een andere instantie aan te kloppenOf daklozen weten de weg niet te vinden of individuele hulpverleners hebben onvoldoende mogelijkheden om de hulpvraag van daklozen te beantwoorden' (Van Doorn, et al., 2002, p. 4).

De effecten van individualisme en het multiculturalisme zijn duidelijker te zien aan de complexiteit van de problematiek en diversiteit van de daklozenpopulatie. Ook volgens de auteurs van 'Experts van de straat' zijn de oorzaken van de toename van dakloosheid de laatste decennia evident. Zij noemen ook onder andere individualisering, en het steeds moeilijker verkrijgbaar worden van goedkope woningen (Van Doorn en Tabak, 1999, p. 13).

Lia van Doorn is van mening dat maatschappelijke problemen, samenhangend met armoede of huisvesting, zeker ook een rol spelen. 'Dakloosheid begint vanzelfsprekend met het verlies van huisvesting', schrijft zij in haar boek, 'Een tijd op straat'. Zij noemt vijf manieren waarop dakloosheid ontstaat:

1. In een aanzienlijk deel van de gevallen gaat het om huisuitzettingen of om verlies van marginale woonruimte;
2. Een flinke groep komt uit een institutie met een volledig verzorgingsaanbod zoals psychiatrische ziekenhuizen, asielzoekerscentra, jeugdinternaten, gevangenissen;
3. Financiële problemen zoals schulden of baanverlies;
4. Een groep die vanwege verstoorde sociale relaties het huis verlaat of uitgezet wordt;
5. Er zijn mensen voor wie het 'vrije' daklozenbestaan of de beschikbaarheid van drugs een zekere aantrekkingskracht heeft (Van Doorn, 2002, p. 80).

In Nederland wordt in sociaal wetenschappelijke debatten over dakloosheid de nadruk gelegd op welzijns- en hulpverleningsvraagstukken en de oorzaken van dakloosheid worden aan individuele disfuncties toegeschreven en niet aan armoede of huisvestingsproblemen (Van Doorn, 2002, p. 43).

Theoretisch bekeken wordt er een drietal visies onderscheiden in de sociaal- wetenschappelijke debatten om de dakloosheidproblematiek te kunnen verklaren.

De aanhangers van de eerste visie beweren dat de situatie van dakloosheid louter aan de betrokkenen zelf te wijten is. Ze zien dakloosheid als een zelfgekozen situatie van mensen die anti- sociaal zijn en lui. Oplossingen voor dakloosheid zoeken ze vooral in het inperken van de opvang en het hulpaanbod, het aanscherpen van repressie en het toepassen van drang- en dwangmaatregelen.

In de tweede visie –die de meeste aanhangers heeft– wordt dakloosheid voornamelijk verklaard in termen van armoede– en huisvestingsvraagstukken. De oplossingen worden in macrostructuren en sociale uitsluitingen gezocht.

Aanhangers van de derde visie onderschrijven in grote lijnen de tweede visie, doch plaatsen er de kanttekening bij dat dakloosheid daarin te weinig als welzijnsvraagstuk wordt opgevat. Hun kritiek luidt dat in de tweede visie daklozen te eenzijdig worden getypeerd als 'ordinary people'. Dit verdoezelt dat een aanzienlijk deel van hen bestaat uit psychiatrisch zieken en alcohol- en crackverslaafden (Van Doorn, et al, 2002, p. 43).

Ongeacht hoe er naar gekeken wordt, is de daklozen problematiek vanuit veiligheid en zorg voor de medemens van groot belang. De buitenslapers worden altijd in verband gebracht met overlast en veiligheid. In de volgende paragraaf wordt deze problematiek verder onder de loep genomen.

1.1.2 Dakloosheidproblematiek: veiligheid en zorg

De problemen die met de daklozen en buitenslapers worden geassocieerd, vormen het onderwerp van deze paragraaf. Hier wordt geprobeerd om ten eerste deze problemen te inventariseren. De mediareportages, jaarverslagen van de betrokken organisaties en de verrichte onderzoeken signaleren ook deze zorgen.

De problemen betreffen politieke en maatschappelijke zorgen en splitsen zich in twee aspecten: Allereerst is er veiligheid en zorg door de betrokken organisaties .

De politiek maakt zich zorgen over de aanpak van overlast die door buitenslapers wordt veroorzaakt en ook over de kritiek die uit de maatschappij komt over een tekort aan opvang en dienstverlening. De handhaving

van veiligheid en openbare orde is een belangrijk onderdeel van het beleid over laagdrempelige voorzieningen. Hier gaat het om de overlastgevende daklozen. In het daklozenbeleid op lokaal niveau wordt op verschillende manieren gewerkt om de overlast door buitenslapers te bestrijden.

De zorg om veiligheid uit zich in de roep tot een harde aanpak van overlastgevende buitenslapers en het spreken over gedwongen opname van zwaarverslaafden.

In Eindhoven (Overlast daklozen, Eindhovens Dagblad, 10 december 2003) pleitte een woordvoerder van de regiopolitie voor het gedwongen opnemen van daklozen met psychische problemen. Het wordt ook voor zwaarder straffen van veelplegers en de gratis verstrekking van heroïne aan zwaarverslaafden gepleit. De woordvoerder vroeg de overheid om 'harder en ingrijpender' optreden tegen de overlast die de snelgroeiende groep zwervers in Eindhoven veroorzaakt.

De Korpschef van Amsterdam pleitte ervoor om landloperij wettelijk te verbieden. Het landelijke wetsartikel 432 tegen landloperij en bedelarij is in oktober 2000 afgeschaft. Amsterdam wilde daarmee meer ruimte krijgen om overlast door junkies en zwervers aan te pakken (Politie verbiedt landloper, Algemeen dagblad, 26 augustus 2004, p.5).

Het tweede aspect betreft de dienstverlening.

Het Leger des Heils is in haar jaarverslag over 2000 buitengewoon kritisch ten opzichte van de overheid. Volgens de instelling heeft de regering de mond vol van het oplossen van de problemen maar blijken veel initiatieven stuk te lopen op ambtenarij, onnodige 'schotten' tussen diverse vormen van zorg en regelgeving (Leger Des Heils, jaarverslag 2000).

De daklozen en buitenslapers delen ook dezelfde zorg met het Leger des Heils.

In een recent artikel (Thuisloze jongeren, Algemeen Dagblad, 11 november 2003, p.2) beklagen de 'zwerfjongeren' zich over hulpverlening door hulpverlenende instanties.

Deze zorgen kunnen we in twee onderzoeken die in 2003 zijn verricht, terugvinden.

Het Trimbos-instituut stelt na onderzoek in Rotterdam en Utrecht vast dat 'Dak- en thuislozen steeds meer moeite hebben om hulp te krijgen. Ze raken de weg kwijt in het woud van regels en worden door hulpinstanties van het kastje naar de muur gestuurd. De instellingen kunnen de toename van het aantal daklozen niet aan' (Hulpverlening daklozen, Haagsche Courant, 1 september 2003).

Het tweede onderzoek was een interdepartementaal beleidsonderzoek. Het doel was om te onderzoeken welke maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening noodzakelijk zijn om te komen tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang. De aanleiding voor het interdepartementale beleidsonderzoek was het feit dat de voorzieningen in de keten van maatschappelijke opvang niet goed op elkaar aansluiten waardoor de druk op maatschappelijke opvang toe nam (Interdepartementaal onderzoeksrapport, Maatschappelijke opvang, 2003. Bijlage .1 .p 73). De titel van het onderzoeksrapport (Opvang verstopt) geeft niet alleen de conclusie weer van dit rapport, maar ook de bestaande problemen en knelpunten in het oplossen van deze problematiek.

1.1.3 Daklozen en overlast in Den Haag

Den Haag vormt het onderzoeksdomein van deze studie. De situatie in Den Haag is niet anders dan de situatie in andere centrumgemeenten.

De lokale overheid in Den Haag voert de strijd tegen dakloosheid door het financieren van instellingen van maatschappelijke opvang en hulpverlening enerzijds en aanpakken van overlast door de buitenslapers anderzijds.

In Den Haag houden meer dan 20 instanties (Reinking, et al, 2001, p. 6) zich bezig met de hulpverlening aan dakloze mensen. Er zijn talloze onderzoeken gedaan door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, gemeenten en andere instellingen om meer inzicht en informatie te vergaren zodat de doelmatigheid van het beleid verbeterd wordt.

Den Haag heeft een groot tekort aan nachtopvang voor daklozen. In de zomermaanden slapen hierdoor ongeveer 300 daklozen (Groot tekort nachtopvang, Haagsche Courant, 22 december 2003) onder verschillende viaducten tussen het Centraal Station en de Binkhorst. Onder hen niet alleen volwassen mannen en vrouwen, maar ook kinderen'.

Het onderzoek van het Trimbos-Instituut naar de omvang van de daklozenpopulatie in Den Haag schat het aantal volwassen daklozen tussen minimaal 725 en maximaal 1200, dit is bijna drie daklozen per 1000 inwoners (355.000) van 18 jaar en ouder. Het aantal buitenslapers is geschat tussen minimaal 233 en maximaal 710 (Reinking, et al, 2001, p . 7).

De aangehaalde feiten spreken van een ongewenste situatie en alle betrokken instanties willen dat deze ongewenste situatie verbeterd wordt als het niet naar een gewenste situatie veranderen kan. Er wordt dag- en nachtopvang opgezet, een uitkering verstrekt en hulp geboden, maar nog steeds slaapt een aantal mensen op straat, onder de viaducten, portieken en op treinstations.

Waarom is buitenslapen een probleem? Buitenslapen is een probleem gezien vanuit sociale veiligheid en maatschappelijke oogpunten. Buitenslapers worden dan ook vooral als overlastbezorgers beschouwd.

De voortgangsrapportage van sociale veiligheid NS-stations Den Haag Centraal (CS) en Holland Spoor (HS) levert daar een bewijs voor. De rapportage is gebaseerd op een ambtelijk plan van aanpak dat tot stand gekomen is in samenwerking tussen politie Haaglanden, de spoorwegpolitie, de Nederlandse Spoorwegen, HTM, Connexxion en de gemeente Den Haag. Het voorziet in een pakket van maatregelen dat de sociale veiligheid op CS en HS ten goede moet komen. In het plan van aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen korte- en langtermijn oplossingen voor de problematiek van Den Haag CS en HS. Het accent van de korttermijn oplossingen ligt voornamelijk op het repressieve vlak, het verwijderen van 'de directe bron van gevoelens van sociale onveiligheid'. De problematiek van dak- en thuislozen en drugsverslaving is volgens de rapportage 'hiermee echter niet uit de wereld geholpen. Naast een lange termijn aanpak waarin ook ruimte is voor preventie en pro-actie, dient er een zorgcomponent te zijn, opdat er niet louter sprake is van het verplaatsen van het dak- en thuislozenprobleem van het station naar een andere locatie(s) in Den Haag'. Volgens de rapportage zijn er 575 gevallen, de meeste in de hal van het CS, van overlast door onder andere dak- en thuislozen geregistreerd. (Voortgangsrapportage sociale veiligheid NS-stations Den Haag Centraal (CS) en Holland Spoor [elektronische versie], maart 2003).

De aanleiding voor deze maatregelen is de overlast in de treinstations. Omdat het probleem zich verplaatst, wordt de Algemene Plaatselijke Verordening als instrument gebruikt om de overlast te bestrijden. Er wordt ook een beroep gedaan op art.1 sub d APV over het begrip openbare weg: '...voor het publiek toegankelijke, al dan niet afsluitbare stoepen, trappen, portieken, passages en galerijen'.

Het feit dat buitenslapers als overlastbezorgers worden gezien blijkt uit een recent onderzoeksrapport verricht door het Trimbos-Instituut. Uit het onderzoek naar de omvang en kenmerken van daklozenpopulatie in Den Haag blijkt dat de daklozen niet alleen overlast veroorzaken, maar ook zelf slachtoffers zijn van gewelddadige en niet gewelddadige misdrijven. De helft van de feitelijke daklozen (50%; N=81) heeft in het jaar 2000 één of meer strafbare feiten gepleegd. Vier tiende van de feitelijke daklozen (N= 89) had zich in de periode van dertig dagen voor het onderzoek beziggehouden met illegale activiteiten om aan geld te komen.

Het onderzoeksrapport verwijst naar het feit dat bijna de helft van het aantal feitelijk daklozen (buitenslapers) werd gearresteerd en 41 procent werd veroordeeld'. Hier ging het om inbraak, diefstal, afpersing en heling. (Reinking, et al., 2001, p 43 - 44).

Er zijn vele onderzoeken verricht naar de oorzaken van dakloosheid, de kenmerken en opvang van daklozen waarin buitenslapers als feitelijk daklozen ter sprake komen. Maar er is geen onderzoek verricht naar de oorzaken van buitenslapen in Den Haag. Daarom richt dit onderzoek zich specifiek op buitenslapers in Den Haag. Wie is die buitenslaper of feitelijk dakloze? Deze vraag wordt in de volgende paragraaf beantwoord.

1.2 Onderzoekspopulatie

Deze paragraaf bepaalt de doelgroep, bespreekt een aantal die in deze scriptie ter sprake komen en presenteert wat al over de doelgroep bekend is.

In het algemeen wordt de term 'sociaal kwetsbaren' gebruikt voor alle groepen die sociaal - economisch zwak worden geacht. Het begrip sociaal kwetsbaar wordt binnen het gemeentelijke beleidskader (Monitor Sociaal Kwetsbaren. 2001, p. 1) gedefinieerd als iemand die aan de volgende drie criteria voldoet:

- Sociaal isolement: dat wil zeggen dat relaties met andere mensen die een zekere duurzaamheid vertonen nagenoeg ontbreken;

- Multi-problematiek: mensen kampen met meerdere problemen;
- onvoldoende zelfredzaamheid: het ontbreekt aan vaardigheden om zich in de samenleving op een acceptabel niveau te handhaven.

Eerst zal duidelijk gemaakt worden wat wordt bedoeld met een dakloze en wat onder een buitenslaper wordt verstaan. Het onderscheid tussen een dakloze en een buitenslaper is moeilijk te maken, deels omdat een buitenslaper in eerste instantie een dakloze persoon is.

Dakloosheid is een heel breed en algemeen begrip waaronder elke persoon die geen dak boven zijn/haar hoofd heeft, kan vallen. In de literatuur over dakloosheid komt men vier begrippen tegen: Daklozen, feitelijk daklozen, residentieel daklozen en 'thuislozen'. Deze begrippen verwijzen naar verschillende groepen in de daklozenpopulatie.

1.2.1 Feitelijk en residentieel daklozen

Daklozen worden gedefinieerd als: degenen die niet beschikken over of niet langdurig gebruik maken van zelfstandige huisvesting of van residentieële huisvesting (waaronder ook worden gerekend ziekenhuizen en gevangenissen) of onderdak bij familie of vrienden. Zij leiden gedurende langere tijd (bijvoorbeeld ten minste vier weken achtereen) een zwervend bestaan en brengen dan de nacht door op straat, in parken, openbare gebouwen en al die plaatsen die enige beschutting tegen weer en wind bieden: of brengen een beperkt aantal nachten (conform ter plaatse geldende regels) door in opvangcentra (Engbersen, et al., 1997, p. 244).

De daklozenpopulatie is verdeeld in twee groepen: residentieel daklozen en feitelijk daklozen (Reinking, et al., 2001, p. 1). Feitelijk daklozen zijn gedefinieerd als 'personen die de maand voorafgaand aan het interview niet beschikten over een eigen woonruimte en voor een slaapplek gedurende de nacht ten minste een nacht aangewezen zijn op:

- Buitenslapen, ofwel overnachten in de open lucht en overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto, en;
- Binnenslapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang, inclusief eendaagse noodopvang en;
- Binnenslapen bij vrienden, kennissen of familie, zonder vooruitzichten op een slaapplek voor de daaropvolgende nacht, (Reinking, et al, 2001, p. 5).

Residentieel daklozen zijn personen die de maand voorafgaand aan het interview, als bewoner ingeschreven stonden bij instellingen voor maatschappelijke opvang,...internaten en sociale pensions en woonvoorzieningen' (Reinking, et al, 2001,p. 5).

1.2.2 Thuislozen

Verder wordt er door de instellingen die zich bezig houden met de zorgverlening aan daklozen, ook een onderscheid gemaakt tussen een dakloos en een thuisloze persoon.

Een thuisloze is iemand die een dak boven zijn/haar hoofd heeft, maar hij/zij voelt zich niet thuis vanwege zijn/haar persoonlijke capaciteiten. Thuisloosheid kan het gevolg zijn van het feit dat de persoon om psychische redenen zich niet ergens thuis voelt. Het kan ook zijn dat er een andere reden achter zit. De meeste organisaties van dak- en thuislozen hanteren dit onderscheid.

Het verschil tussen een dakloze en een thuisloze persoon ligt volgens het jaarverslag(2001: 13) van de Kessler Stichting in het feit dat de eerste in staat is om zelfstandig te kunnen wonen en functioneren en de tweede niet.

Marius Nuy beweert in zijn boek 'De odyssee van thuislozen' dat 'de thuisloze zwerver ...is te zien als volstrekt gemarginaliseerd uit onmacht tegenover het georganiseerde sociale leven. Hij staat letterlijk overal buiten en de gedaante waarin hij zich verborgen weet, houdt iedereen veelal op afstand' (Nuy, 1998, p.12). Volgens hem is kenmerkend dat de belangrijkste schakel ontbreekt bij thuislozen. Hij onderscheidt thuisloze zwerfers van thuislozen die een tamelijk stabiel bestaan leiden binnen een voorziening van maatschappelijke opvang. Thuisloosheid ziet hij als een probleem waarin 'geen sprake is van een

tegenstelling tussen 'sociale kwestie' en 'individuele onvermogen' maar van een onafgebroken wisselwerking waarin omgeving en persoon afwisselend 'de toon zetten' (Nuy, 1998, p. 37).

Het wordt aan de hand van bestaande literatuur duidelijk dat dakloosheid verwijst naar materiële aspecten van het verschijnsel zoals huisvesting, financiën en dergelijke, en thuisloosheid naar immateriële aspecten zoals psychische stoornissen of de wil van de betrokken persoon.

De meeste organisaties van maatschappelijke opvang hanteren de definitie van Landelijke Stichting voor Thuislozen en Onderdak (LSTO): 'Thuisloosheid kan worden omschreven als een ernstige toestand van maatschappelijke, persoonlijke en rationele kwetsbaarheid, waardoor functionele en medemenselijke relaties in de gangbare samenleving niet of nauwelijks meer mogelijk zijn. De mens die tijdelijk of blijvend in deze toestand verkeert, noemen we thuisloos.' Heydendaal en Nuy (1987) hanteren dezelfde definitie.

Deze definitie is door Van Waveren en anderen geoperationaliseerd in een studie naar dak- en thuislozen in Rotterdam (Van Doorn, 1994, p. 10):

'Thuisloosheid vindt zijn betekenis in een combinatie van dakloosheid (het aspect van eigen leefmilieu), werkloosheid (het aspect van functionele relaties), en sociale armoede (het aspect van duurzame relaties – familie/vrienden- waarop een beroep kan worden gedaan).

Van Waveren, et al., verstaan onder het begrip dakloosheid een toestand: '... wanneer er sprake is van grote onzekerheid ten aanzien van onderdak of woonruimte in de meest nabije toekomst' (Van Doorn, 1994, p. 10). Deze definitie omschrijft de buitenslaper onder de naam dakloos.

Deben en andere vertegenwoordigers van deze school gebruiken de definitie van de Gezondheidsraad. De Gezondheidsraad definieerde in een publicatie (1995:96) de thuisloze als: 'degenen die niet beschikt over of niet langdurig gebruikmaken van zelfstandige reguliere huisvesting, maar die langdurig (bijvoorbeeld meer dan een jaar) gebruik maken van residentiële huisvesting (Engbersen, et al, 1997, p. 244).

Deze definities verwijzen niet expliciet naar de oorzaken van dak- en thuisloosheid en zijn heel operationeel. Deze definities onderscheiden de thuislozen en daklozen op basis van het gebruik maken van reguliere huisvesting en de duur van het gebruik maken van deze huisvesting. De definitie van de Gezondheidsraad omschrijft de kenmerken van buitenslapers en is heel nuttig voor dit onderzoek.

Ik ben me ervan bewust dat het definiëren van een buitenslaper vooraf tot een bepaalde beeldvorming kan leiden, toch definieer ik buitenslaper om de doelgroep te kunnen specificeren.

Voor mijn onderzoek definieer ik een buitenslaper als een dakloze die niet over een zelfstandige reguliere woonruimte beschikt en gedurende ten minste een maand minimaal twee nachten per week buiten slaapt. Een minimum duur van een maand en ten minste twee nachten per week buitenslapen gebruik ik als algemene indicatoren om een onderscheid te kunnen maken tussen een buitenslaper en een incidentele buitenslaper.

Met behulp van de voorgaande definitie wordt getracht de doelgroep te bepalen en in samenhang met andere factoren een verklaring te vinden voor de in de volgende paragraaf geformuleerde kernvraag. In deze scriptie wordt voor het begrip buitenslapers gekozen, want het geeft duidelijker aan over wie het gaat.

Soms worden de begrippen feitelijk daklozen en buitenslapers naast elkaar gebruikt indien er gebruik wordt gemaakt van de literatuur of reeds verrichte onderzoeken.

Met behulp van deze definitie wordt getracht de doelgroep te bepalen en in samenhang met andere factoren zoals het beleid en de uitvoering daarvan een verklaring te vinden voor de in de volgende paragraaf geformuleerde kernvraag. De basisstelling is dat ondanks alle pogingen door de lokale overheid in Den Haag en de betrokken organisaties van overlastgevende buitenslapers wordt gesproken. Hoe komt het dat in een verzorgingsstaat, met mechanismen voor het beschermen van sociaal kwetsbaren en maatschappelijke opvang en hulpverleningsmogelijkheden voor daklozen, een aantal nog steeds buiten slaapt?

Aan de hand van de aangehaalde feiten wordt in de volgende paragraaf de centrale probleemstelling geformuleerd.

1.3 De centrale probleemstelling

De mediaberichten spreken van overlast veroorzaakt door buitenslapers, tekort aan opvang en de dienstverlening aan buitenslapers, terwijl de lokale overheden en maatschappelijke instellingen proberen beleidsmatig deze mensen opvang te bieden en hulp te verlenen. Op grond van aangehaalde feiten uit verrichte onderzoeken en mediaberichten is het mogelijk om de centrale vraag als volgt te formuleren:

Hoe kan verklaard worden dat er ondanks de gezamenlijke pogingen van lokale overheden en andere betrokken instanties nog steeds een aantal mensen buiten onder de viaducten, portieken en dergelijke of op straat slaapt?

De centrale vraag spreekt van de betrokkenheid van lokale overheid, de betrokken organisaties en de buitenslapers. Deze drie actoren vormen de onderzoekseenheden in deze scriptie. We hebben dus te maken met het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, de organisaties van maatschappelijke opvang die het beleid in de praktijk vertalen als betrokken organisaties in de uitvoering van dit beleid en de doelgroep waar het beleid zich op richt.

De centrale vraagstelling is onderverdeeld in drie deelvragen over de bovengenoemde factoren.

De mediareportages en onderzoeken signaleren verschillende probleemgebieden zoals financiën, huisvesting en tekort aan dienstverlening. Zoals we hebben gezien, uitende uitvoerende instanties ook zorgen over beleidsinitiatieven. De eerste deelvraag luidt:

1. Hoe ziet het beleid gericht op buitenslapers er uit?

Deze vraag heeft betrekking op beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten.

Eerst wordt het daklozenbeleid in de gemeente Den Haag beschreven. Concreet richt ik mijn aandacht op veiligheid en zorg in het gemeentelijke beleid betreffende laagdrempelige voorzieningen. Dat beleid is moeilijk te begrijpen zonder dat eerst het daklozenbeleid wordt uitgelegd. Om deze reden wordt eerst het daklozenbeleid beschreven alvorens het beleid ten aanzien van buitenslapers wordt behandeld.

De ingezette beleidsinstrumenten komen eveneens aan de orde. Er wordt gekeken welke instrument in het kader van veiligheidsbeleid en welke in het kader van zorg zijn ingezet. Het zorgaspect wordt aan de hand van de zorgketen behandeld.

Het beleid stelt de doelstellingen vast en stelt de benodigde middelen aan de uitvoerende instanties ter beschikking. Daarom komen door de gemeente ingezette beleidsinstrumenten ook aan bod. Om voor de centrale vraag in deze scriptie een verklaring te kunnen vinden, wordt speciale aandacht besteed aan beleidsuitgangspunten en doelstellingen, beleidsprioriteiten en de zorgketen in het beleid. De keuze voor deze aandachtspunten is gebaseerd op een tweetal argumenten. Het eerste argument is dat zonder aandacht voor de beleidsuitgangspunten en doelstellingen over beleid niet gesproken kan worden. Het tweede argument is dat aandacht voor beleidsprioriteiten en de zorgketen niet alleen de verhoudingen tussen de gemeentelijke beleidsvrijheid op lokaal niveau en de beleidsdoelstellingen weergeven, maar ook de uitvoering van deze doelstellingen.

Bovendien omvat de zorgketen de functies die door het beleid aan de maatschappelijke opvang zijn toegekend om de doelstelling van het beleid te realiseren.

De zorgketen bestaat uit preventie van dakloosheid, asiel- herstel - en handhavingfuncties. In hoofdstuk II ga ik hier nader op in.

De tweede deelvraag heeft betrekking op de instellingen van maatschappelijke opvang in Den Haag, namelijk, de laagdrempelige voorzieningen zoals dag- en nachtopvang en crisisopvang. Het beleid gericht op buitenslapers richt zich specifiek op deze laagdrempelige voorzieningen.

De tweede deelvraag gaat over de uitvoering van het beleid.

2. Hoe wordt het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen uitgevoerd?

Het gemeentelijke daklozenbeleid wordt door de organisaties van maatschappelijke opvang in de praktijk vertaald. Nadat deze organisaties worden voorgesteld, komen de laagdrempelige voorzieningen aan bod. Deze laagdrempelige organisaties zijn belast met het bieden van opvang en hulp aan buitenslapers. De aandacht wordt zowel op de manieren waarop het beleid in de praktijk wordt vertaald als de positie en taken van deze organisaties in de zorgketen bevestigd. De cultuur en ideologie, structuur en technologie van deze organisaties worden besproken om hun invloed op de uitvoering van beleid te kunnen begrijpen. Hier staan de opvangregels centraal. Betreffende taken en de zorgketen staan de opvangcapaciteit en dienstverlening bij deze voorzieningen centraal. Met de opvangcapaciteit wil ik er achter komen of er sprake is van voldoende opvangplaatsen. Dit is de asiel functie van de opvang. Met de dienstverlening in de opvang wil ik weten hoe de asiel functie betreffende laagdrempelige opvang afgestemd is op de rest van de zorgketen. Biedt de opvang de benodigde hulp waar de zorgketen om vraagt? De opvangregels zijn van

belang voor de toegankelijkheid van opvang- doorstroom- en de preventiedoelstelling in de zorgketen. Alleen een goed afgestemde keten van opvang en hulpverlening kan tot doorstroom en uitstroom leiden.

In de analyse wordt naar doelstellingen op twee verschillende niveaus (van lokale overheid en op organisatieniveau) gekeken. Het is mogelijk om de gestelde prioriteiten door die instanties als indicatoren te gebruiken.

3. De derde deelvraag betreft de doelgroep zelf. Hoe ervaren de buitenslapers het beleid?

Deze vraag heeft betrekking op praktische ervaringen van buitenslapers betreffende veiligheid en zorgverlening. Gekeken wordt wie de buitenslapers zijn, waar ze problemen mee hebben en wat hun verwachtingen en wensen zijn.

Zodoende wordt hier aandacht besteed aan een drietal factoren en actoren: beleid op gemeentelijk niveau als een essentiële factor, de uitvoerende organisaties, dat zijn de organisaties van maatschappelijke opvang, en de buitenslapers als doelgroep van het beleid.

Getracht wordt om antwoorden te vinden op zowel de centrale vraag als op de deelvragen door naar het beleid, de uitvoering daarvan en de behoeftes van de buitenslapers te kijken.

Zo te merken is het thema van dit onderzoek zowel vanuit bestuurskundige als maatschappelijke invalshoek van belang. Op die kwestie ga ik in het volgende kort in.

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De aandacht voor de dakloosheidproblematiek, het investeren van tijd, deskundigheid en geld duiden niet alleen op de maatschappelijke zorgen, maar ook de maatschappelijke relevantie van dit onderwerp als het thema van deze scriptie.

Het feit dat de handhaving van openbare orde en veiligheid van oudsher met de landloperij, bedelarij en daklozenproblematiek in verband gebracht wordt, getuigt van deze relevantie. Het NIMBY-gedrag (Not In My Backyard) uit ook de onrust en zorg van de maatschappij.

De problemen die tot dakloosheid en buitenslapen leiden, zijn grotendeels ingebed in de samenleving. Het probleem raakt het individu en de collectiviteit op verschillende manieren. Zowel het niet oplossen als het oplossen van de problematiek brengt kosten met zich mee.

De financiële middelen die de rijksoverheid besteedt aan de dakloosheidproblematiek, is een ander bewijs van maatschappelijke relevantie. Het kabinet heeft in 2004 besloten om extra geld uit te trekken voor het uitwerken van de beleidsaanbevelingen gedaan door de IBO-werkgroep. Het gaat om een bedrag dat oploopt tot € 15 miljoen in 2007 (Ministerie VWS, Maatschappelijke opvang, [brief, elektronische versie] GVM/2433477, p. 1).

Het is een feit dat de dakloze zich, zoals Engbersen en Burgers over de illegale migrant beweren, tot een nieuwe 'sociale figuur' in de sociale stratificatie heeft ontwikkeld (Burgers en Engbersen, 1999, p. 20). Die illegale migranten en ook de uitgeprocedeerde asielzoekers vinden we in de daklozenpopulatie van vandaag terug.

Illegale activiteiten zoals diefstal, inbraak en beroving vormen voor meer dan de helft van feitelijke daklozen de inkomstenbronnen, terwijl 84 procent van hen leeft van een uitkering, (Reinking, et al, 2001, p. 8).

De toename van het aantal daklozen, buitenslapers en zwervers en de uitingen van zorgen over het tekort aan opvang en zorg door de doelgroep en de betrokken instanties vormen de bronnen van maatschappelijke zorg.

Dat er op lokaal niveau in Den Haag tientallen instanties zich met de daklozenproblematiek en overlastbestrijding bezig houden, toont aan dat het oplossen van deze problematiek om maatschappelijke, economische en politieke redenen van belang is. Daarmee wordt deze problematiek een kwestie die met openbaar bestuur te maken heeft. De lokale overheden zijn actief beleidsmatig mee bezig in samenwerking met organisaties van maatschappelijk middenveld om deze problematiek aan te pakken.

In deze scriptie staan de begrippen buitenslaper en dakloos centraal. Zowel dakloosheid als

het verschijnsel buitenslapen worden als gevolgen van sociaal-economische factoren gezien. In de inleiding en probleemstelling hebben we gezien dat deze verschijnselen liggen in het aandacht domein van openbaar bestuur.

De meest kenmerkende doelstelling van de bestuurskunde is haar streven naar toepassingsgerichtheid. De bestuurskunde wil het functioneren van het openbaar bestuur verbeteren (Rosenthal, et al, 1996, p. 53). En ik wil aan deze doelstelling bijdragen door de actuele kwestie van daklozenproblematiek in Den Haag in deze scriptie te behandelen.

1.3.2 De opbouw van de studie

Deze scriptie bestaat uit zeven hoofdstukken. In de inleiding wordt de aanleiding voor dit onderzoek besproken en de vraagstelling geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader van dit onderzoek bepaald.

Hoofdstuk drie is gewijd aan de eerste deelvraag over het gemeentelijke daklozenbeleid in Den Haag. In dit hoofdstuk komen het gemeentelijke beleid in het verleden, heden en in de toekomst aan bod. Het beleid betreffende veiligheid en zorg vormen de hoofdlijnen van beschrijving. Hoofdstuk vier behandelt de ingezette beleidsinstrumenten. Er wordt gekeken naar welke instrumenten in het kader van veiligheidsbeleid en welke in het kader van zorg zijn ingezet. Het zorgaspect wordt aan de hand van de zorgketen behandeld.

De organisaties van maatschappelijke opvang vormen het thema van hoofdstuk vijf. Eerst wordt het landschap van maatschappelijke opvang gepresenteerd, vervolgens komen de laagdrempelige opvangvoorzieningen aan de orde. De aandacht wordt zowel gelegd op de manieren waarop het beleid in de praktijk wordt vertaald, als op de positie en taken van deze organisaties in de zorgketen. De cultuur en ideologie, structuur en technologie van deze organisaties worden besproken om hun invloed op de uitvoering van beleid te kunnen begrijpen. Hier staan de opvangregels centraal. Betreffende taken en de zorgketen staan de opvangcapaciteit en dienstverlening bij deze voorzieningen centraal.

Hoofdstuk zes is aan de doelgroep gewijd. De kenmerken van de doelgroep, hoe ervaren ze het beleid en hun wensen en verwachtingen komen in dit hoofdstuk aan bod.

De conclusies van dit onderzoek worden in hoofdstuk zeven gepresenteerd.

*

Hoofdstuk II

Het Theoretische kader

“De Dak- en thuislozen – de doelgroep van maatschappelijke opvang –ontvlucht als het ware zichzelf en de maatschappij, en doet dat in principe vrijwillig” (Gemeente Den Haag, Kadernota maatschappelijke opvang 2004-2008)

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de theoretische grondslagen van deze analyse.

De vraag is met behulp van welke theorie het mogelijk is een verklaring te vinden voor het feit dat ondanks de bestaande opvangmogelijkheden nog steeds een aantal mensen buiten slaapt. De verklaring wordt gezocht in het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, de uitvoering daarvan door de organisaties van maatschappelijke opvang en ervaringen van de buitenslapers met het beleid.

De impliciete veronderstelling is dat het gemeentelijke beleid, de uitvoering daarvan of de regels van de opvang de oorzaken ervan zijn dat een aantal mensen buiten slaapt. Daarom wordt eerst het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen beschreven. In dit beleid zitten twee sporen die als veiligheidsbeleid en zorgbeleid kunnen worden beschouwd.

Theoretisch is van belang om te weten hoe in deze scriptie naar het beleid wordt gekeken. Want het gaat hier om hoe het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen er uitziet. Om de visie op het beleid in de context van dit onderzoek te bepalen wordt in paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 een korte theoretische verheldering gegeven over visies op beleid. Hier wordt het beleid als strijd gezien. De sporen van deze strijd kunnen we in verschillende opvattingen over de oorzaken van dakloosheid en in de praktijk traceren.

Vervolgens wordt het theoretische kader voor de analyse van beleidsinstrumenten bepaald. Het onderwerp beleid bestaat uit beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten. De ingezette beleidsinstrumenten in de strijd tegen overlast enerzijds en zorgverlening anderzijds worden geïnventariseerd en hun kenmerken besproken. De contingentiebenadering en de instrumentenleer zijn als theoretisch kader voor deze analyse gekozen.

Tenslotte wordt een theoretisch kader voor de analyse van beleidsuitvoering geformuleerd.

De uitvoering van beleid heeft te maken met het vertalen van beleid in de praktijk en het toepassen van beleidsinstrumenten. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor de organisaties van maatschappelijke opvang. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van rijksbeleid en bezit ook autonomie, beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid in het uitvoeren van beleid en treedt in interactie met de andere spelers uit het maatschappelijke middenveld. De organisaties van maatschappelijke opvang hebben ook een eigen referentiekader, beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid.

Alvorens tot het bepalen van het theoretische kader over te gaan, wil ik eerst de theorievorming over dak- en thuislozen aan de orde stellen. De reden hiervoor is niet alleen dat dit voor het begrijpen van het beleid en de grondslagen ervan van belang is, maar het helpt ook om de oorzaken van dakloosheid te begrijpen. Een buitenslaper is in ieder geval een dakloze.

2.1.1 Theorievorming over dak- en thuisloosheid

Ik vind het hier op zijn plaats om de theorieën te bespreken die aan het dak- en thuislozenbeleid in Den Haag ten grondslag liggen. Daardoor wordt het begrijpen van het beleid eenvoudiger. Zoals Van Doorn beweert (2002, p. 43) wordt de daklozenzorg in Nederland als een zorgvraagstuk gezien. Daarom heeft inzicht in de theorievorming over dit vraagstuk cognitieve waarde.

Dakloosheid ontwikkelt zich samen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Misschien is dakloosheid het resultaat van gebrek aan huisvesting en financiële middelen. Hierover lopen de meningen uiteen.

In de eerste studies over dakloosheid komen we het begrip dakloosheid niet tegen, maar er wordt wel over thuisloosheid gesproken.

Mullink (1963) schrijft dat thuisloosheid vanaf de oudste tijden tot heden heeft bestaan. In de latere literatuur worden beide termen naast elkaar gebruikt. De eerste studies hebben een grote invloed gehad op de manier van denken en omgaan met de dak- en thuislozenproblematiek in Nederland.

De studies van Horst (1962) en Mullink (1963) zijn volgens Hoogenboezem (2003: 50) van blijvende invloed geweest op de Nederlandse theorievorming over dak- en thuisloosheid.

Horst omschrijft thuisloosheid 'als een diepgaand en moeilijk te verhelpen manco aan menselijke contactmogelijkheden'. Mullink legt de nadruk op 'onvermogen tot het functionerend zich ordenen in vaste bindingen, zoals huwelijk en beroep'. Hij vindt dat het onvermogen tot deze bindingen bepalend is voor het thuisloos worden (Hoogenboezem, 2003, p. 50).

Heydendael legt de nadruk op psychologische kenmerken van thuislozen. De kenmerken die Heydendael aan thuislozen toeschreef vat ik hieronder samen:

- Tekort aan sociale vaardigheden;
- Gebrek aan 'ruimtelijke, temporele, interpersoonlijke en intentionele continuïteit en stabiliteit'.
- Thuislozen kenmerken zich (in vergelijking met de anderen) door een gebrek aan sociale waarneming en gebrek aan anticiperend en taxerend vermogen in hun gedragingen waardoor ze nauwelijks blijk geven van een duidelijke relatie tussen begin- en eindsituaties (Heydendael in Hoogenboezem, 2003). Heydendael en Nuy (1992: 22) beweren dat het de thuisloze aan de 'juiste' kwalitatieve relaties ontbreekt, maar hij hoeft het niet geheel zonder relatie te stellen.

De benadering die persoonlijke disfunctionaliteiten benadrukt als voornaamste oorzaak van dak- en thuisloosheid staat bekend als sociaal-psychologische benadering. Na deze benadering komen nog twee andere benaderingen ter sprake, namelijk de macro-structuren sociologische benadering en een derde benadering.

2.1.2 Sociaal-psychologische benadering

Volgens Hoogenboezem zijn Heydendael en Nuy de belangrijkste vertegenwoordigers van de sociaal-psychologische school. De algemene karakteristieken van thuislozen zijn door Nuy als volgt geschetst: 'de thuisloze is een incompleet mens, hij heeft een geschiedenis achter de rug van opgestapelde, onopgeloste ellende. Zijn ongelukkige levensloop heeft zijn persoonlijkheid aangetast, waardoor hij niet in staat is om deel te nemen aan het maatschappelijk(e) verkeer. Dit complex dat de thuisloze treft, noem ik het sociaal-psychologisch construct van thuisloosheid' Hoogenboezem, 2003, p. 51).

Binnen deze school zijn verschillende invalshoeken te vinden met de nadruk op een of meer factoren als verklarende variabelen voor thuisloosheid. Zij bespreken het verschijnsel op macro-, micro- en mesoniveau. Een macro-niveau van analyse of systeemodynamische benadering zoekt de oorzaken van en de verklaringen voor thuisloosheid in de samenleving. De invalshoeken variëren van sociaal-economische, sociaal-culturele tot een sociaal-psychologische of een sociaal-medische benadering. Op microniveau (selectiehypothese) wordt ervan uitgegaan dat mensen vanwege bij hen gelegen factoren op een gegeven moment niet kunnen ontkomen aan thuisloosheid. Factoren zoals ziektes, erfelijke en familieaandoeningen en zware financiële problemen worden als voorbeelden genoemd. Zij spreken in het algemeen van twee hypothesen: de causatiehypothese en selectiehypothese 'Of men nu vertrekt vanuit de causatiehypothese of de selectiehypothese, het resultaat wordt uiteindelijk bepaald door individuele factoren (Heydendael, et al., 1992, p. 13-20).

Op meso-niveau onderkent men de nadelige effecten van bepaalde sociale structuren, maar gaat ervan uit dat de oorzaken toch vooral in de persoonlijkheid zijn gelegen.

De sociaal-psychologische benadering spreekt van een combinatie van factoren op macro-, micro- en meso niveau en benadrukt louter de individuele disfuncties en gebreken. Hierdoor worden niet alleen de andere factoren over het hoofd gezien, maar wordt volgens Hoogenboezem(2003: 51) het begrip thuisloos 'gemedicaliseerd en gepychologiseerd'.

Ik vind het op zijn plaats om op te merken dat er nog vele twistpunten over het onderscheid tussen dakloosheid en thuisloosheid te vinden zijn. In een tweetal studies uit de jaren '60 wordt er volgens Hoogenboezem (2003: 50) voor de eerste keer over thuisloosheid gesproken.

Wat de definitie van thuisloosheid betreft, hanteren Heydendael en Nuy de definitie van de Landelijke Stichting voor Thuislozenzorg en Onderdak (LSTO). De Landelijke Stichting voor Thuislozenzorg en Onderdak (LSTO) omschrijft de thuisloosheid als volgt: 'Thuisloosheid kan worden omschreven als een ernstige toestand van maatschappelijke, persoonlijke en rationele kwetsbaarheid, waardoor functionele en

medemenselijke relaties in de gangbare samenlevingsvormen niet of nauwelijks meer mogelijk zijn. De mens die tijdelijk of blijvend in deze toestand verkeert, noemen wij thuisloos' (Heydendael, et al., 1992, p.13).

In deze benadering wegen andere factoren zoals huisvesting en financiële middelen niet zwaar. De tekortkomingen van deze benadering hebben geleid tot een andere benadering die de oorzaken van dakloosheid vanuit sociologisch perspectief wil verklaren. De volgende paragraaf gaat over deze benadering.

2.1.3 Macrostructureel sociologische benadering

Deze benadering wordt gezien als een alternatief voor de dominante sociaal-psychologische benadering die ten grondslag ligt aan beleidsvorming en hulpverlening aan dak- en thuislozen.

De belangrijkste bezwaren tegen de heersende sociaal-psychologische benadering luiden dat door het benadrukken van persoonskenmerken nauwelijks inzichtelijk wordt hoe en waarom bepaalde groepen mensen dakloos of thuisloos worden en/of blijven en andere niet.

In de sociologische benadering krijgen de interrelaties tussen sociaal- culturele veranderingsprocessen en dakloosheid aandacht (Hoogenboezem, 2003, P.52).

Onder andere Zijderveld en Spierings zijn de vertegenwoordigers van deze benadering.

Zijderveld argumenteert dat 'daklozen in de hedendaagse complexe samenleving nauwelijks toegang hebben tot de institutionele middelen om de dominante waarden en doelstellingen te verwezenlijken. Deze hebben vooral betrekking op het hebben van succes. In reactie op hun onvermogen aan deze waarden en doelstellingen te voldoen, geven daklozen hun maatschappelijke bindingen en verantwoordelijkheden op. Ze geven zich over aan anomie. Thuisloosheid is dan op te vatten als een vorm van maatschappelijke en culturele versterving' (Hoogenboezem, 2003, p. 52).

Spiering kiest voor de moderniseringstheorie als uitgangspunt in het verklaren van het toenemende aantal daklozen. In moderne samenlevingen worden volgens Spiering betekenisvolle relaties in toenemende mate vervangen door professionele relaties. Mensen die zich niet kunnen of willen aanpassen aan deze veranderingsprocessen, worden gemakkelijk 'drop-outs'. Hij baseert zich op de maatschappij-analyse van Habermas waarin systeemwereld en leefwereld naast en tegenover elkaar worden gezet.

'Aan de argumenten van Zijderveld en Spiering', schrijft Hoogenboezem, 'ligt de veronderstelling ten grondslag, dat leven en overleven in het complexe verzorgingssysteem in Nederland kennis en kunde vereist.... Het niet voldoen aan een aantal essentiële voorwaarden om in deze maatschappij te participeren, maakt dat dak- en thuislozen in een vicieuze cirkel blijven ronddraaien. Dit wordt niet beschouwd als een kwestie van niet kunnen of ongedisciplineerd zijn, maar eerder van niet meer willen'.

In deze benadering worden de verklaringen in macrostructurele factoren zoals modernisering, extreme armoede of huisvestingssituatie, verbroken sociale contacten en bindingen met de maatschappij gezocht (Hoogenboezem, 2003, p. 54).

Binnen deze benadering wordt dakloosheid gezien als een 'verpaupering' die uit de nieuwe armoede voorkomt. Engbersen (1990) heeft aangetoond dat mensen die op de armoedegrens zitten, met name bezuinigen op posten die betrekking hebben op maatschappelijke participatie en sociale participatie en sociaal verkeer' (Hoogenboezem, 2003).

Uitgaande van deze argumentatielijijn (Hoogenboezem, 2003) leggen Deben e.a. een relatie tussen moderne armoede en dakloosheid.

Onder armoede wordt verstaan tekortkomen op materieel, sociaal en emotioneel gebied. Engbersen en anderen citeren de volgende omschrijving van armoede uit Alcock 1993,3 in het tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting ' ... armoede neemt het gereedschap weg waarmee je aan je toekomst kunt werken, je levenskansen. Het vernietigt de kansen op een leven, dat niet door ziekte wordt getekend, op een fatsoenlijke opleiding, een veilig huis en een langdurige pensionering' (Engbersen, et al., 1997, p.15). Daklozen en thuislozen, worden gezien (De andere kant van Nederland, SZW,1995) als ' de meest zichtbare vorm van armoede'. In tegenstelling tot deze benadering, staan in de derde benadering de overlevingsprocessen van dak- en thuisloosheid centraal.

2.1.4 Een derde benadering

Deze benaderingswijze gaat uit van de overlevingsprocessen van dak- en thuislozen waarin het 'episodische karakter van dakloosheid en de dynamieken van de processen die de betrokkenen doorlopen' aandacht krijgen.

De aanzet tot deze benaderingswijze wordt onder meer door twee studies van Van Doorn (1994, 2002) gevormd, schrijft Hoogenboezem in 'Wonen in een verhaal'. Zij vat de zienswijze van Van Doorn als volgt samen:

'Tot op heden is onderzoek naar dak- en thuisloosheid volgens Van Doorn gebaseerd op momentopnamen die een statisch, eendimensionaal beeld oproepen. Zo kan onvoldoende recht worden gedaan aan het episodische karakter van dakloosheid en de dynamiek van de processen die betrokkenen doorlopen. Van Doorn wil de samenhang van deze dynamieken met gebeurtenissen in de persoonlijke biografie van daklozen met interacties in de institutionele arena onderzoeken' (Hoogenboezem, 2003, p. 54).

Mijns inziens is deze benaderingswijze een combinatie van de sociaal- psychologische en de macrostructureel sociologische benaderingen. Lia van Doorn ziet dakloosheid als een complex, dynamisch proces. In haar zienswijze wordt 'dakloosheid opgevat als een consequentie van persoonlijke omstandigheden in relatie met bepaalde structurele ontwikkelingen in de samenleving die nadelig uitwerken voor de betrokkenen' (Van Doorn, 2003, p. 24).

Van Doorn spreekt in haar boek van drie begrippen, daklozen, thuislozen en nog dak- en thuislozen. De definitie van dakloosheid die zij in 'Een tijd op straat' hanteert komt overeen met de definitie van de gezondheidsraad (idem, P. 14).

In hoofdstuk drie zullen we zien welke van hiergenoemde benaderingen ten grondslag liggen aan de beleidsvorming over dakloosheid.

Terwijl de aandacht langzamerhand naar een nieuwe zienswijze verschuift, wordt nog steeds nadruk gelegd op persoonlijke mankementen. Betreffende thuislozen hanteert Van Doorn de definitie welke dichterbij de sociaal-psychologische benadering staat.

Volgens Lia van Doorn treden deze oorzaken meestal in combinaties op en speelt er 'persoonlijke problematiek zoals verslaving en psychische ziektebeelden' in mee (idem, p. 79). Zij is van mening, dat het ontbreken van huisvesting zelden het enige probleem is van daklozen.

Uit de gegevens van Meldpunt Woonproblematiek in Utrecht blijkt dat bij 65 meldingen vanuit 130 in 2001 een ontruiming van de woning voorkomen had kunnen worden. Huurschulden zijn bij een vijfde deel het grootste probleem, gevolgd door relatie beëindigen (11%) en woonoverlast (11%). Ruim 40% van de meldingen betrof het marginale herhuisvesten. (Mensen in de rij voor meldpunt, Woningkrant regio Utrecht, 22 februari 2002. Nr.4).

De theorievorming over dak- en thuisloosheid leert ons dat in Nederland meestal in lijn met de sociaal-psychologische benadering wordt gedacht over de oorzaken van dakloosheid.

Het hoofddoel van deze scriptie is niet om de oorzaken van het ontstaan en continueren van dak- en thuisloosheid te onderzoeken, maar het geven van inzicht en positioneren van de doelstelling van deze scriptie ten opzichte van wetenschappelijke optieken hieromtrent. De relevantie is dat het in dit onderzoek gaat om de oorzaken van het buitenslapen, maar het antwoord op de centrale vraag wordt ook in het gemeentelijke beleid, uitvoering daarvan en in de doelgroep gezocht.

In de literatuur wordt naar een aantal factoren verwezen als de mogelijke oorzaken van buitenslapen. Heydendael en Nuy (1992: 112) stellen de vraag: Waarom leven zij op straat, zelfs wanneer ze onderdak kunnen krijgen in bepaalde voorzieningen? 'Zij merken op dat 'Het samenleven in een opvanghuis mag niet onderschat worden, vaak is het gruwel, maar toch altijd nog meer verkiesbaar dan het leven op straat'. Het is wel de vraag wat het samenleven in een opvang gruwelijk maakt. Zijn dat de huisregels of ook de dienstverlening? De rol van opvangcapaciteit moeten we ook niet onderschatten. In dit onderzoek wordt naar deze drie elementen (opvangcapaciteit, opvangregels en dienstverlening) gekeken als de mogelijke oorzaken voor het buitenslapen.

In de literatuur wordt ook constant verwezen naar de rol van regels en procedures.

Wat voor 'bag ladies' geldt, geldt ook voor buitenslapers. In de beschrijving van Kates (1985) van een opvangcentrum in New York domineert een streng regime. 'Alvorens dat de vrouwen worden toegelaten, moeten zij hun geld afstaan en hun tassen en dergelijke laten inspecteren. Vervolgens worden zij onderworpen aan een "ondervraging door een vervelende hulpverlener die alles noteert. Daarna worden zij

een gang ingestuurd, krijgen ze een kopje stinkende shampo(o) tegen luizen in de hand gedrukt en moeten ze onder de douche. Tenslotte worden ze gedwongen tot gynaecologisch onderzoek". Alles zonder uitleg' (Heydendael, et al., 1992, P.113).

De auteurs noemen een aantal redenen zoals hierboven 'rigide regels' die heel wat vrouwen op afstand houden, de afweging tussen de voordelen van onafhankelijkheid en bewegingsvrijheid tegenover de nadelen van dreigende huissuitzetting, het uitsluitingbeleid van voorzieningen en de strenge regels aldaar en kiezen uiteindelijk voor 'the streets' als de minst beperkende omgeving (idem, p.112-113).

Zijderveld en Spierings veronderstellen dat 'leven en overleven in het complexe verzorgingssysteem in Nederland kennis en kunde vereist. Niet iedereen bezit die kennis (zie ook Wolf, 2002). Het niet voldoen aan een aantal essentiële voorwaarden... maakt dat dak- en thuislozen in een vicieuze cirkel blijven ronddraaien' (Hoogenboezem, 2003, p.53).

Van Doorn noemt drie oorzaken: 1) 'Ernstige psychische problemen of andere persoonlijke beperkingen' die hun mogelijkheden voor een zelfstandig bestaan beperken, 2) 'Bureaucratische inflexibiliteit, een onoverzichtelijk geheel van regels en eisen waaraan ze moeten voldoen' en elementaire zaken, zoals het niet kunnen betalen van een borgsom, het niet kunnen tonen van een officieel document, ontbreken van geschikte kleding of een niet ontvangen poststuk' (Van Doorn 2003, p.32).

De studie van Van Doorn levert nog een bewijs voor het niet gebruiken van daklozenopvang. Zij noemt een aantal redenen waarom een aantal niet per definitie de voorkeur geeft aan de nachtopvang. Voor sommigen is buitenslapen geboren uit noodzaak omdat een nachtverblijf voor hen niet toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat er geen plaats meer is, omdat ze geschorst zijn doordat ze niet aan de huisregels kunnen of willen voldoen of omdat ze de overnachtingspijs niet kunnen betalen. Voor daklozen met een psychiatrisch ziektebeeld is de nachtopvang vaak een te prikkelrijke omgeving.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2001) schetst drie ontwikkelingen die vermoedelijk aan een geconstateerde 'mismatch' tussen hulpverleners en kwetsbare hulpzoekers bijdragen.

1. Voortschrijdende fragmentatie: als gevolg van specialisatie in deelproblemen door de instellingen en professionals, moeten mensen die met meer problemen kampen zich tot een afzonderlijke gespecialiseerde instelling te wenden.
2. Rationalisering van zowel de werkwijze als de organisatie van instellingen. Werkwijze wordt gestandaardiseerd, vastgelegd in begeleidings- en behandelplannen en protocollen, de subsidiëring van instellingen wordt vaker afhankelijk gemaakt van meetbare resultaten die met cliënten moeten worden behaald. Keerzijde van de voortschrijdende rationalisering is enerzijds dat hulpvragers met een weerbarstige en complexe problematiek minder goed in een gestandaardiseerd hulpaanbod passen, anderzijds zijn bij deze cliënten doorgaans geringere, of moeilijker meetbare resultaten te behalen hetgeen de financiering van de organisatie in gevaar brengt. Dat kan ertoe leiden dat deze cliënten worden geweerd.
3. De tendens van de-institutionalisering en vermaatschappelijking: cliënten die voorheen in de aloude instituten verbleven waar complete verzorgingsarrangementen worden geboden, worden steeds vaker in eigen woonomgeving behandeld en begeleid. Keerzijde van het wegvallen van de asielfunctie in beschermde instituutomgeving, is dat mensen die er niet in slagen om hun problemen de baas te blijven, minder gemakkelijk dan voorheen op de instituten kunnen terugvallen (Van Doorn, 2003, p. 32).

Zoals blijkt kunnen we het antwoord op de vraag 'waarom slaapt een aantal mensen buiten' deels in de oorzaken van dakloosheid terugvinden en deels in asiel-, herstel- en de integratiemogelijkheden die de maatschappij biedt aan de buitenslapers. Theoretisch gesproken zijn er genoeg argumenten om te bewijzen dat de regels en procedures, de opvangcapaciteit en de dienstverlening de mogelijke oorzaken zijn van waarom een aantal mensen nog steeds buiten slapen. Maar we zijn juist geïnteresseerd in de mening van de Haagse buitenslapers.

De tweede les is dat er tussen verschillende benaderingen in de wetenschappelijke arena een strijd wordt gevoerd over hoe deze problematiek verklaard kan worden. In deze scriptie wordt ook in lijn met de macrostructureel sociologische benadering gedacht.

Na deze korte beschouwing over theorievorming wordt nu het normatieve kader voor deze analyse bepaald.

2.2 Het theoretische kader van het onderzoek

De daklozenproblematiek wordt door de lokale overheden beleidsmatig aangepakt en de hulpverlening aan daklozen wordt gesubsidieerd. Het beleid wordt door de organisaties van maatschappelijke opvang uitgevoerd.

In deze scriptie wordt getracht om de hoofdvraag en deelvragen die in de probleemstelling zijn geformuleerd met behulp van bestuurskundige theorieën te beantwoorden.

Eerst sta ik stil bij de betekenis van beleid en vervolgens ga ik over naar de vraag hoe in deze scriptie naar het beleid wordt gekeken.

Beleid wordt gedefinieerd als: voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (Rosenthal, et al., 1996, p. 80).

Noordzij definieert beleid als iets dat ten grondslag ligt aan de politiek. Hij verstaat onder beleid 'een systeem van doelstellingen, middelen, wegen en tijdstippen dat ten grondslag ligt of wordt gelegd aan de vormgeving van de samenleving zodanig' (Noordzij, 1977, p. 21).

In de beleidswetenschappen wordt over analytische en politieke visies op beleid gesproken en ik wil eerst die twee visies kort bespreken om mijn analyse te kunnen positioneren.

2.2.1 Analytische visie op beleid

Beleid in deze visie wordt gezien als rationele sociale probleemoplossing.

Het beïnvloeden van gedrag van de doelgroepen waarop het beleid gericht is, staat in die visie centraal. Een maatschappelijk probleem moet worden opgelost door verandering in het gedrag van de betreffende doelgroepen. De keuze van beleidsinstrumenten is bepalend voor het succes van beleidsvoering. Het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen zijn de centrale peilers in deze visie (Rosenthal, et al., 1996, p. 90).

Deze visie omvat beleid als resultaat van vijf fases: Agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Deze fases kunnen steeds doorlopen worden tenzij besloten wordt om het beleid te beëindigen. Rationele probleemoplossing betekent hier dat eerst de oorzaken en gevolgen van het probleem worden geanalyseerd, vervolgens worden de alternatieve oplossingen ontwikkeld en daaruit wordt een alternatief gekozen. Het beleid moet dan de oorzaken wegnemen of verminderen (Dunn, 1994, p. 15; Parsons, 1995, p. 15).

De belangrijkste kritiek onder andere op de analytische visie luidt dat in de praktijk de beleidsvorming niet volgens die voorgeschreven fasen verloopt, maar meestal zijn de oplossingen opzoek naar problemen. Bovendien maakt de politiek de uiteindelijke keuze uit de beschikbare alternatieven. De politieke visie denkt hierover het tegenovergestelde.

2.2.2 Politieke visie op beleid

Beleid wordt als een voortgezette strijd beschouwd waarin de inhoud van overheidsbeleid niet alleen tijdens de beleidsvormingsfase plaatsvindt, maar ook in de uitvoeringsfase. De betrokken actoren en de uitvoeringsorganisaties hebben ook vaak een eigen logica die van de logica van beleidsontwerp verschilt. In deze visie wordt de aandacht gericht op het verloop van besluitvormingsprocessen, dat is een proces van duwen en trekken en compromissen sluiten (Rosenthal, et al., 1996, p. 91).

In het volgende schema zijn de belangrijkste elementen van deze visies uiteengezet.

Tabel 1: Analytische en politieke visie op beleid

Thema's	Analytische visie	Politieke visie
A. Essentie van het beleid	rationele sociale probleemoplossing; Doel en middelen	object en resultaat van politieke strijd
B. verloop van beleidsprocessen	opeenvolgende fasen	permanente strijd
C. Typering van de beleidsvorming	combinatie van voorbereiding (analyse) en bepaling (wilsvorming)	incrementele proces van onderhandeling en coalitievorming
D. Typering van de beleidsuitvoering	programmering: keuze en toepassing instrumenten	voortzetting van de politieke strijd
E. Typering van de beleidsevaluatie	Toegepast onderzoek: doelbereiking	(de)politisering beleidsresultaten
F. belangrijke theoretici	E.Quade, Y. Dror, G.Kuypers, A Hoogerwerf	C. Lindblom, A. Wildavsky, J.W.Kingdon

Bron: Rosenthal, et al., (1996) 'Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek', p. 83.

In de politieke visie worden de burgers en organisatie als actieve spelers gezien die op beleidsvoornemens anticiperen en reageren op de toepassing van instrumenten. De informele aspecten in de beleidsvorming krijgen ook aandacht (Rosenthal, et al., 1996, p. 92).

In deze scriptie staan, zoals de politieke visie op beleid beweert, aandacht voor beleid in de uitvoeringsfase en voor andere actoren zoals betrokken organisaties en de doelgroep centraal. Beleid wordt ook als strijd gezien die tussen betrokken actoren wordt uitgevochten. Deze strijd manifesteert zich ook in de theorievorming over daklozenbeleid en ook in de manier waarop de door de buitenslapers veroorzaakte overlast in het kader van gemeentelijke autonomie wordt bestreden. Deze wordt ook op zowel wetenschappelijk niveau als op beleidsvoorbereidingniveau op de achtergrond uitgevochten.

De uitvoerende organisaties nemen ook deel aan deze strijd. Zij interpreteren het beleid, bezitten beleidsvrijheid, hebben een eigen referentiekader en zij zijn degenen die instrumenten in de praktijk toepassen.

Aan de hand van deze visie zullen we zien hoe de strijd verder in de uitvoeringsfase plaatsvindt. Zowel het beleid als de keuze van instrumenten zijn subjecten en resultaten van politieke strijd. Want beleidsinstrumenten zijn de gereedschappen waarmee het beleid wordt uitgevoerd. De instrumentenleer en de vier denkscholen die op een of andere manier onder de twee bovengenoemde beleidsvisies vallen, geven hier meer inzichten in. Deze denkscholen vormen de theoretische grondslagen van denken in instrumentele termen dat wil zeggen in termen van oorzaak en gevolg. Deze denkscholen worden hier kort gepresenteerd.

2.3 Vier denkscholen

Beleidsinstrumenten komen tot stand in een proces van beleidsvorming waardoor de doelstellingen en de middelen om de vastgestelde doelen te bereiken, worden bepaald. Volgens de analytische visie op beleid gebeurt dit in vijf opeenvolgende fasen en het geschikte alternatief wordt dan door de politiek of bestuurder uit de beschikbare alternatieven gekozen. De politieke visie op beleid let daarom op de besluitvormingsprocessen, op de manier waarop de betrokken actoren met verschillende belangen en zienswijzen tot enkele oplossingen komen. Kennis over deze denkscholen helpt niet alleen de genomen zienswijze in deze scriptie te begrijpen, maar helpt ook het beleid dat hier ter discussie staat.

Stephen H. Linder en B. Guy Peters(1998: p. 33-42) spreken van vier denkscholen over beleidsinstrumenten.

2.3.1 Instrumentele school

De instrumentalisten baseren hun argumenten op de kracht van instrumenten. '... the policy claim coming from these scholars is: we know a particular tool, and understand its inner workings: its effectiveness is

either proven or highly plausible; and we expect it, or a limited set of variations on it, to be effective in most foreseeable circumstances' (idem, 1998, p. 33).

Er is weinig ruimte voor 'politiek' en de nadruk ligt op technische rationaliteit. In deze opvatting bestaan er een aantal betrouwbare instrumenten en de discussie gaat om het inzetten van deze instrumenten op nieuwe manieren en het bevorderen van hun bruikbaarheid.

Dunn spreekt van 'multirational choices' (1994, p. 274). Bagchus onderscheidt twee instrumentele benaderingen: traditioneel –instrumentele benadering en verfijnd– instrumentele benadering. Volgens de eerste benadering zijn de beleidsinstrumenten neutraal, hebben ze geen intrinsieke eigenschappen, doel-middel rationaliteit staat centraal. Er is weinig of geen aandacht voor de context waarbinnen het instrument tot stand komt of wordt toegepast (Bagchus, 1996, p. 38).

Hij noemt de tweede benadering een verfijnd-instrumentele benadering omdat deze de traditioneel-instrumentele benadering op een aantal punten nuanceert namelijk achterliggende normen en waarden door aandacht voor sturing en instrumenten enerzijds en meer algemene normen en waarden anderzijds. Een ander punt is dat de verfijnd-instrumentele benadering intrinsieke eigenschappen aan beleidsinstrumenten erkent. In de verfijnd-instrumentele benadering staat wel het doel-middel rationaliteit centraal, maar de context speelt een belangrijke rol bij de keuze, toepassing en doorwerking van beleidsinstrumenten (Bagchus, 1996, p.41).

De traditioneel-instrumentele benadering ziet de ontwerper van beleid als een rationeel -handelende actor, terwijl de verfijnde versie beweert dat het ondoenlijk is om alle mogelijke consequenties van alle mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten te onderzoeken.

2.3.2 Procedurele school

Deze groep analisten beweert dat er belangrijke verschillen zijn tussen instrumenten en geen instrument of instrumentenfamilie universeel bruikbaar zijn. De juiste keuze van instrumenten is niet het product van een discrete calculatie, maar 'a tentative resolution of a dynamic process of adaptation' (Linder en Peters, 1998, p. 39-40).

De impliciete assumptie is dat slechte instrumenten tot bruikbare instrumenten veranderd kunnen worden en onder de goede instrumenten kunnen vallen. Het gaat om de manier waarop ze worden gebruikt.

2.3.3 Constitutionele school

Deze school gaat verder dan contingentisten wat betreft het begrijpen van de context waarin een gegeven instrument wordt ingezet. Hier wordt aandacht gegeven aan de subjectieve betekenis van het instrument. Subjectieve betekenis verwijst hier niet alleen naar non-instrumentele aspecten zoals symbolisch en ethisch belang, maar ook naar de instrumentele kenmerken waarvan de interpretatie en waardigheid door waarden en percepties plaatsvindt. Instrumenten (Bagchus, 1996, p.15) vertegenwoordigen een vorm van sociaal-geconstrueerde praktijk wiens betekenis en legitimiteit door de tijd worden geconstitutionaliseerd en geher-constitutionaliseerd.

2.3.4 Contingentie school

Deze school legt de nadruk op de fit tussen instrumenten en de context waarin het instrument wordt ingezet. De selectie van instrumenten moet gebaseerd zijn op de behoeften van de desbetreffende probleemsetting. Voor analyse worden instrumenten als een pakket van prestatiekenmerken benaderd. Een viertal contingenties speelt een centrale rol bij de selectie van een passend beleidsinstrument:

1. Kenmerken van beleidsinstrumenten: juridisch, economisch en communicatief.
2. Kenmerken van het op te lossen probleem of na te streven doel: buitenslapers opvang en hulp bieden en hun gedrag zodanig te beïnvloeden dat het non-veiligheidsgevoel wegneemt.
3. Kenmerken van de context: ideologie en cultuur, en structuur en technologie van de organisaties van maatschappelijke opvang.
4. Kenmerken van de doelgroep: geslotenheid, complexiteit (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

Bressers en Klok vinden de gedragalternatieven die de doelgroep ter beschikking hebben van belang. Ze onderscheiden individuele, sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven. De toepassing van instrumenten wordt afgestemd op deze motieven (Bagchus, 1996, p. 52).

Volgens de contingentie benadering kan er van een effectief beleidsinstrument gesproken worden wanneer er sprake is van passendheid tussen de kenmerken van het beleidsinstrumenten en de andere drie contingenties.

Op basis van deze theoretische inzichten wordt de empirie in dit onderzoek geanalyseerd. Nu is de vraag wat de instrumentenleer betekent voor dit onderzoek?

2.4 Vier vragen

De gemeente Den Haag heeft, in het kader van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, een aantal beleidsinstrumenten ingezet om enerzijds de overlast te bestrijden die door buitenslapers wordt veroorzaakt en anderzijds de benodigde zorg te verlenen aan buitenslapers om de asiel- en herstelfunctie te laten realiseren. Dit beleid heeft twee sporen, zorg en veiligheid, en is gebaseerd op een zorgketen. De zorgketen bestaat uit asiel-, herstel- en handhavingfuncties. Zoals eerder is aangegeven, worden eerst de ingezette beleidsinstrumenten inclusief de laagdrempelige voorzieningen geïnventariseerd (in hoofdstuk IV) en daarna worden met behulp van theoretische inzichten de mogelijkheden en beperkingen van de ingezette beleidsinstrumenten in de praktijk besproken. De laagdrempelige voorzieningen zoals dag- en nachtopvang en een crisiscentrum, worden als beleidsinstrumenten beschouwd. Aandacht wordt besteed aan de opvangcapaciteit en de dienstverlening als onderdelen van de asiel- en herstelfunctie in de zorgketen.

Er worden ook inzichten uit de contingentiebenadering gebruikt om erachter te komen of er een verklaring voor de centrale vraag van dit onderzoek te vinden is. Het gaat hier om de passendheid van de ingezette beleidsinstrumenten en de kenmerken van de doelgroep.

Deze discussie over instrumenten wordt aan de hand van vier vragen betreffende beleidsinstrumenten voortgezet.

- A. Wat is een instrument?
- B. Wat voor typen instrumenten zijn er?
- C. Wat zijn de kenmerken en beperkingen van deze instrumenten?
- D. Hoe worden zij toegepast? Het doel is om de oorzaken van buitenslapen door het beleid en door de uitvoering daarvan te achterhalen.

De discussie over instrumentalisme begint allereerst met de discussie over wat een instrument en haar toegevoegde waarde is.

2.4.1 Wat is een instrument? De smalle en brede definities

Uit de literatuur blijkt dat alles als instrument beschouwd kan worden. 'Kenmerkend voor het begrip instrument is dan ook dat het niet iets zegt over de aard van een verschijnsel, maar over het gegeven dat een verschijnsel een middel is om – blijkbaar - bepaalde doeleinden te realiseren. Uiteraard is het voor een zinnige discussie over sturingsinstrumenten noodzakelijk dat er enige beperking van deze omschrijving plaatsvindt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, P.3).

Deze auteurs komen tot de conclusie dat het niet mogelijk is om een acceptabele inperking van het begrip te geven. Volgens hen kunnen al die definities tot een tweetal worden herleid. Ze spreken van smalle definities waarin instrument als een 'ding of een zaak is omschreven. Hierbij bestaat de neiging om de aandacht te richten op de papieren of formele instrumenten. Het zijn tastbare zaken'.

De brede definities van instrumenten omvatten ook de informele instrumenten. Brede definities spreken over een instrument als een 'bundeling van activiteiten'. Het instrument is in deze definitie niet alleen een ding of zaak, maar ook de activiteiten die ermee worden ondernomen. In deze scriptie hanteer ik de brede definitie van instrumenten.

Salamon Lester M. en c.s definiëren het beleidsinstrument als 'een methode waarmee de overheid een beleidsdoel poot te bereiken. Deze definitie onderscheidt het beleidsinstrument van andere gebruikelijke concepten van overheid activiteiten zoals programma, beleid, administratieve instrument en

functie'(Salamon, et al., 1998, p. 29). De auteurs zetten de verschillen tussen een instrument en andere concepten uiteen.

Wat een instrument van een programma onderscheidt is dat een instrument naar de methodologie of de aanpak verwijst die in een programma of een deel daarvan wordt gebruikt, maar verwijst niet naar bepaalde applicatie van doelen, bronnen, organisatie, financieringsniveaus, administratieve instelling, activiteiten, doelgroepen of de problemen die het programma bevat. In die zin is een instrument algemener dan het programma, en het kan in verschillende programma's worden ingezet.

Het beleid is een aggregatie van programma's, bedoeld om een gegeven set van uitkomsten in een gegeven veld van overheidsactiviteit (bijvoorbeeld, gezondheid, huisvesting en transport) te bereiken. Beleid kan bestaan uit verschillende programma's.

De auteurs onderscheiden het beleidsinstrument van een administratief instrument in de zin dat administratieve middelen door de overheidsinstellingen gebruikt worden om zichzelf in staat te stellen hun missies uit te kunnen voeren. Voorbeelden van deze middelen zijn werven van personeel, interne managementprocedures, budgetten en dergelijke. Beleidsinstrumenten zijn in tegendeel middelen waarmee de instelling de maatschappij wil beïnvloeden. Een instrument is ook anders dan functies zoals stabilisatie en economisch management (Salamon, et al., 1998, p. 30).

Indien het beleidsinstrument als een ding en ook activiteit wordt gezien, wordt het moeilijk om de effectiviteit van beleidsinstrument te meten. Het instrument krijgt te maken met twee contexten: de context waarin de selectie plaatsvindt en de context waarin het instrument wordt gebruikt.

Er wordt meestal over beleidsinstrumenten gesproken in plaats van beleidsinstrument en er is ook sprake van mixinstrumenten. Over welke typen instrumenten gaat het? De volgende paragraaf bespreekt de typologieën van beleidsinstrumenten.

2.4.2 Wat voor typen instrumenten zijn er?

De typologieën van beleidsinstrumenten, de mogelijkheden en beperkingen van deze instrumenten komen in deze paragraaf aan bod.

Beleidsinstrumenten zijn in formele en informele instrumenten (Ringeling, 1983, p. 7), in juridische, economische en communicatieve sturingsmodellen (Van der Doelen, 1998, 20), en ook volgens dimensies zoals vrijheidbeperkend-vrijheid-verruimend, constituerend-dirigerend ingedeeld.

Salamon (Salamon, et al., 1998, p. 34) noemt vier dimensies waarop beleidsinstrumenten van elkaar verschillen. De eerste dimensie is de aard van de activiteit waarbij de overheid betrokken is. Het door de overheid na te streven doel is niet van belang, maar wel het soort stimulans die door overheid worden gebruikt voor het behalen van het beoogde resultaat.

De tweede dimensie betreft de 'structure of the delivery system'. 'A policy tool not only embodies a particular type of activity or combination of activities; it also involves a delivery mechanism. To some extent, the delivery system is dictated by the nature of the activity. Loan guarantees, for example, are normally delivered through private institutions because they rely on private capital... many types of activities can be handled through more than one type of delivery system' (idem, p. 35). Deze mechanismen zijn van belang omdat ze complexiteit van het implementatieproces beïnvloeden.

De derde dimensie is de mate van centralisatie en controle. Indirecte mechanismen zijn minder gecentraliseerd dan de directe mechanismen en er zijn belangrijke variaties binnen deze twee mechanismen wat betreft de mate van centralisatie en decentralisatie van besluitvorming.

De vierde dimensie betreft de 'degree of automaticity'. Sommige instrumenten zijn relatief automatisch in hun operatie vanwege gebruik van markrelaties of routine acties, de anderen behoeven voortdurend gedetailleerde administratieve activiteit om te functioneren (idem, p. 37-38).

Deze mechanismen zijn van belang voor deze studie omdat het aanbod door verschillende indirecte mechanismen aan de doelgroep wordt geleverd.

Er wordt meestal in termen van de drie centrale sturingsmodellen van juridische, economische en communicatieve instrumenten gedacht. De indeling van Hood (1986: 4-6) spreekt van NATO: Nodality, Treasure, Authority en Organization. De eerste drie refereren respectievelijk aan de communicatieve, economische en regulerende instrumenten. De vierde categorie beleidsinstrumenten is ook voor deze

analyse van belang. Want de laagdrempelige voorzieningen kunnen we als instrumenten zien die in het kader van beleid ten aanzien van buitenslapers zijn ingezet.

De Bruijn en Ten Heuvelhof classificeren de instrumenten in twee generaties. De eerste generatie instrumenten is eenzijdig en heeft een topdown karakter. De tweede generatie instrumenten is meerzijdig. In de volgende paragraaf lezen we hier meer over.

Alle typologieën van beleidsinstrumenten die hierboven zijn besproken bevatten de instrumentenfamilie die in de volgende tabel zijn weergegeven. Daarom baseer ik de discussie op de volgende typologie inclusief de voorzieningen uit de classificatie van Christopher Hood.

De onderstaande tabel geeft die typologieën weer.

	Stimulerend	Repressief
Communicatief	Voorlichting	Propaganda
Economisch	Subsidie	Heffing
Juridisch	Overeenkomst	Gebod, verbod

Bron: F.J.C. van der Doelen, De gereedheidskist van de overheid: een inventarisatie, in: J. Bressers, P. de Jong, P.J.Klok en A.Korsten (red.), Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Assen: Van Gorcum 1993, p.21.

2.4.3 Wat zijn de kenmerken en beperkingen van deze instrumenten?

Op basis van inzichten uit de instrumentele denkscholen weten we dat er belangrijke verschillen zijn tussen instrumenten, er is geen universeel bruikbaar instrument of instrumentenfamilie, instrumenten zijn niet neutraal, maar contextafhankelijk. Dit betekent dat er sprake is van zowel beperkingen als mogelijkheden. Deze kenmerken zijn voor de werking van instrumenten in de praktijk van groot belang.

In de vorige paragraaf ging het over de typologieën van beleidsinstrumenten. In deze paragraaf worden de beperkingen van regulerende, economische en communicatieve instrumenten besproken.

1. Regulerende instrumenten

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden twee generaties van instrumenten.

De eerste generatie instrumenten: Hieronder vallen regulerende instrumenten zoals wetten, algemeen verbindende voorschriften, verordeningen en beleidsregels. De regulerende instrumenten zijn in de eerste plaats eenzijdig en direct. 'Het eenzijdige karakter ... duidt erop dat een overheid normen (geboden of verboden) oplegt aan te sturen actoren. Het directe karakter... betekent dat het gebod of verbod zich richt op de gewenste of verboden handeling' (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1991. P.9).

- A. Ze (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p. 9-11) noemen de beperkingen van de eerste generatie instrumenten. Wet- en regelgeving is geen neutraal instrumentarium, maar bezit een normatieve waarde;
- B. Regulerende instrumenten komen vaak traag tot stand en kunnen daardoor een sterk reactief karakter hebben;
- C. Voor het verbieden of gebiedend van een gedrag is noodzakelijk om over gedetailleerde informatie over deze gedragingen te beschikken en dergelijke informatie is niet altijd voorhanden bij degenen die het regulerende instrument moeten toepassen;
- D. De normen en waarden worden eenzijdig opgelegd door het geboden en verboden karakter van de regulerende instrumenten;
- E. Deze instrumenten zijn onvoldoende berekend op de confrontatie met een complexe situatie;

Bovendien zijn de 'producten van wetgeving ... niet altijd even helder op elkaar afgestemd.

.... Regulering veronderstelt dat partijen in staat zijn om voor hun rechten op te komen. Maar sommige burgers blijken onvoldoende in staat hun rechten op de bureaucratisch juiste wijze op te eisen'. Ringeling verwijst ook naar problemen met de handhaving en bewijsvoering.

(Ringeling, 1993. P. 120- 124).

De tweede generatie instrumenten (idem, 1991 p. 14) bestaat uit verschillende instrumentenfamilies, onder andere regulerende, economische en communicatieve instrumentenfamilies.

- A. Meerzijdige instrumenten: het accent ligt op 'wilsovereenstemming' tussen partijen. Voorbeelden zijn de convenanten, overeenkomsten.
- B. Inzetten van een persoon: een natuurlijke persoon wordt ingezet om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld in een organisatie.
- C. Kengetallen: sturen op afstand.
Incentive- sturing: het is een economisch instrument waarmee het gedrag door economische prikkels wordt aangestuurd.
- D. Communicatieve instrumenten.

De redenering luidt dat de tweede generatie instrumenten de barrières kan overwinnen waarmee een overheid in het sturingsproces wordt geconfronteerd. Een tweede generatie instrument is omschreven 'als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteit ontmoet (idem.1991, p.13).

De Bruin en ten Heuvelhof spreken van eerste en tweede generatie instrumenten die uit regulerende, economische en communicatieve instrumenten bestaan. Zoals De Jong en Korsten (1993: 5) opmerken: 'Het is intussen ook gemeengoed geworden om te denken in termen van drie centrale sturingsmodellen'. Naar mijn mening moeten we de rol van organisatie als instrument niet vergeten. Om die reden is de 'organisatie' uit de classificatie van Christopher Hood in de behandeling van instrumenten in deze scriptie meegenomen.

Regulerende instrumenten hebben ook voordelen. Howlett (1995: 88) noemt de volgende:

- A. De overheid heeft weinig informatie nodig om regels te maken. Want voorkennis is niet nodig over de preferenties van de doelgroep.
- B. Indien het totaal ongewenste gedrag betreft (kinderporno bijvoorbeeld), is het makkelijker om het gedrag te verbieden, dan de productie en distributie van kinderporno te ontmoedigen.
- C. In administratieve termen zijn regulerende instrumenten effectiever dan andere instrumenten indien de overheid alle relevante informatie ter beschikking heeft en precies weet wat ze wil.
- D. Regelgeving staat betere coördinatie en planning toe vanwege de voorspelbaarheid, in het bijzonder tijdens crisissituaties, wanneer een snelle reactie gewenst is.
- E. Regulering kost wellicht minder dan andere instrumenten zoals subsidies of belasting incentives.

De regulerende instrumentenfamilie is in een rechtsstaat het meest gebruikte instrumentarium.

De Bruin en Ten Heuvelhof ontwikkelen een andere benadering waarin aan de complexe organisaties, individuele, maar ook voor de wisselwerking tussen gedragingen van verschillende actoren aandacht besteed (idem, p.15). Zij spreken in dit verband over netwerkmodellen. Een netwerk is 'een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn' (idem, p. 27). Zij verwijzen naar pluriformiteit, geslotenheid en afhankelijkheid als kenmerken van sturing in een complex netwerk. De auteurs zijn van mening dat 'te sturen actoren in een complex netwerk twee belangrijke kenmerken hebben die van invloed zijn op het proces van sturing:

- Ze zijn relatief gesloten.
- Ze beschikken over een referentiekader, 'managementfilter' of 'perceptiefilter' (idem, p. 34).

Op basis van deze normatieve inzichten is het mogelijk om de werking van instrumenten die in deze scriptie worden besproken, in de praktijk analyseren.

In deze scriptie komt een aantal regulerende instrumenten, zoals wetten, zijdeling ter sprake. Deze instrumenten beschermen onder andere de buitenslapers: het gaat om de Welzijnswet, ABW en de AWBZ.

In deze context positioneer ik deze regulerende instrumenten in de preventiedoelstelling in de zorgketen.

Een ander regulerend instrument is de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die voor de aanpak van overlast wordt ingezet.

Bij de behandeling van instrumenten wordt op de volgende drie punten gelet:

- A .Hoe dragen deze instrumenten bij in de realisatie van beleidsdoelstellingen;
- B. Hoe worden ze toegepast;
- C. In hoeverre sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep.

De eerste vraag heeft betrekking op het daklozenbeleid, de tweede op de uitvoering. Door te kijken naar de beleidsdoelstellingen en de wijze waarop het beleid en de beleidsinstrumenten zoals regels, procedures, opvang en dergelijke worden toegepast en vervolgens de fit tussen deze twee en de kenmerken van de doelgroep te bepalen, kunnen we een verklaring vinden voor de centrale vraag die hier in dit onderzoek is geformuleerd.

2. Economische instrumentenfamilie

Onder deze instrumentenfamilie vallen subsidies, heffing en economische prikkels of incentive-sturing. Sommige van deze instrumenten zijn stimulerend zoals subsidie, incentives of prikkels en sommige andere zoals heffing zijn repressief. Deze familie van instrumenten komt in mixvormen voor met de regulerende instrumenten. Hieronder bespreek ik de mogelijkheden en beperkingen van deze instrumenten. Speciale aandacht gaat naar de instrumenten die voor de realisatie van beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen zijn ingezet. De vraag is hoe dragen de ingezette economische instrumenten bij om de buitenslapersproblematiek op te lossen. Deze instrumenten worden ingezet om de buitenslapers opvang en hulp te bieden. Er worden subsidies verstrekt aan de organisaties die het beleid laagdrempelige voorzieningen uitvoeren. Daarom let ik ten eerste op de mogelijkheden en beperkingen van deze instrumenten en vervolgens op de passendheid van deze kenmerken bij de context en de kenmerken van de doelgroep.

A. Subsidie

Subsidie wordt omschreven als 'een stimulerend, gedragsverruimend' (Van der Doelen, 1993, p. 26) instrument. Economische prikkels of incentive-sturing zijn ook stimulerende instrumenten. Het instrument subsidie wordt gedefinieerd als een budget overdracht van actor A aan actor B waarbij actor B zich verbindt de verkregen gelden te besteden aan een door A te bepalen activiteit (Herweijer, 1994, p. 27).

Er wordt in de literatuur over algemene subsidieregeling en gedifferentieerde subsidieregeling gesproken. In het geval van een algemene subsidieregeling worden twee voorwaarden gesteld: de gewenste activiteit en de bestedingsbinding. Herweijer duidt erop dat een algemene subsidieregeling drie neveneffecten met zich meebrengt. Het cadeaueffect treedt op wanneer een deel van de groep of de organisatie die het product of de gewenste activiteit reeds zonder subsidie verrichtte profiteert van de subsidieregeling. Soms vinden sommigen de gewenste activiteit nog te prijzig om daar uit vrije wil tot over te gaan, dan treedt het niet-gebruik verschijnsel op. Indien het subsidiebedrag naar behoefte wordt gedifferentieerd, krijgen we te maken met ongelijke behandeling en verliest de subsidieregeling haar algemene karakter. Ook wordt de doelgroep misschien minder kostenbewust door de algemene subsidieregeling.

Subsidie als beleidsinstrument biedt verschillende voordelen. Clercq (Clercq in: Bressers, et al., 1993, p.26) beweert dat subsidies de haalbaarheid van het beleid versterken, conflicten doven, werken als tranquillizer en bevorderen dat het beleid ook bij grote veerstanden kan worden uitgevoerd.

Subsidie is makkelijker te verlenen indien er een overeenkomst is tussen wat de overheid wil dat de doelgroep moet doen en wat de doelgroep wil. Subsidies zijn flexibele instrumenten, subsidie kan de innovatie aanmoedigen en de kosten van subsidieverlening en beheersing zijn wellicht lager want het is de potentiële aanvrager om het profijt te claimen. Bovendien is subsidie politiek meer acceptabel omdat de kosten over de hele bevolking zijn verspreid (Howlett, 1995, p. 94).

Economisch gezien wordt subsidie als een negatieve heffing beschouwd en er zijn twee soorten subsidies: als compensatie aan de slachtoffers van de negatieve externe effecten en als financiële steun (Dietz, et al., 1996, p.608)

De financiële middelen voor de maatschappelijke opvang zijn uit verschillende bronnen afkomstig. De Rijksoverheid stelt een budget voor, en de gemeenten leveren ook bijdrage in de vorm van subsidies. Bovendien krijgen centrumgemeenten specifieke uitkeringen van het ministerie van VWS en ook een uitkering via de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid (SIV) van het ministerie van BZK (Opvang verstoep, IBO- onderzoeksrapport, 2003. p. 52).

Onderscheidend is dat aan een subsidie voorwaarden zijn verbonden en het subsidiebedrag wordt voor een bepaald doel verstrekt. Uitkering is het budget dat actor B voorgestrekt krijgt ten behoeve van activiteiten die actor B op grond van andere voorschriften reeds verplicht is in opdracht van A te verrichten (Herweijer, 1994. p. 27-28).

B. Heffing

Heffing is een repressieve prikkel en wordt in de economie als kostprijsverhogende belasting op verschillende activiteiten gezien. (Dietz, et al., 1994, p. 608).

Dit, en andere instrumenten zoals incentive-sturing, zijn niet gericht op laagdrempelige voorzieningen, maar wel op de organisatie van maatschappelijke opvang en daarom komen ze hier niet aan bod.

3. Communicatieve instrumenten

Communicatie als beleidsinstrument is op informatieoverdracht gericht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Er wordt in de literatuur over twee varianten van communicatief sturingsmodel gesproken (Van der Doelen, 1993, p. 29): 'De informerende ('kennisverruimende') campagnes zijn doorgaans ineffectief, doch vergroten door hun grote zichtbaarheid het idee dat de overheid een doelstelling serieus neemt. Zij vergroten de legitimiteit van een beleid. De als hoog ingeschatte potentiële effectiviteit van motiverende "wilsbeïnvloedende" campagnes wordt niet waargemaakt doordat dergelijke vormen van informatieoverdracht weerstanden oproepen bij het publiek, mede in verband met de geladen term "propaganda"'. Het is een overkoepelende term voor de begrippen voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger. Communicatie is ook informatie-uitwisseling tussen zender en ontvanger, tweerichtingsverkeer dus (Heuvel, J.H.J. van den, 1998, P. 83). Van den Heuvel noemt verschillende soorten voorlichtingsinstrumenten: persconferentie, krantenberichten, strooifolder, achtergrondartikel, tentoonstelling, advertentie, nieuwjaarskaart, interview, informatieavond, informatiebrief, gerichte folder.

In de literatuur wordt er een sterke relatie gelegd tussen de effectiviteit van communicatie en de kenmerken van de vier contingenties:

1. De kenmerken van de zender (imago, geloofwaardigheid, expertise)
2. De kenmerken van de gekozen instrumenten of media (bereik, trefkans, informatiegehalte)
3. De kenmerken van de doelgroep (belangstelling, gedrag, vooroordelen, voorkennis)
4. De kenmerken van de boodschap (onderbouwing van boodschap en visuele aantrekkingskracht), (Idem, 1998. p. 98).

Zowel de 'kennisverruimende' als 'wilsbeïnvloedende' communicatieve instrumenten kunnen gemanipuleerd worden. Het tweede nadeel is dat de 'wilsbeïnvloedende' informatieoverdrachten als propaganda worden gezien. Naar mijn mening zijn de communicatieve instrumenten heel flexibel en komen ze altijd in mixvorm voor.

Bovendien zijn deze instrumenten tweezijdig.

4. Voorzieningen

De vierde categorie van de instrumentenfamilie uit de classificatie van Hood (1986) betreft de organisaties. Hier worden de dag- en nachtopvang en crisisinterventiecentrum als instrumenten en Maatschappelijk Centrum beschouwd om de buitenslapers van een alternatieve slaapplek te voorzien.

In Den Haag zijn er één nachtopvang, twee dienstencentra, een winteropvang, het Maatschappelijk Centrum en een crisisinterventiecentrum. Bij de analyse van deze voorzieningen wordt op de opvangcapaciteit en de dienstverlening gelet. Bovendien wordt er ook op gelet wat de beperkingen en mogelijkheden van deze voorzieningen zijn. Deze voorzieningen worden in hoofdstuk vier besproken.

Drugs worden ook als supplementair beleidsinstrument ingezet. Omdat drugsverstrekking in een inlooptcentrum en in combinatie met begeleiding plaatsvindt, word het als een voorziening beschouwd.

Vanzelfsprekend is dat de beleidsinstrumenten, die hier aan de orde kwamen, door de organisaties van maatschappelijke opvang in de praktijk gebruikt worden om de beoogde doelstellingen te laten realiseren. Hoe gaan deze organisatie ermee om? Deze vraag staat in de volgende paragraaf centraal

2.4.4 Hoe worden de beleidsinstrumenten toegepast?

Het toepassen van beleidsinstrumenten gebeurt op basis van het referentiekader van de betreffende organisatie, cultuur, ideologie, structuur en technologie en de mate van beleidsvrijheid die een gegeven organisatie bezit. Beleidsuitvoering is omschreven 'als het toepassen van de middelen van een beleid (Hoogerwerf in: Bressers en Ringeling, 1989, p. 6). De toepassing van een instrument begint met het vertalen en interpreteren van het instrument op papier naar een uitvoerbaar middel. Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen het ingezette instrument op papier en het instrument in de praktijk: 'It may be argued that the application of instruments is more important than the instrument laid down in policy. The application of instruments is governed by at least two mechanisms (In't Veld, 1993). First policy means become obsolete after some time, because stakeholders learn how to cope with instruments and resist them. As a result, the effectiveness of tools diminish over time. Second, policy makers tend to respond in the same way to the effectiveness or ineffectiveness of instruments. They ask for more of the same (Van Nispen en Ringeling, 1998, p. 212-213).

Bressers en Ringeling (1989: 14) verwijzen naar het feit dat 'Uitvoerders voeren niet alleen maar uit: zij zijn relatief zelfstandige actoren in het proces. Zij houden er eigen waarden, belangen en stijlen op na'. Het verwijst op één of andere manier naar beleidsvrijheid van de uitvoerende instantie en de invloed die zij kunnen hebben op beleidsuitvoering.

Er wordt alleen gekeken hoe de instrumenten zoals dag- en nachtopvang, crisiscentrum en drugs in de praktijk toegepast worden. Dienen zij de beleidsdoelstelling om de buitenslapers van een alternatieve slaapplek te voorzien?

Voor de analyse van toepassing van beleid in de uitvoeringsfase kunnen we naar de positie van deze organisaties als charitatieve instellingen in het beleidsvormingsproces, naar hun beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid kijken.

Deze charitatieve en non-profit groepen en organisaties waren 'de primaire instrumenten die voor de basis behoeften zorgden voor degenen die zelf niet er in staat waren, maar over de laatste eeuw is hun belang door de uitbreiding van de verzorgingsstaat geleidelijk afgenomen. Desondanks worden zij populaire instrumenten voor het aanspreken van sociale problemen' (Howlett, 1995 p. 8).

Howlett noemt deze organisaties in theorie als efficiënte instrumenten in het leveren van economische en sociale diensten, zij bieden flexibiliteit en snelle reactie en gelegenheid voor experimenten die in overheidsorganisaties moeilijk zouden zijn. De andere voordelige spill-over die Howlett noemt is hun positieve contributie in bevordering van een gemeenschappelijke geest, sociale solidariteit en de politieke participatie.

Volgens deze auteur beperken de meeste praktische omstandigheden het bereik van hun dienstigheid. Hij noemt de volgende beperkingen:

- Hun pogingen zijn niet toepasbaar in vele economische en sociale problemen,
- Hun efficiëntie en effectiviteit worden gecomprimeerd door het feit dat grote vrijwillige of charitatieve organisaties in bureaucratische organisaties zullen veranderen en daardoor niet anders zullen zijn dan de overheidsorganisaties,
- Zij zullen niet kostenbesparend zijn, indien zij financieel van de staat afhankelijk zijn. Het zou voordeliger zijn voor de staat om die activiteit zelf uit te voeren.

Ringeling noemt in verband met hun afhankelijkheid een ander kenmerk van deze organisaties.

'Kenmerkend voor dergelijke organisaties is dat zij los lijken te staan van de overheid, maar daar in de praktijk sterk van afhankelijk zijn. Met name wat betreft hun inkomsten, die zij geheel of voor het grootste deel van de overheid ontvangen' (Ringeling, 1993, p. 178).

Dit wil niet zeggen dat de organisaties van maatschappelijke opvang geen invloed hebben op de beleidsuitvoering. De organisatie van de 'administratieve apparatus' die voor de implementatie van beleid verantwoordelijk is, wordt door Howlett als één van vele factoren genoemd die op de beleidsuitvoering invloed hebben. De andere factoren zijn sociale en economische omstandigheden, technologie, variaties in politieke situaties, de politieke en economische bronnen van de doelgroep en publieke steun voor het beleid (Howlett, 1995, p. 153-154).

De invloed die de uitvoerende organisaties op beleid en toepassing van beleidsinstrumenten uitoefenen, kan vanuit de invalshoek van beleidsprocessen bekeken worden. '...de keuze van beleidsmiddelen, de toepassing van bepaalde middelen of de wijze waarop in het beleidsveld op de toepassing van bepaalde

beleidsmiddelen wordt gereageerd niet los gezien kunnen worden van de reeds lopende activiteiten en de interacties van de actoren die in een bepaalde arena aanwezig zijn'(Bressers en Ringeling, 1989, p. 5). De organisaties van maatschappelijke opvang zijn de actoren in de drie arena's van beleidsvorming, toepassing en doorwerking van beleidsinstrumenten.

In achtnemende deze inzichten wordt op beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid geconcentreerd. Bij de uitvoering van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen wordt op de opvangcapaciteit, de opvangregels, contra-indicaties en dienstverlening opgelet. Deze indicatoren geven niet alleen het doel (het creëren van een alternatieve slaapplek voor de buitenslapers) en het uiteindelijke gezicht van het beleid weer, maar ook de toepassing van de ingezette beleidsinstrumenten door de uitvoerende organisaties.

Het is ook de vraag of het doel het instrument mag heiligen. In dit geval is het gebruik van alle middelen als instrument toegestaan om het heilige doel te bereiken.

2.5 Beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid

Deze paragraaf behandelt wat de toepassing en doorwerking van het beleid beïnvloedt en hoe dat gebeurt. Twee soorten vrijheden komen hier aan bod: beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid.

2.5.1 Beleidsvrijheid

Het blijkt dat beleidsvrijheid in een bureaucratie iets onvermijdelijks is. De vereisten van een bureaucratie (legitimiteit en professionaliteit) en de menselijke interacties zijn de bronnen van deze vrijheid.

De beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid manifesteren zich in bureaucratie en professionalisme. Juridisch gesproken draagt de wetgever ook bij aan het creëren van beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid. De vrijheid die de wetgever geeft komt in twee vormen voor: beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid. Van de eerste vorm is sprake wanneer het door de wet niet wordt niet aangegeven 'wanneer een bevoegdheid tot een positieve of negatieve toepassing moet leiden... Van beoordelingsvrijheid is sprake wanneer de wet een vage term of norm bevat die in de praktijk moet worden gepreciseerd, waartoe het orgaan een zekere vrijheid krijgt' (Michiels, 1999, p.97).

Van Nispen en Ringeling(1998:207) schrijven: ' A tool frequently takes the form of a regulation. A public organization is, for instance not allowed to allocate subsidies without a foundation in law because of the legality principle'.

Lipsky beweert dat bepaalde functiekenmerken van street-level bureaucraten het moeilijk maken, indien niet onmogelijk, om de discretionaire ruimte drastisch te reduceren. Zij zijn betrokken bij complexe taken waarvoor de regels, richtlijnen, of instructies geen alternatief kunnen bieden (Lipsky, 1980, p.13 en 15).

Hij schrijft:

'This may be the case for one of at least two reasons.

First, street-level bureaucrats often work in situations too complicated to reduce to programmatic formats. Policemen can not carry around instructions on how to intervene with citizens...

Second, street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situation. They have discretion because the accepted definition of their tasks call for sensitive observation and judgement, which are not reducible to programmed formats...

A third reason discretion is not likely to be eliminated bears more on the function of lower-level workers who interact with citizens than with the nature of the task. Street-level discretion promote workers' self-regard and encourages clients to believe that workers hold the key to their well-being (idem, p.15)

De praktische gevolgen van deze vrijheden zien we betreffende toekenning van sociale uitkering aan de daklozen (zie ook Ringeling, 1993) , problemen met postadres en bankrekening voor buitenslapers. De beoordelingsvrijheid op organisatieniveau komt voor in het hanteren van contra-indicaties, het in aanmerking komen van een cliënt voor een zelfstandige woonruimte, het indiceren van daklozen voor AWBZ en dergelijke. De empirische kern van dit onderzoek behandelt de toepassing van beleidsinstrumenten zoals opvang voor buitenslapers en de feedback vanuit de doelgroep.

2.5.2 Beoordelingsvrijheid

De beoordelingsvrijheid is niet alleen het gevolg van vaag geformuleerde wettelijke bepalingen, maar ook het gevolg van professionalisme.

Lipsky beweert dat 'street-level bureaucrats aanzienlijk discretionaire ruimte hebben in het bepalen van de aard, hoeveelheid en kwaliteit van gunsten en sancties die door hun organisatie worden geleverd. Een politieagent neemt de beslissing wie te arresteren en wiens gedrag te negeren. Rechters beslissen wie een voorwaardelijke en wie een maximum straf gaat krijgen.

Van professionals wordt verwacht in hun domein van professionalisme een beoordeling te vormen. De street-level bureaucrats bezitten ook een mate van expertise. (Lipsky, 1980, p.13-14 en 24)

Lipsky (1980: 84) ziet de routines, simplificaties en low-level decision-making contexten door de street-level bureaucratieën als politiek.

Routines worden ontwikkeld om met de complexiteit van werk om te kunnen gaan. Terwijl de routines voor het beheerbaar maken van taken worden ontwikkeld, simplificeren mensen hun taken om de informatie te kunnen verwerken die ze ontvangen en antwoorden te kunnen formuleren. Routines en simplificatie helpen het management van complexiteit, zo concludeert Lipsky (1980: 83).

Omdat de street-level decision-making betreft wie wat krijgt wanneer en hoe, beschouwt Lipsky de besluitvorming op street-level niveau als politiek.

Deze theoretische inzichten zullen we in de manier waarop de organisaties van maatschappelijke opvang omgaan met de buitenslapers in de praktijk terug vinden.

Lipsky noemt verschillende manieren waarop de street-level bureaucrats het beleid uitvoeren. Volgens Lipsky worden diensten om ten minste vier redenen gedifferentieerd gedistribueerd:

1. De mate van flexibiliteit in het reageren op unieke situaties en het leveren van maatwerk op basis van individuele gevallen. Persoonlijke begeleiding of het opstellen van een zorgplan voor elke buitenslaper in een crisiscentrum kunnen we als voorbeelden noemen.
2. Street-level bureaucrats willen meestal het leven van de cliënt verbeteren. Daarom krijgen zij tevredenheid met het maken van uitzonderingen voor sommige cliënten en bieden weerstand tegen het beperken van discretionaire ruimte die tot deze invloed leiden,
3. Bureaucratieën vragen om differentiatie en classificatie. Niet iedereen komt in aanmerking voor publieke diensten en geschiktheid, aansprakelijkheid en dergelijke moeten voor bureaucratieën worden bepaald (Lipsky, 1980, p.15)

'De aanpassingen die uitvoerende ambtenaren in het directe contact met burgers plegen, bepalen in hoge mate het functioneren van deze organisaties in het openbaar bestuur. Het gevolg is dat beleid zoals uitgevoerd niet altijd overeenkomt met het beleid zoals dat oorspronkelijk ontwikkeld is. Dat alles verleidt Lipsky tot de stelling dat 'men beleid beter niet moet opvatten als het werk van wetgevers of van de leiding, maar veeleer als een inspanning die zich afspeelt in slecht toegeruste kantoorruimten en dagelijkse ontmoetingen op straat' (Rosenthal, et al., 1996, p.196-197).

Niet alleen de instrumenten waarvan de regulerende instrumenten bijna altijd deel uitmaken komen in mixvormen voor, maar ook de uitvoerende organisaties moeten de legaliteits- en legitimitieprincipes in acht nemen, en moeten zich aan de door de lokale overheid gestelde spelregels en eisen aanpassen. Bovendien stellen deze organisaties zelf ook regels en eisen zoals huisregels in een opvang, criteria voor de opname in een opvang en dergelijke.

In dit hoofdstuk zijn theoretische inzichten gepresenteerd die het analyse kader van deze scriptie bepalen. de theorievorming over dak- en thuislozen presenteert drie zienswijzen. de ene benadrukt individuele mankementen als oorzaak van dakloosheid en de andere de sociologische factoren zoals armoede, sociale uitsluiting. De derde zienswijze baseert zich op narratieve verhalen. In deze analyse wordt voor macrostructureel sociologische benadering is gekozen. We zullen zien wat de doelgroep als oorzaken van dakloosheid en buitenslappen beschouwen.

Samenvattend wordt er getracht, met behulp van theoretische inzichten uit dit hoofdstuk, om de centrale vraag over waarom ondanks de opvang- en hulpverleningsmogelijkheden een aantal mensen nog steeds

buiten slaapt, te beantwoorden. In hoofdstuk drie wordt het beleid aan de hand van de zorgketen in twee aspecten (zorg en veiligheid) beschreven. Beleid wordt als strijd gezien die zowel in de beleidsvorming als in de uitvoering fase wordt gevochten. De inzichten betreffende drie verschillende benadering over dak-en thuisloosheid helpen om de oorzaken van dakloosheid vanuit verschillende perspectieven te bekijken. In hoofdstuk vier worden de ingezette beleidsinstrumenten, weer aan de hand van de zorgketen in de bovengenoemde aspecten geïnventariseerd en aan de hand van vier vragen over de bijdrage, beperkingen en mogelijkheden en de toepassing van deze instrumenten geanalyseerd. De kenmerken en beperkingen van de ingezette instrumenten worden in de praktijk met behulp van theoretische inzichten geanalyseerd. Er wordt ook gekeken naar hoe deze instrumenten worden toegepast. Theoretische noties over beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid en de manier waarop street-level bureaucrats te werk gaan, worden gebruikt om de uitvoering van het beleid te kunnen analyseren. Aan de hand van kenmerken en beperkingen van instrumenten is het mogelijk om de rol en de bijdrage van het instrumentarium in de realisatie van beleidsdoelstelling te bepalen. De beleidsdoelstelling en de manier waarop het instrument in de praktijk wordt toegepast, worden tegen het licht gehouden.

Bureaucratie en professionalisme komen als twee belangrijke terreinen aan de orde waarin de beleids- en beoordelingsvrijheden zich manifesteren. de doelgroep heeft buiten opvang en ook binnen een opvang met beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid te maken. op basis van deze vrijheden worden het beleid bepaald, geïnterpreteerd en toegepast.

Betreffende uitvoering van beleid (thema van hoofdstuk vijf) worden eerst de organisaties van maatschappelijke opvang voorgesteld en vervolgens komen de laagdrempelige voorzieningen aan bod. De aandacht gaat hier naar de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid, dat wil zeggen de huisregels, toegankelijkheid van opvang, opvangcapaciteit en dienstverlening door deze voorzieningen worden als indicatoren van toepassing van beleid in de praktijk beschouwd. De discussie over instrumenten heeft ook betrekking op de vraag in hoeverre sluiten de kenmerken van de ingezette instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep. Hier wordt het contingentieperspectief als uitgangspunt genomen.

Het beleid dat hier ter discussie staat is gericht op buitenslapers om hen van een alternatief te voorzien in plaats van het slapen buiten op straat of portieken en onder de viaducten. Daarover gaat ook de centrale vraag van dit onderzoek. Daarom bespreekt hoofdstuk zes de impact van het beleid op de buitenslapers. Centraal staat hoe zij denken over het beleid, hoe zij het beleid ervaren en waarom zij buiten slapen.

*

Hoofdstuk III

3. Beleid maatschappelijke opvang

3.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk heb ik over de aard, opvang en oorzaken van de daklozenproblematiek gesproken. In dit hoofdstuk wordt eerst het beleid in het algemeen besproken, en daarna wordt het beleid met betrekking tot de laagdrempelige voorzieningen in de gemeente Den Haag beschreven. Omdat het beleid een onderdeel is van het daklozenbeleid oftewel beleid maatschappelijke opvang, beschrijf ik eerst het daklozenbeleid. De vraag die hier centraal staat is: hoe ziet het gemeentelijke beleid ten aanzien van buitenslapers er uit? Dit beleid bestaat uit twee sporen: veiligheid, dat in de context van deze scriptie betrekking heeft op het bestrijden van overlast die door buitenslapers wordt veroorzaakt, en de zorgverlening aan de buitenslapers.

De aandacht voor het veiligheids- en zorgaspect baseert zich op het belang van deze twee aspecten voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek. Dit argument geldt ook voor de aandacht voor de zorgketen in het beleid laagdrempelige voorzieningen. De vraag: waarom een aantal mensen buiten slapen, is onlosmakelijk verbonden aan de zorgketen enerzijds en aan de mogelijkheden die worden geboden aan deze buitenslapers anderzijds.

De basisdoelstellingen van het daklozenbeleid zijn door de rijksoverheid bepaald. Dit beleid stelt een aantal doelen en functies die met preventie van dakloosheid beginnen en met de reïntegratie van een dakloze eindigen. Het wordt daarom nuttig geacht om eerst het rijksbeleid betreffende daklozenproblematiek in hoofdlijnen aan de te orde stellen. Een ander argument ervoor is dat de rijksoverheid ook de lokale overheden de benodigde middelen ter beschikking stelt om deze doelstellingen te kunnen realiseren. Om die reden wordt eerst in paragraaf 3.1.1 het rijksbeleid over maatschappelijke opvang besproken. Het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen is het onderwerp van paragraaf 3.2. Beleidsresultaten komen in paragraaf 3.3 aan bod.

In het bovenstaande heb ik twee termen gebruikt betreffende het beleid dat het onderwerp is van dit hoofdstuk. Daklozenbeleid wordt meestal beleid maatschappelijke opvang genoemd. Op het lokale niveau in Den Haag betekent maatschappelijke opvang volgens de kadernota van 2004-2008 de laagdrempelige voorzieningen. Bovendien wordt in beleidsteksten van beleid maatschappelijke opvang gesproken. In de volgende paragraaf over rijksbeleid betreffende maatschappelijke opvang wordt deze term verder toegelicht.

3.1.1 Het rijksbeleid maatschappelijke opvang

De aandacht voor sociaal kwetsbaren heeft door de jaren heen tot regulering en totstandkoming van een grote vangnet geleid, genoemd maatschappelijk opvang.

Het wettelijke kader van de maatschappelijke opvang wordt door de Welzijnswet 1994 gevormd. Deze wet bevat een verdeling van verantwoordelijkheden van bestuurslagen op landelijk niveau..

Drie bestuurslagen zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particuliere initiatief. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de landelijke functie, de steunfunctie is toebedeeld aan de provincies en de uitvoeringsfunctie is de verantwoordelijkheid van gemeenten (Opvang verstopt, IBO- maatschappelijke opvang. Bijlage 1, 3003, p. 73).

Dit is veranderd met de inwerkingtreding van Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Deze wet komt in plaats van een aantal bestaande wetten zoals de Wet Voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet en aantal uitspraken uit de AWBZ. Het doel van WMO 'is het herstellen van de zelfredzaamheid en het toerusten van mensen om maatschappelijk te participeren' (Gemeente Den Haag, kadernota, 2004-2008, p. 10).

De WMO legt de verantwoordelijkheid voor die participatie bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij moeten de initiatieven nemen om te zorgen dat niemand op onnodige drempels stuit in de maatschappij. De overheid - en daarmee ook de bureaucratie - blijft op afstand.

De buurt moet in beweging komen om mensen in de samenleving te betrekken. Als daar een zetje voor nodig is, kan de gemeente ondersteuning geven. Een gemeente kan dat gericht en doeltreffender doen dan de rijksoverheid of de provincie.

De gemeente is verantwoordelijk voor het voorzieningenaanbod dat burgers in staat stelt om mee te doen in de maatschappij en elkaar daarbij te helpen. De WMO komt hier heel zijdelings ter sprake omdat deze scriptie op de oude regeling betrekking heeft.

De WMO die de gemeenten meer verantwoordelijkheden geeft, wordt in 2006 ingevoerd. In het jaar 2005 moeten gemeenten zich voorbereiden op de komst van de nieuwe wet. Ze worden daarbij ondersteund door het implementatiebureau WMO.

In 2005 lopen er twee soorten invoeringspilots welke op de praktische invulling van de WMO zijn gericht. Met de invoeringspilots en de gereedschapskist kunnen gemeenten, belangenorganisaties en cliëntorganisaties zich klaarstomen om de WMO uit te voeren vanaf 1 januari 2006.

De ontwikkelpilots moeten een beeld geven van de WMO op langere termijn. Op basis van de uitkomsten van de proeftuinen beslist de Tweede Kamer hoe de WMO er uitziet in de jaren na 2006 (<http://www.minvws.nl/WMO-beleid>).

De maatschappelijke opvang wordt een maatschappelijke verantwoordelijkheid die op het gemeentelijke niveau door middel van interactieve beleidsvorming tussen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties plaatsvindt.

De kerntaak van maatschappelijke opvang blijft onveranderd en dat is het bieden van tijdelijk verblijf gekoppeld aan zorgverlening en begeleiding en/of het wegnemen van crises (idem, p. 7).

Maatschappelijke opvang biedt opvangvoorzieningen aan de daklozen. De voorzieningen van maatschappelijke opvang vangen dus de sociaal kwetsbaren op die om één of meer redenen op straat komen te staan en niet in staat zijn zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven. De laagdrempelige voorzieningen (Bed, Bad en Brood voorzieningen) zoals dag- en nachtopvang, crisiscentra en vrouwenopvang zijn de opvangvoorzieningen die voor buitenslapers bestemd zijn. De vrouwenopvang biedt opvang aan slachtoffers van huiselijk, lichamelijk of seksueel geweld. Het gaat dus niet alleen om dak- en thuislozen, maar ook om mishandelde vrouwen en kinderen.

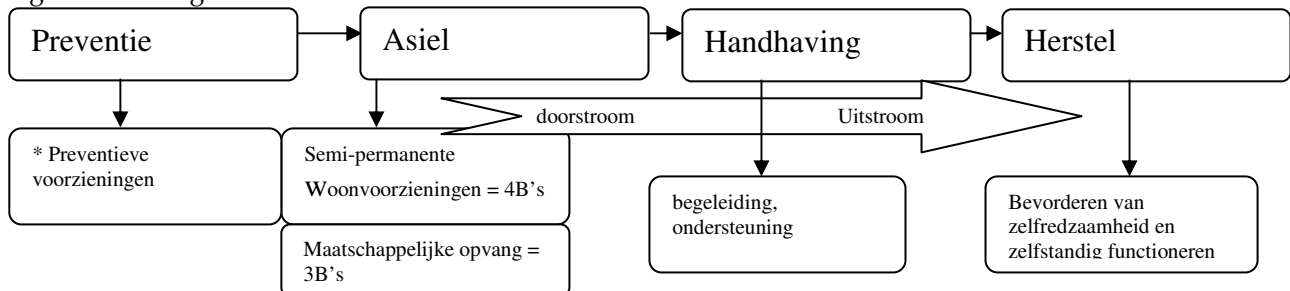
3.1.2 Het zorgaspect van beleid maatschappelijke opvang

Het doel van de rijksoverheid op het terrein van de maatschappelijke opvang ' is te voorkomen dat mensen tussen wal en schip belanden' (Opvang verstopt, IBO- maatschappelijke opvang, 2003, p. 27). Waar mogelijk dient de opvang ertoe bij te dragen dat iemand weer kan participeren in de samenleving. In het huidige rijksbeleid wordt opvang van kwetsbare mensen die hun huissituatie moeten verlaten tot de publieke taak gerekend (Opvang verstopt, IBO- maatschappelijke opvang, 2003, p. 17).

De nota Op-maat tot samenspel is de basis geweest van het rijksbeleid in de afgelopen jaren (Tweede Kamer, 1997-1998, 25682, nr.1). In de nota maakt de rijksoverheid een duidelijke keuze over de positionering van maatschappelijke opvang. De kerntaak is het tijdelijk bieden van onderdak aan kwetsbare mensen die de huissituatie hebben (moeten) verlaten of dreigen dat te (moeten) doen. De kerntaak van maatschappelijke opvang is de asielfunctie, maar de maatschappelijke opvang 'omvat ook preventie, handhaving en herstel (idem, p. 27).

De keten van preventie- asiel- en herstelfuncties vormt de zorgketen in het beleid maatschappelijke opvang. In het volgende schema is de zorgketen met de soort voorzieningen weergegeven.

Figuur 1 Zorgketen



* Een lijst van preventieve voorzieningen is als bijlage toegevoegd.

Preventie betekent niet alleen het voorkomen dat mensen uit eigen woonruimte op straat belanden, maar ook betekent het dat niemand weer uit de voorziening op straat komt te staan.

Bij elk van de stadia zijn verschillende scenario's denkbaar, maar de beleidsdoelstelling is dat niemand (op geen enkele manier) op straat moet komen te staan.

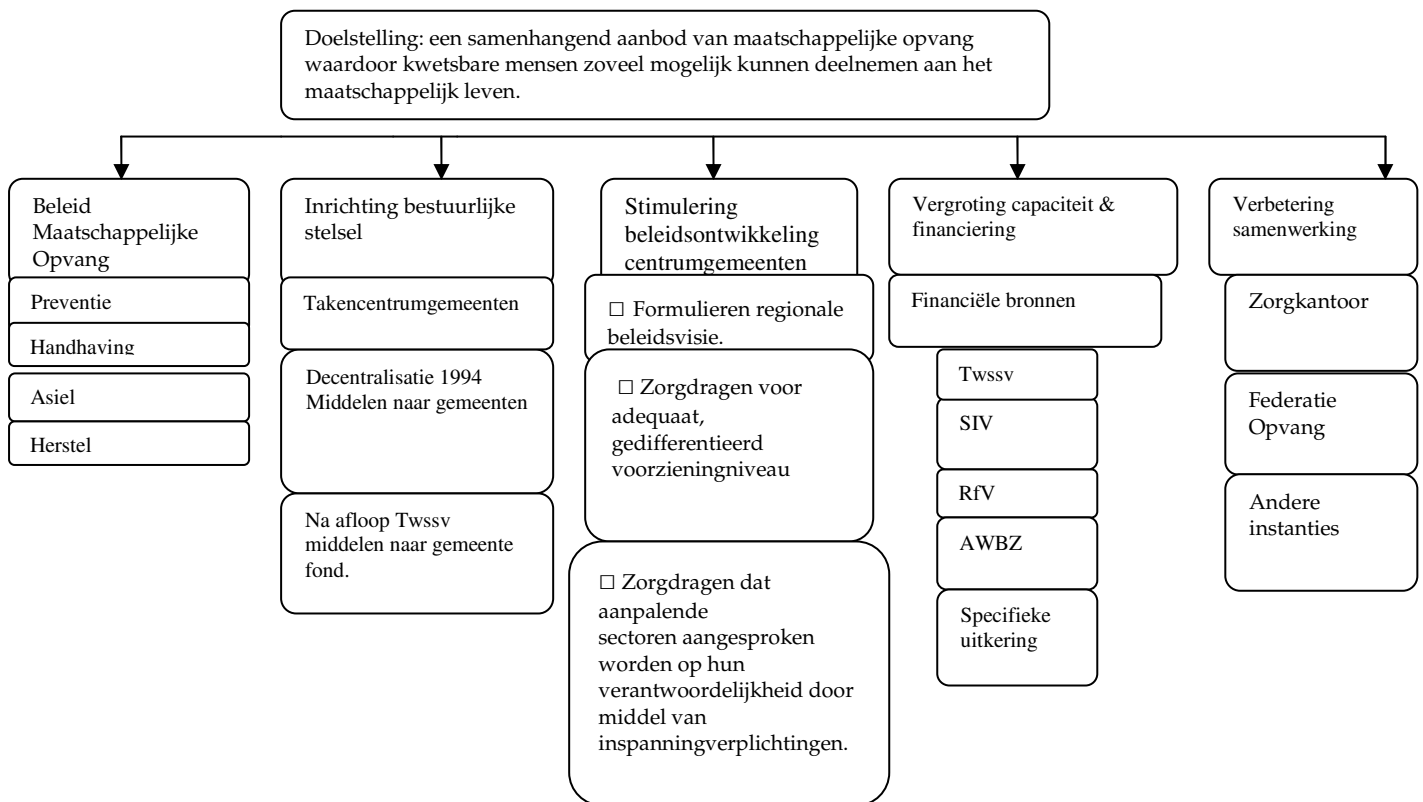
De zorgfunctie in de semi-permanente woonvoorziening betekent bed, bad, brood en begeleiding (4 B's). Voor de laagdrempelige voorzieningen betekent het bed, bad en brood en een beetje begeleiding met de nadruk op 'een beetje' (Van Doorn, 2002).

Een samenhangend aanbod van maatschappelijke opvang waardoor de sociaal kwetsbaren aan het maatschappelijke leven kunnen deelnemen is de doelstelling van het rijksbeleid. De afgelopen jaren heeft het rijk op een vijftal aspecten beleid ontwikkeld om die doelstelling te bereiken:

1. een beleidskader voor maatschappelijke opvang;
2. inrichting van bestuurlijk stelsel;
3. stimuleren van beleidsontwikkeling bij de centrumgemeenten; capaciteitvergroting;
4. financieren en verbeteren van samenwerking met aanpalende sectoren.

Voor de uitvoering van rijksbeleid zijn de lokale overheden verantwoordelijk. De gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het afstemmen van het beleid van instellingen in aanpalende sectoren zoals welzijninstellingen, woningcorporaties, GGD-en, zorginstellingen, zorgkantoor en Federatie opvang. De bovengenoemde aspecten zijn hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 2 Rijksbeleid maatschappelijke opvang



Zoals we kunnen aflezen geeft het schema de taken van maatschappelijke opvang, de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten, de financieringsbronnen en de samenwerking tussen betrokken actoren weer.

De rijksoverheid stelt ook beleidsdoelen op het terrein van overlast en veiligheid in de samenleving vast.

3.1.3 Het overlast- en veiligheidsaspect van beleid maatschappelijke opvang

Overlast en veiligheid zijn vanouds de beleidsaandachtspunten. Overlast wordt meestal met de daklozen geassocieerd. Het optreden tegen overlast en onveiligheid kent wettelijke grondslagen. Bedelarij en landloperij waren in 1870 in het Wetboek van Strafrecht (art.432, lid 1 en 2) strafbaar gesteld..De reden was

overtreding van openbare orde (Heydendael, et al., 1992, P. 157). Dit wetsartikel werd in oktober 2000 afgeschaft.

In 2004 wordt weer een oproep gedaan om landloperij en bedelarij te verbieden. 'Volgens de korpschef J. Kuiper zou dit de politie in Amsterdam meer ruimte geven om overlast door junkies en zwervers aan te pakken' (Politie: verbiedt landloper, Algemeen Dagblad, 26 augustus 2004).

Veiligheid geniet zeker de benodigde prioriteit. Het kabinet Balkenende-II 'zal de kabinetsnota "Naar een veiliger samenleving" (het Veiligheidsprogramma) uitvoeren en aanvullen...De hoofddoelstelling van het Veiligheidsprogramma is dat een reductie met circa 20 á 25% van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte vanaf 2006 in het vizier komt. Het kabinet wil deze doelstelling behalen door zichtbaar en resultaatgericht te investeren in de veiligheid van de samenleving' (Hoofdpunten van het Regeringsbeleid [elektronische versie], 2004, p. 25).

De overlast varieert van ernstige vormen van criminaliteit tot gevoelens van onveiligheid. Er wordt ook gewezen naar de rol van de dak- en thuislozen die 'soms een concreet en direct probleem opleveren voor de veiligheid op straat' schrijft de onderzoekgroep van IBO-maatschappelijke opvang(2003, p. 36).

Met dertig grote steden worden ook in het kader van grootstedenbeleid concrete resultaatsafspraken gemaakt over overlastbestrijding. Het gaat om de aanpak van de overlast en onveiligheid die door onder andere dak- en thuislozen, drugverslaafden en door de andere overlastbezorgers wordt veroorzaakt (Hoofdpunten van het regeringsbeleid [elektronische versie], 2004, p. 26)

Overlastbestrijding maakt deel uit de preventiefunctie gekoppeld aan de zorgketen. De rijksoverheid stelt de lokale overheid financiële middelen ter beschikking uit de bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid (SIV).

Het rapport IBO- maatschappelijke opvang (2003, p. 53) schrijft: 'Het overlast- en veiligheidsprobleem is urgent voor politie en justitie. Van hen wordt verwacht dat zij een overlastgevende dak- en thuisloze oppakken en in bewaring stellen om overlast of crimineel gedrag te stoppen. Politiecapaciteit wordt ingezet voor het 'van de straat verwijderen' van mensen die eigenlijk adequate sociaal-medische zorg nodig hebben'.

Dit onderwerp verdient meer aandacht op lokaal niveau, want veiligheid en openbare orde is één van de belangrijkste taken van de lokale overheden.

Op lokaal niveau worden zowel regulerende instrumenten als politietoezicht en surveillance ingezet om de overlast te bestrijden

Gezien de relatie tussen de overlastbestrijding in de praktijk en de zorgverlening, zien we dat die twee sporen in het beleid maatschappelijke opvang tot inspanningen leiden. Het rapport IBO-maatschappelijke opvang (2003, p. 53) beschrijft deze spanning in de dagelijkse praktijk:

De politiecapaciteit wordt ingezet voor het 'van straat verwijderen' van mensen die eigenlijk adequate sociaal-medische zorg nodig hebben. De politie, die deze behoefte wel signaleert, moet te vaak 'shoppen' langs de instellingen om georganiseerd te krijgen dat deze mensen daadwerkelijk zorg en opvang krijgen. Als dat niet gebeurt, worden deze mensen vaak binnen enkele uren weer op straat gezet waarna ze weer in hun oude patroon belanden.

De ervaring uit de praktijk van zorgverleners verwijst ook naar het feit dat het ene het ander belemmert. Een dakloze die tijdelijk onderdak heeft in een opvanghuis en een straf uit moet zitten, verliest zijn/ haar sociale uitkering en daarmee het onderdak en belandt weer op straat en de zorgverlening wordt gestaakt.

De twee sporen van veiligheid en zorg in de beleidsmaatschappelijke opvang zien we ook terug in het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen die voor buitenslapers of feitelijk daklozen zijn bestemd. In dit onderzoek is voor het beleid van de gemeente Den Haag met betrekking tot de laagdrempelige voorzieningen gekozen. In de volgende paragraaf leg ik uit waarom.

3.2 Gemeentelijk beleid: laagdrempelige voorzieningen

Een aantal redenen gaven de aanleiding om het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen in de gemeente Den Haag als onderwerp van deze scriptie te kiezen. De eerste reden is het feit dat in Den Haag als één van de vele centrumgemeenten vele onderzoeken zijn verricht naar de kenmerken en omvang van daklozenpopulatie, maar buitenslapers kwamen slechts als een onderdeel van de daklozenpopulatie ter sprake. Bovendien ging het in deze onderzoeken niet over het onderwerp van deze scriptie, namelijk,

buitenslapers in Den Haag. Uit Amsterdam zijn de onderzoeken van Deben en Peter Rensen bekend, in Utrecht kennen we de vervolgstudie van Van Doorn.

Bovendien volgen Amsterdam en Rotterdam een actiever beleid om de buitenslapers uit de straat te verwijderen, terwijl het beleid in Den Haag iets afwijkt. Een voorbeeld van het actieve beleid in bestrijding van overlast is de roep tot het verbieden van landloperij en bedelarij. En ander voorbeeld is proces-verbaal wegens een vergadering van een vereniging van verslaafden in Amsterdam. Beide steden houden zich bezig met het buiten de steden verplaatsen van de buitenslapers.

Den Haag bestrijdt ook de overlast die door buitenslapers wordt veroorzaakt en zorgt voor de zorgverlening aan deze mensen. Hoe het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen er uitziet, wordt in deze paragraaf besproken. Want dit beleid is gericht op de buitenslapers, de doelgroep van dit onderzoek, en tracht bepaalde doelen te realiseren. De missie is hier om te beschrijven wat deze doelstellingen zijn en wat bereikt is om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Het beleid wordt in twee aspecten (zorg en veiligheid) aan de hand van de zorgketen beschreven. De beleidsdoelstellingen komen in paragraaf 3.2.1 aan bod en paragraaf 3.2.2 bespreekt de beleidsdoelstellingen betreffende het zorgaspect. Het veiligheidsaspect komt in paragraaf 3.2.3 aan bod. Vervolgens wordt er naar de beleidsresultaten gekeken om te zien wat de beleidsprestaties zijn (paragraaf 3.3).

3.2.1 Beleidsdoelstellingen

De gemeente Den Haag kent sinds 1999 een aantal beleidsteksten en nota's met betrekking tot maatschappelijke opvang zoals 'het beleid voor de Haagse Maatschappelijke Opvang 1999-2002', 'Beleidsakkoord 2002-2006' en 'Kadernota Maatschappelijke Opvang 2004-2008'. De beleidsdoelstellingen in deze beleidsteksten vertonen consistentie in de pogingen om de dakloosheidproblematiek het hoofd te bieden. Deze doelstellingen kunnen we als volgt uiteen zetten.

- A. Meer aandacht voor preventie;
- B. Verbeteren van toegankelijkheid en realiseren van voldoende laagdrempelige voorzieningen;
- C. Het realiseren van een actief doorstromingsbeleid;
- D. Het oplossen van knelpunten (zoals financiële problemen bij de organisaties van maatschappelijke opvang).

De zorgketen in de bovengenoemde beleidsdoelstellingen is duidelijk herkenbaar. Deze doelstellingen verwijzen naar preventie, asiel (realiseren van voldoende opvang voorzieningen voor buitenslapers) en de realisatie van doorstromingsbeleid verwijst naar herstel en handhaving in de zorgketen.

Deze doelstellingen betreffen het zorgaspect. Het beleid heeft ook veiligheidsdoelstellingen: het aanpakken van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens in de openbare ruimte. Hoe deze missie wordt uitgevoerd lezen we in paragraaf 3.2.3. Eerst bespreken we de doelstellingen in het zorgaspect.

3.2.2 Zorgaspect van het gemeentelijke beleid

De zorgverlening in de gemeentelijke beleidsnota's is gericht op drie doelen: preventie, toegankelijkheid van opvang voor de buitenslapers en het realiseren van voldoende laagdrempelige voorzieningen (Beleid maatschappelijke opvang: terugblik en vooruitblik, 2001, p. 7). Het beleid is vanaf 1999 tot 2004 gericht op de realisatie van deze doelstellingen.

1. Preventiedoelstelling

De preventie in het gemeentelijke beleid houdt het volgende in: 'preventie is voorkomen dat mensen terugvallen in oude situatie. Het beleid wordt vertaald in de nazorgprojecten van zowel thuislozen- als vrouwenopvang. De opzet is te voorkomen dat mensen op straat of in de opvang terecht komen. De doelgroep wordt gevormd door thuislozen die op de één of andere manier reeds in aanraking zijn gekomen met de maatschappelijke opvang (de z.g. "draaideur-klanten")'.

2. Voldoende opvang en toegankelijkheid van opvang

Terwijl de preventiedoelstelling meer betrekking heeft op de buitenslapers die in een crisiscentrum of interventiecentrum zijn opgenomen, zijn deze twee doelstellingen van groot belang voor de hele populatie en voor dit onderzoek.

In het beleid worden laagdrempeligheid en goede toegankelijkheid als de belangrijkste kenmerken van de maatschappelijke opvang als laatste vangnet beschouwd. De toegankelijkheid dient verder verbeterd te worden door het vormgeven van de loketfunctie als aanmeldpunt en intake voor de thuislozenzorg (Beleid voor de Haagse Maatschappelijke opvang, 2002, p. 8). In het beleid voor 2004-2008 heeft de gemeente de grootste barrière in de toegankelijkheid van opvang weggenomen. Contra-indicaties worden bij het opnemen van een dakloze of buitenslaper niet meer gehanteerd om de toegankelijkheid tot de opvang te nog versoepelen.

De doelstelling om voldoende opvang te realiseren, wordt overschaduwd door een andere prioriteit te stellen. Kwaliteit van dienstverlening wordt belangrijker gevonden dan de opvangcapaciteit. In 2001 kwam gemeente met aanvullende voorstellen om het gebrek aan kwaliteit bij de maatschappelijke opvang en het ontbreken van kwaliteit normen voor de opvang aan de orde te stellen (idem, 2001, p.11). De aanleiding daarvoor waren twee onderzoeken van de inspecteur productsubsidiëring van de gemeente over de kwaliteit van de voorzieningen van maatschappelijke opvang.

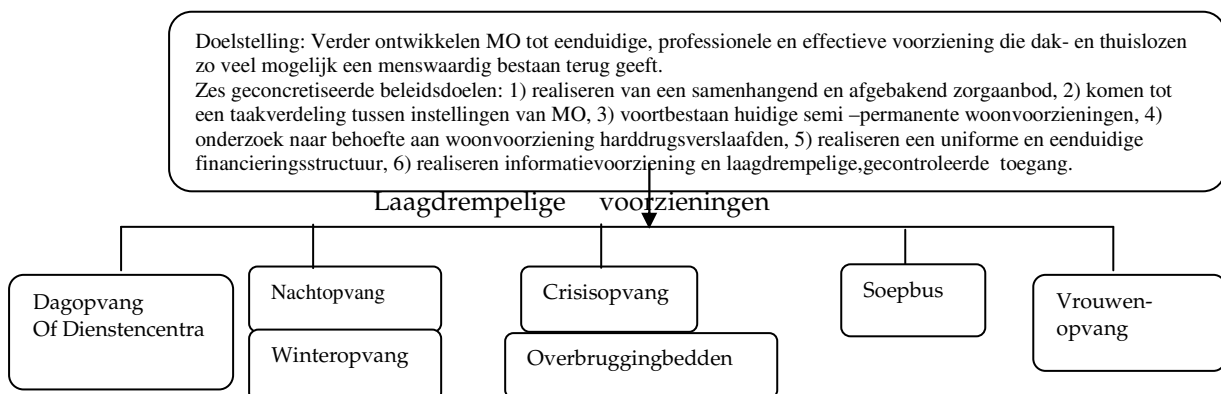
De kadernota beleid Maatschappelijke Opvang 2004-2008 introduceerde een aantal andere veranderingen. Laagdrempelige voorzieningen worden als maatschappelijke opvang beschouwd (smalle definitie) en de taken van deze voorzieningen worden bepaald. Bovendien ligt de nadruk meer op kwaliteit van de voorziening dan op de capaciteit van het vangnet. Maatschappelijke opvang biedt binnen drie soorten opvang:

1. Dag- en nachtopvang (inclusief winteropvang).
2. de crisisopvang: vangt mensen op die in een acute crisis verkeren. Het verblijf is van korte duur en voorkomt verdere escalatie.
3. Doorstroombedden: deze voorziening biedt opvang voor maximaal zes maanden. In deze voorziening wordt de cliënt naast bad, bed en brood ook ondersteunende begeleiding in de vorm van een zorgplan aangeboden.

Volgens de smalle definitie bestaat de maatschappelijke opvang niet meer uit laagdrempelige voorzieningen en semi-permanente woonvoorzieningen. Schematisch kunnen we de maatschappelijke opvang als volgt weergeven.

Figuur 3:

Gemeentelijk beleid Maatschappelijke opvang (smalle definitie)



Bron: kadernota maatschappelijke opvang 2004-2008.

De Kadernota laat de vrouwenopvang buitenbeschouwing.

De gemeente maakt in de kadernota 2004-2008 ten eerste duidelijk hoe zij naar de buitenslapers kijkt. Er wordt ervan uitgegaan dat de buitenslapers zelf ervoor hebben gekozen om buitenslapers te zijn. De gemeente blijft, ook in de toekomst, uitgaan van de ketenaanpak voor de zorg- en hulpverlening aan de doelgroep van de maatschappelijke opvang. Een passende woonvoorziening en een passende ondersteunende begeleiding zijn de noodzakelijke voorwaarden voor enerzijds het stabilisatie- en

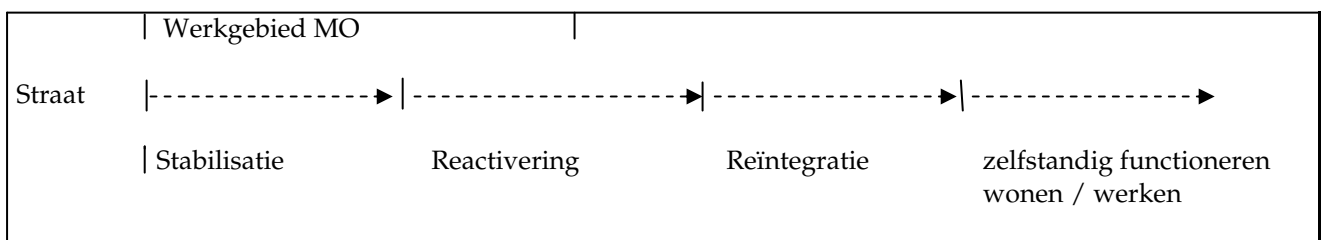
reactiveringproces van de cliënt en anderzijds voor de door- en uitstroom uit maatschappelijke opvang (idem, p.11-17).

3. Doorstroom

Een actief doorstromingsbeleid betekent het stimuleren van doorstroom van opvang naar herstel en handhaving. Langs verschillende wegen zijn aanzetten gegeven om tot een actiever doorstromingsbeleid voor cliënten van de maatschappelijke opvang te komen. Deze doelstelling wordt behaald door het beschikbaar stellen van financiële middelen en het creëren van het Werkplan Maatschappelijk Herstel (WMH) voor 2001. In het WMH gaat het om Sociale activering. Het doel daarvan is om tot een actief doorstromingsbeleid te komen. Het is een uitgebreid pakket van trajecten en activiteiten gericht op het zinvol maatschappelijk functioneren, op zelfstandige economische en sociale redzaamheid van cliënten van SZW (Het beleid voor de Haagse Maatschappelijke Opvang [elektronische versie], 1999-2002, p. 7).

Dit beleid beschrijft de functie van maatschappelijke opvang oftewel laagdrempelige voorzieningen als stabilisatiefunctie. Schematisch is dit als volgt weergegeven.

Figuur 4: Zorgproces



Bron: gemeente Den Haag, kadernota maatschappelijke opvang 2004-2008, p. 7

Uit het schema blijkt dat de laagdrempelige voorzieningen de eerste schakel tussen buitenslapers en de rest van de zorgketen vormen. In hoofdstuk vier zullen we zien dat er nog een schakel (de CTMO) tussen buitenslapers op straat en de laagdrempelige voorzieningen is toegevoegd.

Zoals in het begin wordt aangegeven, omvat het gemeentelijke beleidsdoelstellingen die veiligheid betreffen. Het veiligheidsaspect betreft de overlast die door daklozen en buitenslapers wordt veroorzaakt. Dit aspect bepaalt min of meer het leven van buitenslapers op straat en bevat ook zorgelementen zoals gebruikersruimte en verstrekking van methadon. De metafoer van 'Wortel en stok' kunnen we hier gebruiken om de relatie van deze twee aspecten te beschrijven. Hieronder worden de doelstellingen in het veiligheidsaspect van beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen besproken.

3.2.3 Veiligheidsaspect van het gemeentelijke beleid

Ik heb de metafoer van 'Wortel en Stok' gebruikt om het gemeentelijke beleid aan te duiden. Het beleid is in principe erop gericht om de buitenslapers enerzijds de opvangmogelijkheid te bieden en anderzijds de mogelijkheid van het buitenslapen zo veel mogelijk te beperken.

In het voorgaande kwam de 'Wortel' aan bod en nu is de 'Stok' aan beurt. Hier gaat het nu over het beleid met betrekking tot overlastbestrijding.

Burgemeester Deetman en wethouder Klijnsma schreven in een brief over de opening van een gebruikerruimte aan de betrokken raadsleden over de overlastbestrijding: 'De politie handhaaft stevig en dat helpt. Maar elders en vooral op andere plaatsen in het centrum keren de problemen terug. Dat is eerder gebleken op het Paul Krugerplein en nu horen we weer klachten van ondernemers aan de Hobbemastraat. Met de kom van de twee gebruikersruimten aan weerskanten van het centrum pakken we overlast effectief aan' (www.denhaag.nl/smartsite.html?id=12261).

Er worden twee belangrijke instrumenten genoemd om de overlast in de stad te bestrijden. Deze instrumenten vinden we in de beleidsteksten terug.

Het veiligheidsplan 200-2006 gemeente Den Haag richt zich op zowel preventieve als repressieve maatregelen. 'Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens in de openbare ruimte moeten stevig worden aangepakt. Het gaat hierbij vooral om locaties als pleinen, stations, en uitgaansgebieden' (Beleidsakkoord in het kort[elektronische versie], p.1)

Het bredere doel is in het Beleidsakkoord 2002-2006 'de rode lijn van het beleid voor de komende jaren' als volgt samengevat.

'Een veilige stad om in te wonen en werken, versterken van de binding van alle inwoners met hun wijk en stad waar de dienstverlening voor burgers, bedrijven en instellingen op een hoog niveau staat. Dat is de rode lijn van het beleid voor de komende jaren. VVD, PvdA en CDA presenteren hiermee hun programma tot 2006' (beleidsakkoord, 2002, p. 5).

De belangrijke doelen voor veiligheidsbeleid zijn onder andere de aanpak van de bron(nen) van onveiligheid, mede door een actief preventiebeleid, strikter toezicht en frequenter controleren; waar mogelijk ook het verminderen en/of het vereenvoudigen van regelgeving.

Veiligheidsbeleid verwijst naar twee doelstellingen:

1. Preventie
2. Toezicht op de naleving van regels.

Op basis van een actief preventiebeleid wordt methadon en heroïne verstrekt aan verslaafde buitenslapers en gebruikersruimte gecreëerd. De gemeente heeft besloten om de centrale methadonverstrekking zoals die nu al in drie wijken plaatsvindt, te continueren. En indien nodig het aantal punten voor methadonverstrekking op basis van arrestatieafspraken tussen gemeente, politie en maatschappelijke organisaties uit te breiden. De Haag doet ook aan experimenten betreffende heroïne verstrekking aan zwaarverslaafden en wil voorstellen doen voor het lokaal verstrekken van heroïne aan deze groep mensen op basis van het (te ontwikkelen) rijksbeleid. Het doel is het effectief aanpakken van deze doelgroep en de bestrijding van overlast.

Het realiseren van opvangvoorzieningen in samenspraak met burgers voor chronisch zwaarverslaafden in de wijken waar deze problematiek het grootst zijn, krijgt ook bijzondere aandacht. Het opzetten van gebruikerruimte maakt ook deel uit dit beleid.

Deze preventieve maatregelen worden met het inzetten van repressieve middelen aangevuld. In de volgende paragraaf zullen we de bereikte resultaten van het beleid in de twee aspecten bespreken.

Het doel van het beschrijven van overlast en het veiligheidsbeleid en de resultaten daarvan is om een verklaring te vinden voor de vragen die in deze scriptie zijn gesteld. Leidt de harde aanpak van 'Wortel en Stok' tot het verminderen van het verschijnsel buiten slapen? Leidt het verbieden van buiten slapen ertoe dat de buitenslapers voor een opvang zullen kiezen? Kortom, wat is er tot nu toe bereikt? Daar gaat de volgende paragraaf over.

3.3 Beleidsresultaten

In de vorige paragraaf heb ik de beleidsdoelstellingen in kaart gebracht, hier wordt de output van het beleid per doelstelling gepresenteerd.

Deze paragraaf bespreekt de uitkomsten van het beleid maatschappelijke opvang in de zin van de brede definitie in de gemeente Den Haag vanaf 1999 tot 2004. Beleidsresultaten zijn de outputs van beleidsacties die door het inzetten van beleidsinput (geld, tijd, personeel, et cetera) tot stand komen. De beleidsinputs leiden tot beleidsoutput en beleidsimpact (Dunn, 1994). Deze paragraaf bespreekt de output, de beleidsimpact of outcomes komen in hoofd zes aan de orde.

3.3.1 Beleidsresultaten in zorgverlening

In deze paragraaf worden de beleidsresultaten in preventie, opvang en toegankelijkheid en doorstromingsbeleid gepresenteerd.

Zoals in paragraaf 3.2.2 is aangegeven, stelt de gemeente Den Haag de kwaliteit van dienstverlening boven de opvangcapaciteit. De pogingen om een kwaliteitsbeleid te ontwikkelen komen ook in deze paragraaf aan bod. Hier bespreken we eerst de preventiedoelstelling, daarna het opvangaanbod en de toegankelijkheid van de opvang. De kwaliteitsdoelstelling komt als laatste aan bod.

1. Preventiedoelstelling

De preventiedoelstelling zoals reeds in paragraaf 3.2.2 aangegeven, beperkt zich tot nazorg van de zogenaamde 'draai-deur klanten'. De doelgroep bestaat uit thuislozen die reeds in aanraking zijn gekomen met de maatschappelijke opvang. Dit blijkt ook uit het overzicht van preventieve voorzieningen (Zie bijlage 1).

2. Opvangaanbod

De beleidsdoelstelling om voldoende opvang te realiseren en de toegankelijkheid van deze opvang te verbeteren, zijn van vitaal belang voor het beantwoorden van de centrale vraag van deze scriptie. Want het opvangaanbod dient niet alleen op de vraag afgestemd te zijn, maar dient ook toegankelijk te zijn om het aantal mensen dat nog buiten slaapt een opvangmogelijkheid te kunnen bieden. Het gaat dus om zowel uitbreiding van de opvangcapaciteit als het creëren van nieuwe opvangmogelijkheden.

De bereikte resultaten betreffende opvangcapaciteit kunnen we in twee delen bespreken:

uitbreiding laagdrempelige voorzieningen en de semi-permanente woonvoorzieningen. De beleidsinputs om voldoende opvangmogelijkheden te creëren hebben tot het opzetten van een aantal voorzieningen geleid die na enige tijd weer door andere zijn vervangen. De capaciteit van de vele voorzieningen zijn uitgebreid. De focus blijft bij de eerste voorzieningen.

De uitbreidingen worden in volgende twee tabellen gepresenteerd. In de tabellen is aangegeven of het om een uitbreiding gaat of om een nieuwe opvang.

Tabel 2 :Uitbreiding laagdrempelige voorzieningen 1996- 2002

Jaar	opvang	Aantal plaatsen	kenmerken
1998	Noodcentrum	20	Laagdrempelig, verblijfsduur max. 6 maanden
1998	Dinstencentrum (Leger des Heils) openingstijd uitgebreid met 10 uren	40	Dagopvang, stoel, bad en broodvoorziening
1999	Slaaphuis (Kessler Stichting)	25	Laagdrempelig, verblijfsduur max. 6 maanden
2001	Dienstencentrum Elim (Leger des Heils) openingstijd wordt 14 uren	10	Laagdrempelig, vrouwenopvang
	Vrouwenopvang (Leger des Heils)	40	Laagdrempelig, Vrouwenopvang

Het Dienstencentrum Elim was in 2000 dagelijks gedurende 10 uur open. In 2001 werd dat 14 uur (vanaf 8.00 uur tot 22.00)

In 2001 begon de Soepbus opnieuw zijn activiteit. De Soepbus deelt vanaf 21.00 tot 9.00 's ochtends soep, brood en koffie uit aan de buitenslapers.

Slaaphuis vormt een tussenstap van nachtopvang (passantenverblijf) naar de reguliere opvangvoorziening.

In 2003 werd de opvangcapaciteit van nachtopvang van 30 naar 60 en in 2004 naar 100 uitgebreid.

Er wordt ook in drie locaties in Den Haag medisch spreekuur gehouden voor de cliënten van laagdrempelige voorzieningen. Verder wordt een vorm van tandartszorg geregeld voor dak- en thuislozen. Hieronder presenteer ik een overzicht van de capaciteitsuitbreiding bij de semi-permanente woonvoorzieningen.

Tabel 3 Uitbreiding semi-permanente woonvoorzieningen 1996- 2002

Jaar	Opvang	Aantal plaatsen	Kenmerken
1996	Sociaal Pension	50	semi-permanente woonvoorziening
1998	Sociaal pension (De Wissel)	43	idem
1999	Begeleid wonen (Kessler Stichting)	60	idem
1999	Begeleid wonen (Leger des Heils)	30	idem
1999	Door-Zet , Opvang voor jongeren	25	idem
1999	Sociaal Pension	24	semi-permanente woonvoorziening
2001	Maatschappelijk centrum (Leger des Heils)	80	idem
2001	Begeleid wonen (Leger des Heils)	?	idem

Voor dit onderzoek is niet alleen het aantal laagdrempelige voorzieningen van belang maar ook het aantal cliënten per voorziening. Het is wetenswaardig dat om één of andere reden het moeilijk is om het aantal cliënten te melden. Dit blijkt ook uit de gegevens die door de gemeente Den Haag zijn samengesteld. De volgende tabellen geven het aantal cliënten van kortdurende opvang (Laagdrempelige voorzieningen) per opvang weer.

Tabel 4: Kortdurende opvang dak- en thuislozen , 2000-2004
Gemeente: Den Haag

	2000	2001	2002	2003	2004
<u>aantal cliënten Crisisinterventiecentrum [personen]</u>	265	266	284	339	-
<u>aantal cliënten Overbruggingsbedden [personen]</u>	112	98	119	131	-
<u>capaciteit Crisisbedden Maatschappelijk Centrum [plaatsen]</u>	2	2	2	0	0
<u>capaciteit Crisisinterventiecentrum [plaatsen]</u>	22	26	24	24	24
<u>capaciteit Overbruggingsbedden [plaatsen]</u>	68	68	50	50	50
<u>capaciteit Passantenverblijf [plaatsen]</u>	35	40	33	24	24
<u>totale capaciteit kortdurende opvang [plaatsen]</u>	127	136	115	98	98

Bron: Jaarverslag instelling. ? = niet bekend. – Niet van toepassing.
www.gemeentedenhaag.nl

Uit deze tabel kunnen we de verhouding tussen de opvangcapaciteit en het aantal cliënten aflezen. Zoals te lezen, is de capaciteit van Crisisinterventiecentrum van 22 in 2000 naar 24 plaatsen in 2003 uitgebreid, maar

het aantal cliënten is van 265 in 2000 naar 339 in 2003 toegenomen. De capaciteit van overbruggingsbedden is van 68 in 2000 naar 50 in 2003 verkleind, terwijl het aantal mensen dat er gebruik van hebben gemaakt, van 112 in 2000 naar 131 in 2003 is gestegen.

De capaciteit van opvangvoorzieningen is weliswaar van groot belang voor het opvangen van buitenslapers, maar de toegankelijkheid van deze voorzieningen is nog belangrijker. Hieronder volgt wat er in dit verband bereikt is.

3. De toegankelijkheid van opvang

Een grote stap is het opzetten van een centraal meldpunt en registratie. Deze organisatie is in 2004 gecreëerd. Om de toegankelijkheid tot de voorzieningen van maatschappelijke opvang te verbeteren en voldoende laagdrempelige voorzieningen te realiseren, is een loketfunctie (genoemd: Centraal Toegang Maatschappelijke Opvang, CTMO) als meldpunt en intake voor de thuislozenzorg vormgegeven. Deze opvangvoorziening wordt in detail in hoofdstuk vijf behandeld.

Naast het opvangaanbod en de toegankelijkheid van opvang heeft het beleid ook aandacht gegeven aan de kwaliteit van dienstverlening in deze opvangvoorzieningen. Wat hieromtrent is bereikt komt nu aan bod.

4. Kwaliteitsdoelstelling

In de aanvullende beleidsvoorstellen stelde de gemeente Den Haag de kwaliteit van dienstverlening boven de opvangcapaciteit. Aandacht voor kwaliteitsverbetering heeft geleid tot ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid.

Kwaliteitsbeleid is gericht op het ontwikkelen van een kwaliteitskader met de instellingen van opvangvoorzieningen, op grond waarvan gemeentelijke kwaliteitsvoorschriften zijn af te lezen. De bedoeling is het verbeteren van dienstverlening. De gemeente wil het zorgkantoor, Parnassia en GGD daarbij betrekken. Deze kwaliteitsnormen vinden hun wettelijke grondslag in de Welzijnswet 1994. De instellingen die onder de Welzijnswet vallen, zoals de instellingen voor maatschappelijke opvang, zijn verplicht de zorg- en hulpverlening op zodanige wijze te organiseren dat sprake is van een verantwoorde kwaliteit van werken. Sleutelwoorden daarbij zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid. De normen van beoordeling zijn bedoeld om de handelingen en procedures zoals aanmelding, intake en afspraken, beoordeling zorgvraag, zorgverlening, handelingen van medewerkers en dergelijke te standaardiseren (Federatie Opvang, Normen van beoordeling maatschappelijke opvang, 2002 [elektronische versie], p. 7).

Samenvattend kunnen we concluderen dat het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen vier doelstellingen omvat. De doelstelling om de opvang voor buitenslapers toegankelijk te maken wordt door het wegnemen van het hanteren van contra-indicaties en het creëren van een instelling voor registratie van aanmeldingen en doorverwijzing naar passende voorzieningen bijgestaan. Beide maatregelen zijn nieuw geïntroduceerd en er zijn nog geen resultaten over bekend.

De aandacht voor de doelstelling om voldoende opvangvoorzieningen te creëren, is in 2001 naar kwaliteit van opvang verschoven. Uit de tabellen over de uitbreiding van opvangcapaciteiten kunnen we aflezen dat er niet alleen van uitbreiding, maar ook van het terugdringen van opvangcapaciteit gesproken kan worden.

Nu gaan we kijken wat voor prestaties zijn geboekt met betrekking tot het overlast- en veiligheidsaspect.

3.3.2 Beleidsresultaten van overlastbestrijding

In de vorige paragraaf hebben we het over het aantal opvangvoorzieningen voor buitenslapers en het aantal cliënten van deze instellingen gehad. Nu bespreek ik de vruchten van de overlastbestrijding in het kader van de overlastbestrijding.

In paragraaf 3.2.3 hebben we de doelstellingen van het veiligheidsbeleid besproken. Daar kwam naar voren dat de gemeente Den Haag aan de ene kant preventieve maatregelen treft en aan de andere kant repressief optreedt tegen overlast. Het derde beleidsvoornemen was het continueren van methadon- en heroïneverstrekking. De beleidsresultaten betreffende deze doelstellingen worden in genoemde volgorde gepresenteerd.

Preventieve maatregelen

Al geruime tijd werd het NS-station Den Haag centraal gebruikt als hangplek voor een 50-tal dak- en thuislozen. Door de sluiting van het station tijdens de nachtelijke uren, vond een verplaatsing plaats naar de stationsomgeving. Deze locaties vallen onder de werking van het alcoholverbod. In dit gebied gelden de zogenaamde 8-uursverboden. Aandachtgebieden zijn pleinen, stations en locaties waar de overlast zich vaak voordoet. De enige beschikbare informatie is de voorgangrapportage veiligheid NS- stations Den Haag centraal en Holland Spoor. Deze rapportage spreekt van vermindering van overlast en vermindering van onveiligheidsgevoelens bij de burgers.

Per 1 maart 2003 is de Haagse Algemene Plaatselijke Verordening van toepassing verklaard op Centraal Station, Station Holland Spoor en het busplatform. Het plan van aanpak bevat onder andere een alcoholregime, waardoor een aantal straten onder de werking van het alcoholverbod valt, en cameratoezicht (Voortgangrapportage sociale veiligheid NS- stations Den Haag CS en HS, 2003, p. 2).

Methadon- en heroïneverstrekking

Het verstrekken van methadon wordt gecontinueerd en er kwamen twee gebruikersruimtes. De eerste gebruikersruimte, Van der Vennepark, werd geopend in 2004 en de tweede gebruikerruimte 'Zeiken' gaat volgens plan begin 2005 open).

Het doel van het opzetten van gebruikersruimten is om de drugsoverlast op straat te verminderen. De gebruikers zullen, volgens het beleid, ook begeleiding krijgen. Daarnaast verwacht de gemeente goede resultaten van de in 2004 geopende gebruikersruimten voor drugsverslaafden en van een speciale voorziening voor begeleid wonen voor zware drugsverslaafden.

Repressief optreden

De gemeente handhaaft de openbare orde door het gebruik maken van dwangmiddelen.

Sinds 1 maart 2003 zijn in totaal 69 personen aangehouden ter zake van diverse overtredingen en misdrijven. Het aantal misdrijven waarbij wapens in het spel waren, zijn toegenomen, maar totaal gezien is de overlast met 34 procent afgenomen. De drugsgelateerde overlast is met 59 procent omlaag gegaan. In 2003 werden volgens de rapportage 482 verboden uitgereikt en werd tegen 36 overtreders proces-verbaal opgemaakt.

In 2003 zijn er 29 incidenten geregistreerd met betrekking tot overlast, ten opzichte van 144 in het jaar 2002. Het aantal drugsgelateerde incidenten in 2002 was 186, in 2003 was dat 75 (Voortgangrapportage sociale veiligheid NS- Den Haag CS en HS, 2003, p.8 en 14).

De openbare veiligheid in en rond de NS-stations CS en HS aanzienlijk is verbeterd. Het aantal delicten neemt af, de sociale veiligheid neemt toe.

De overlast en criminaliteit als gevolg van drugsverslaving nemen niet langer toe. De aanpak van drugsverslaafde veelplegers en het zogenoemde heroïne-experiment dragen positief bij aan het stabiliseren van de maatschappelijke overlast, beweert de gemeente Den Haag. Verdere verbeteringen worden verwacht nu de gemeente Den Haag vanaf 2004 deelneemt aan het project Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Zware drugsverslaafden worden verplicht deel te nemen aan specifieke programma's, bestaande uit een gevangenisstraf van 1,5 tot 2 jaar in combinatie met een zorgprogramma. De aanpak van 26 onveilige plekken in de stad, de zogeheten hotspots, werpt vruchten af. De veiligheid groeit door de intensieve aandacht en inzet door gemeente en politie.

Op het terrein van handhaving, toezicht en controle zijn de inspanningen nog niet voldoende. Het college van burgemeester en wethouders heeft een externe quick-scan laten verrichten naar de uitvoering van de handhaving. Op basis daarvan heeft het College onder andere besloten om met ingang van 2004/2005 een jaar-/actieplan handhaving op te stellen. In het actieplan zijn alle inspanningen ten gunste van een systematische handhaving door de gemeente opgenomen.

Overlastbestrijding, zoals in dit hoofdstuk is aangetoond, is een aspect van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen. Dit aspect omvat niet alleen de handhaving van openbare orde door middel van dwangmiddelen en het opleggen van sancties, maar ook preventieve maatregelen.

Het aspect van zorgverlening aan de buitenslapers omvat de opvangmogelijkheden en begeleiding van de cliënten van maatschappelijke opvang. Dit hoofdstuk laat zien wat de doelstellingen en functies zijn van de

maatschappelijke opvang en wat de maatschappelijke opvang inhoudt. De opgave in dit hoofdstuk was om te laten zien hoe het beleid maatschappelijke opvang (in brede en ook in smalle zin) er uitziet. Beleidsresultaten worden ook in dit hoofdstuk als beleidsprestatie besproken. Betreffende beleidsresultaten ging speciale aandacht uit naar de realisatie van beleidsdoelstellingen.

Wat de opvangcapaciteit is en wat ze te bieden heeft aan de buitenslapers, is van groot belang voor het beantwoorden van de centrale vraag in dit onderzoek. Niet alleen het opvangaanbod en capaciteit van de opvangvoorzieningen kwamen aan de orde, maar ook de toegankelijkheid en de kwaliteit van dienstverlening.

Het blijkt dat de preventiedoelstelling meer betrekking heeft op preventieve maatregelen in overlastbestrijding dan op de preventieve functie van de opvang om ervoor te zorgen dat niemand op straat komt te staan. Deze functie wordt door een drietal laagdrempelige voorzieningen, namelijk crisiscentrum, crisisinterventiecentrum en overbruggingsbedden vervuld. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de doorstroom van de cliënten van deze voorzieningen, waarin de cliënten maximaal zes maanden kunnen verblijven.

De doelstelling met betrekking tot het realiseren van voldoende opvang is deels gerealiseerd. Er is sprake van zowel uitbreiding dan wel verkleinen van opvangcapaciteit. Bovendien is de aandacht van deze doelstelling naar de kwaliteitsdoelstelling verschoven.

De maatregelen om de opvang toegankelijk te maken voor buitenslapers zijn nieuw en er zijn nog geen resultaten geboekt.

Beleidsprestaties in overlastbestrijding geven een positieve indruk, maar de positieve resultaten gelden voor bepaalde locaties waarin repressieve maatregelen van kracht zijn. Zoals werd aangegeven verplaatsen de problemen zich naar andere locaties.

De beleidsprestaties komen onder andere door middel van het inzetten van beleidsinstrumenten tot stand. Deze beleidsmiddelen zijn de gereedschappen van het beleid om de realisatie van de vastgestelde doelen te verwezenlijken. Om de vraag, hoe het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen er uitziet, te kunnen beantwoorden, dient men ook naar de beleidsinstrumenten te kijken. Deze middelen vormen het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

*

Hoofdstuk IV

Beleidsinstrumenten

4.1 Inleiding

Beleidsinstrumenten zijn de beleidsgereedschappen gericht op het realiseren van beleidsdoeleinden. Deze instrumenten vormen het onderwerp van dit hoofdstuk. In het vorige hoofdstuk kwam het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen aan de orde en nu wordt er gekeken naar welke instrumenten de gemeente Den Haag heeft ingezet om de doelstellingen betreffende laagdrempelige opvangvoorzieningen te realiseren. Deze doelstellingen zijn: meer aandacht voor preventie, het realiseren van voldoende opvang en toegankelijk maken van opvangvoorzieningen. De preventiedoelstelling is erop gericht om te voorkomen dat mensen op straat komen te staan. De centrale vraag van dit onderzoek gaat ook over deze groep mensen. De tweede beleidsdoelstelling is gericht op het realiseren van voldoende opvangplaatsen om het aantal mensen dat nog buiten slaapt de opvangmogelijkheid te bieden en de derde doelstelling betreft het versoepelen van toegang tot de opvang. De instrumenten die voor het realiseren van deze doelstellingen zijn ingezet, worden in dit hoofdstuk besproken.

Uit de vorige hoofdstukken weten we dat er in het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen twee sporen zijn te onderscheiden: het zorgaspect en het veiligheidsaspect. De aandacht vestigt zich op een aantal instrumenten dat bij de beantwoording van de centrale vraag van deze scriptie van belang is. De centrale vraag is waarom nog steeds een aantal mensen buiten slaapt, terwijl er opvangmogelijkheden bestaan? Vanzelfsprekend spreken we dan over tekort aan opvangplaatsen, opvangregels en de toegankelijkheid van de opvangvoorzieningen.

Deze ingezette instrumenten in deze twee aspecten worden eerst geïnventariseerd (paragraaf 4.1.1). Het juridische instrumentarium wordt in paragraaf 4.2 besproken. Paragraaf 4.3 behandelt de economische instrumenten en paragraaf 4.4 de communicatieve instrumenten. In paragraaf 4.5 komen de voorzieningen aan bod. Bij het bespreken van elke instrumentenfamilie wordt geprobeerd op de volgende drie vragen een antwoord te geven:

- 1) Hoe dragen deze instrumenten bij aan het bereiken van preventie, asiel en herstel in de zorgketen?
- 2) Hoe worden ze toegepast?
- 3) Sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep?

Alvorens over te gaan tot behandeling van beleidsinstrumenten, wil ik ze eerst in kaart brengen.

4.1.1 De ingezette beleidsinstrumenten: een inventarisatie

In deze paragraaf worden de ingezette beleidsinstrumenten in twee aspecten, zorg en overlastbestrijding, geïnventariseerd. Eerst komt het zorgaspect aan bod en vervolgens het veiligheidsaspect (de overlastbestrijding).

De typologie die hier gehanteerd wordt, is in hoofdstuk twee in detail besproken. Hier worden de ingezette instrumenten en hun kenmerken en beperkingen in een tabel kort weergegeven.

Tabel 5: beleidsinstrumenten: kenmerken en beperkingen

Instrumentenfamilie	Kenmerken	Beperkingen
Juridisch (Authority)	Topdown, gebod en verbod, niet neutraal, voorspelbaarheid, maar normatief	Verbodkarakter, onvoldoende berekend op de confrontatie met complexe situaties
Economische (Treasure)	positieve prikkels	negatieve prikkels
Communicatief (Nodality)	kennisvermeerderend	wilsbeïnvloeding
Organisatie	Marking, processing	Marking, processing

In de bovenstaande tabel is de classificatie van Hood tussen haakjes weergegeven.

Omdat hier de opvangvoorzieningen centraal staan, wordt de vierde categorie (organisatie) instrumenten uit de classificatie van Christopher Hood (1980) ook meegenomen.

De instrumenten uit tabel 5 zijn per categorie, de positie in de zorgketen en de kenmerken van de instrumenten in tabel 5a verder uitgewerkt.

Tabel 5a: Ingezette beleidsinstrumenten

Instrumenten-familie	Kenmerken		Positie in de zorgketen		
	Stimulerend	repressief	preventie	asiel	herstel
Regulerend	ABW, AWBZ, Welzijnswet (Convenant GSB)	APV (Convenant GSB)	ABW, AWBZ, APV	huisregels	AWBZ
Economisch	Subsidie	(Convenant GSB)	ABW, AWBZ-middelen	AWB	AWB
Communicatief	Inlichting, overleg, nieuwsbrief			Cliëntenraad	Cliëntenraad
Organisatie	Gebruikerruimte	contra-indicaties, opvangregels	Verstrekking methadon, heroïne	dag- en nachtopvang	crisiscentra

In de typologieën van beleidsinstrumenten in hoofdstuk II is de overeenkomst als stimulerend instrument aangeduid en gebod en verbod als repressief. In bovenstaande tabel heb ik drie wetten vanwege hun beschermende karakter (gebod) als stimulerend en de APV als repressief instrument beschouwd. Algemene Plaatselijke Verordening (APV) heeft in deze context slechts een verbodskarakter. Omdat het hier om gemeentelijke beleidsmiddelen gaat, komt het convenant Grote Stedenbeleid niet aan bod.

De beleidsinstrumenten uit tabel 5a komen in de volgende paragraaf (4.2) per aspect waar ze ingezet zijn aan bod.

4.2 De ingezette beleidsinstrumenten

‘Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren’ (Willem Elsschot. Geciteerd in: Sturingsinstrumenten voor de overheid, (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 p. 1)

De ingezette regulerende beleidsinstrumenten in het zorgaspect komen eerst ter sprake en vervolgens worden de instrumenten in het veiligheidsaspect besproken. De drie vragen over de rol, toepassing en de passendheid van deze instrumenten komen als het laatste aan bod.

4.2.1 De ingezette regulerende (juridische) instrumenten in het zorgaspect

A. Welzijnswet 1994 (Wet Maatschappelijke Ondersteuning)

De wettelijke grondslagen van daklozenbeleid kunnen we in een aantal Algemeen Verbindende Voorschriften terug vinden. Hier spreken we over de Welzijnswet die door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt vervangen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning komt in plaats van een aantal bestaande wetten zoals Wet Voorzieningen gehandicapten, de Welzijnswet en een aantal aan (of uitspraken?)spraken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het kabinet Balkenende-II wil de WMO 1 januari 2006 invoeren (Kabinet wil de WMO invoeren. Algemeen Dagblad, 27 oktober 2004).

Het doel van WMO ‘is het herstellen van de zelfredzaamheid en het toerusten van mensen om maatschappelijke te participeren’ (Gemeente Den Haag, kadernota 2004-2008, P. 10). In deze scriptie gaat het over de oude regeling (Welzijnswet).

De Welzijnswet 1994 regelt de taakverdeling tussen drie bestuurslagen en de financiële bronnen voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang.

B. Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

Deze wet regelt de bijzondere Ziektekosten. De modernisering van de AWBZ is in april 2003 begonnen. De kern daarvan is dat de gebonden en aanbodgerichte aanpak van instellingen door de volgende zeven functionele en 'vraaggerichte' aanspraken vervangen wordt: 1) huishoudelijke verzorging, 2) verzorging, 3) verpleging, 4) ondersteunende begeleiding, 5) activerende begeleiding, 6) behandeling, 7) verblijf. Voor deze functies kan een beroep worden gedaan op een AWBZ -brede Persoongebonden regeling (Opvang verstoep, IBO –maatschappelijke opvang [Elektronische versie] 2003, p. 15).

C. Algemene bijstandswet (Wet Werk en Bijstand)

Deze wet garandeert een minimum bestaansniveau voor elke rechthebbende op een bijstanduitkering. Een alleenstaande dakloze 'heeft in beginsel aanspraak op de landelijke bijstandnorm van 50 procent van het minimumloon'. Deze landelijke bijstandnorm kan met een toeslag van maximaal 20 procent van het netto minimumloon worden verhoogd, voor zover de noodzakelijke kosten van het bestaan slechts ten dele met een andere worden gedeeld (idem. P. 34).

In de nieuwe Wet Werk en Bijstand krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid en bevoegdheid. De Wet Werk en Bijstand is op 1 januari 2004 ingevoerd. De WWB bepaalt waaraan de gemeenten zich bij de uitvoering van de wet moeten houden. De onderdelen betreffende de rechten en plichten die bij de bijstandsuitkering of daklozen uitkering horen zijn niet op 1 januari ingevoerd. Gemeenten hebben extra tijd gekregen om eigen beleid te formuleren. De uiterste datum was 1 januari 2005. (Ministerie van SZW. Wet Werk en bijstand, [<http://www.szw.nl/>]).

Voor de buitenslapers die van dag- en nachtopvang gebruik maken gelden alleen de AWB of WWB en de opvangregels waar zij gebruik van maken. Deze mensen hebben ook met de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) te maken.

4.2.2 De ingezette regulerende instrumenten in het overlast en veiligheidsaspect

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Op lokaal niveau wordt de APV als instrument gebruikt om overlast te bestrijden en de openbare orde te handhaven.

De Algemene Plaatselijke Verordening vindt zijn wettelijke grondslagen in art. 124, lid 1, van de grondwet (VNW, [Vol-I] 2002-2003, p. 24) en art. 121 gemeentewet (idem, p.248). Dit instrument wordt ingezet in het kader van gemeentelijke autonomie om haar bestuur inzake huishouding te regelen. In deze paragraaf spreken we over de rol van APV in de handhaving van openbare orde en veiligheid. Volgens art. 172 gemeentewet is de handhaving van de openbare orde een belangrijke taak van de burgemeester (idem, p. 256).

De vragen zijn nu hoe dragen deze instrumenten bij in de realisatie van de beleidsdoelstellingen, hoe worden deze instrumenten toegepast en in hoeverre sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep? Hieronder komen deze drie relevante vragen aan bod.

4.2.3 Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid van regulerende instrumenten

Drie regulerende instrumenten uit de vorige paragraaf (Welzijnswet, ABW en AWBZ) hebben betrekking op het zorgaspect en de APV heeft betrekking op het veiligheidsaspect van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen. Het is nu van belang om te weten wat deze instrumenten voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen betekenen.

1. Hoe dragen deze instrumenten bij aan het bereiken van preventie, asiel en herstel in de zorgketen?

De Welzijnswet, De Algemene Bijstandswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten garanderen bepaalde rechten. De APV heeft betrekking op de handhaving van openbare orde.

Welzijnswet: door het bepalen van de verantwoordelijkheden van bestuurslagen en de financiële bronnen maakt de Welzijnswet de realisatie van de preventiedoelstelling mogelijk. Er kwamen drie specifieke uitkeringen op basis van deze wet: voor maatschappelijke opvang, voor verslavingsbeleid en vrouwenopvang. De uitkeringen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid werden in 2000 herverdeeld op basis van objectieve criteria zoals het aantal bewoners met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigden en minderheden. De uitkering maatschappelijke opvang en verzorgingsbeleid worden als gevolg van deze herverdeling samengevoegd.

De Algemene bijstandswet: deze wet kent het recht op uitkering toe aan iedere Nederlander. ‘...iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege’ (VNW, [Vol-I] 2002-2003, p. 1028. art. 7) . Op basis van deze wet komt elke buitenslaper in aanmerking voor een daklozenuitkering. Deze wet garandeert een minimumbestaan en dient daarmee de preventiedoelstelling. De mogelijkheid voor het aanvragen van een bijzondere bijstand is een aanvullende steun in deze richting.

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten: de AWBZ regelt de financiële middelen voor de zorg en begeleiding. Voor de buitenslapers die van dag- en nachtopvang gebruik maken gelden alleen de ABW en de opvangregels waar zij gebruik van maken. De cliënten van de maatschappelijke opvang komen na indicering ook in aanmerking voor AWBZ-middelen. De AWBZ heeft betrekking op de herstelfunctie.

Vanuit de hoek van de maatschappelijke opvang en welzijn wordt er met belangstelling naar gekeken of het leveren van door de AWBZ gefinancierde ondersteunende en activerende begeleiding mogelijk is. Zoals we al weten maken nu de semi-permanente woonvoorzieningen ook deel uit de maatschappelijke opvang in Den Haag en daardoor wordt de maatschappelijke opvang deels uit de AWBZ- bronnen gefinancierd. De modernisering van AWBZ heeft ook financiële gevolgen voor de maatschappelijke opvang.

De Algemene Plaatselijke Verordening: de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is het regulerende instrument waarmee de doelgroep in haar dagelijks leven geconfronteerd wordt.

Op basis van deze verordening wordt niet alleen verboden dat de overlastgevendens zich op een bepaalde tijd op een bepaalde locatie bevinden, maar er worden ook sancties opgelegd. De (APV) is het regulerende instrument waarmee de doelgroep in haar dagelijks leven geconfronteerd wordt.

In Den Haag wordt een regime openbaar versus niet-openbaar gehanteerd en op basis daarvan werd per 1 maart 2003 ‘de APV van toepassing verklaard op de stationshal (CS en HS) en het busplatform’ (Vooruitgangsrapportage sociale veiligheid NS stations Den Haag CS en HS, 2004, p. 1).

2. Hoe worden ze toegepast?

De Welzijnswet: de hoofddoelstellingen van deze wet zijn bevordering van maatschappelijke participatie en de bestrijding van maatschappelijke achterstand. In de Welzijnsnota van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn deze doelstellingen uitgewerkt. Deze nota coördineert het rijksbeleid en stimuleert het provinciaal en gemeentelijke Welzijnsbeleid. De provincies zijn volgens de Welzijnswet verantwoordelijk voor de steunfunctie. Gemeenten hebben een autonome verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het beleid. Van de gemeenten wordt verwacht dat ze in staat zijn hun Welzijnswet te ontwikkelen die op lokale vraag afgestemd is (Kwekkeboom, et al., [elektronische versie] 2002, p. 9).

De gemeente bezit beleidsvrijheid om het beleid in afstemming met de lokale vraag te formuleren. De lokale overheid treedt ook als regisseur op en ontwikkelt het beleid in een netwerk van vele actoren uit beleidsvelden.

Het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau vindt dat: ‘De in de Welzijnswet taakverdeling: gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor beleid en sturing en de instellingen dragen zorg voor de uitvoering - blijkt moeilijk te realiseren’. Het rapport geeft hier de volgende redenen voor.

Gemeenten bemoeien zich volgens de instellingen te veel met de uitvoering, terwijl de monopolie-instellingen op de stoel van de beleidsvoerder plaatsnemen, al was het maar omdat de gemeenten niet altijd voldoende informatie en professionele deskundigheid bezitten om het beleidsproces te sturen. Ook blijkt het niet gemakkelijk invulling te geven aan een meer zakelijke subsidierelatie op basis van resultaatsafspraken

(Kwekkeboom, et al., [elektronische versie] 2002, p. 57).

Alle instanties van de Welzijnsector zijn betrokken in het beleidsvormingsproces op lokaal niveau.

De Algemene bijstandwet: de AWB garandeert een minimumbestaan voor elke rechthebbende op een bijstandsuitkering. Elke buitenslaper heeft op basis van De ABW recht op een daklozenuitkering. De toepassing van de met betrekking tot wettelijke bepalingen (dat snap ik niet) gebeurt aan de hand van voorwaarden waaraan de rechthebbende moet voldoen. De gemeente bezit de beleidsvrijheid om de hoogte van de uitkering binnen de door de wet vastgestelde grenzen te bepalen (art.13 ABW. VNW 2002-2003, [Vol. 1], p. 1029).

De beoordelingsvrijheid komt aan de sociale diensten die uitkeringsaanvragen aan de gestede eisen en voorwaarden toetsen. Ringeling (1993:122) schrijft bij bespreking van wat de pacificering van het begrip 'de noodzakelijke kosten van bestaan' in de ABW betreft: 'Wat wel en wat niet onder dat begrip moet worden verstaan, is het onderwerp van veel richtlijnen, oneindig veel beslissingen en talloze beroepszaken geworden. Voor de uitvoerders van het beleid is het nauwelijks meer bij te houden.... De gevolgen van hun (bijstandverleners) interpretaties zijn ontevredenheid, beschuldigingen van willekeur en processen tegen beslissingen van die overheidsorganisatie'.

Op basis van de ABW kunnen de centrumgemeenten de cliënten van de Sociale Dienst met een briefadres uitkering verstrekken.

Tot juli 1998 was het verkrijgen van een bijstandsuitkering voor daklozen zonder briefadres problematisch. Vanaf 1 juli 1998 trad het Koninklijk Besluit van 24 juni 1998 betreffende bijstandverlening aan belanghebbenden zonder adres in werking (Koninklijkbesluit. Bijstandsbesluit adreslozen. [<http://www.st-ab.nl/abwor22.htm>]). Daarmee is de adresbarrière opgeheven. In de praktijk spreken de buitenslapers nog steeds over bureaucratische barrières.

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten: De AWBZ is een verplichte verzekering voor de gehele bevolking tegen ziektekosten die niet via het ziekenfonds of de particuliere verzekering worden gedekt. Wanneer men voldoet aan een aantal wettelijke criteria is men van rechtswege verzekerd. Men is dan tevens verplicht om de wettelijke premie te betalen. De instantie waarbij men verzekerd is, is de uitvoeringsorganisatie van de AWBZ. Particuliere verzekerden zijn voor de AWBZ derhalve aangewezen op hun particuliere ziektekostenverzekeraar. Om gebruik te kunnen maken van de AWBZ-verstrekkingen heeft de verzekerde in veel gevallen de toestemming nodig van het uitvoeringsorgaan.

De AWBZ zorgt allereerst voor behandeling en verpleging in diverse instellingen zoals verpleeginrichtingen, instellingen voor doven en slechthorenden en psychiatrische ziekenhuizen. Maar ook maatregelen om ziekte te voorkomen, kunnen door de AWBZ vergoed worden (zoals inentingen). Daarnaast worden voorzieningen ter verbetering van de levensomstandigheden en maatschappelijke dienstverlening vanuit de AWBZ bekostigd [<http://www.bpv.nl/awbz.html>].

In het convenant AWBZ hebben de brancheorganisaties en VWS een aantal afspraken gemaakt over te ondernemen activiteiten om de Modernisering verder te implementeren (VWS, Audit Groot Project Modernisering AWBZ [elektronische versie], 2005. p.6).

De onderzoekers van het rapport karakteriseren het project Modernisering AWBZ als een verandering in een beleidsnetwerk bestaande uit verschillende partijen die onderling afhankelijk zijn. Deze partijen streven tevens verschillende belangen na. De belangrijke uitdaging voor VWS is voor welke vorm van sturing wil ze in deze afrondende fase kiezen: in hoeverre is in het zicht van de haven ruimte voor een vrije rol van de veldpartijen?

De onderzoekers concluderen: de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat een stelselherziening in deze omvang uiterst complex te realiseren is in een sector met zoveel actoren en belangen. Tegelijkertijd constateren we dat het momentum voor dit veranderingsproces langzaam verlopen is. De grote pleitbezorgers voor deze veranderingen komen stil te vallen. Het ministerie lijkt andere prioriteiten te stellen in WMO en ZVW, zo ook het veld.

Zoals op te merken is, krijgt het instrument in de uitvoeringsfase haar werkelijke vorm.

De toepassing van een instrument is sterk afhankelijk van de procedures en voorwaarden die eraan verbonden worden. Omdat er verschillende actoren met beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid betrokken zijn, verschilt de toepassing van het instrument. De hoogte van uitkering die per gemeente verschilt, is een voorbeeld daarvan. Het instrument wordt dan naar een uitvoerbaar middel omgezet.

De theoretische inzichten (hoofdstuk II) laten zien hoe de discretionaire ruimte en beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid invloed kunnen hebben op wie voor een uitkering of AWBZ- middel in aanmerking komt en wie niet.

De Algemene Plaatselijke Verordening: de gemeente heeft beleidsvrijheid in het kader van gemeentelijke autonomie om de algemene Plaatselijke Verordening vast te stellen. De gemeente heeft ook beoordelingsvrijheid in het toepassen van de bepalingen en het inzetten van instrumenten. De APV wordt toegepast door de interpretatie van bepalingen. Een voorbeeld is de interpretatie van Artikel 1 sub d, Algemene Plaatselijke Verordening van gemeente Den Haag. Gemeente verstaat onder 'wegen' ... voor het publiek toegankelijke, al dan niet afsluitbare stoepen, trappen, portieken, gangen, passages en galerijen'.

In de voortgangsrapportage die door de B & W aan commissie voor Veiligheid, Bestuur en Leefomgeving (VBL) van de gemeenten is gericht staat de volgende rechtvaardiging: 'De APV is normaliter van toepassing op die wat de openbare weg heet. Het valt derhalve te verdedigen dat de APV ook van toepassing is op de openbare gedeelten van het station (ondanks het feit dat het station privaat eigendom betreft)', (Voortgangsrapportage sociale veiligheid NS stations Den Haag CS en HS, 2003, p.10).

Op basis van een aanwijzingbesluit ex artikel 76a APV is sinds 15 augustus 2003 op een aantal locaties alcoholverbod van kracht geworden.

Inzetten van dwangmiddelen en toezicht op de naleving van de regels zijn de andere voorbeelden van de toepassing van APV om de overlast te bestrijden.

De toepassing van dit instrument kan een verruimend of beperkend effect hebben door de manier waarop met de handhaving op de naleving van het verbod wordt omgegaan. Zoals Lipsky opmerkte, beoordeelt de politieagent of hij een sanctie oplegt aan een overtreder of met een waarschuwing er vanaf ziet. Het cameratoezicht op het Den Haag CS en HS is een voorbeeld van toepassing van beleidsinstrument in de handhaving van openbare orde.

De betreffende rapportage over sociale veiligheid Station NS en HS erkent dat er een verplaatsing (waterbedeffect) was waar te nemen in de overlast naar de stationsomgeving. Op deze locaties zijn 8-uursverboden van kracht. Het probleem zal zich weer verplaatsen en de handhaving zal een andere vorm gaan krijgen.

De ambtenaren verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de gestelde regels hebben discretionaire ruimte in het opleggen van sancties aan overtreders.

3. Sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep?

De kenmerken van regulerende instrumenten kwamen in hoofdstuk twee uitgebreid ter sprake. Deze kenmerken hadden betrekking op het totstandkomen en de werking van deze instrumentenfamilie. Voor de analyse in dit hoofdstuk is het laatste meer relevant. De regulerende instrumenten kenmerken zich door gebod en verbod. Dit houdt in dat het ten eerste om rechten en plichten gaat en ten tweede geeft het ook aan dat het om een mixinstrument kan gaan. Deze instrumenten zijn eenzijdig, hebben een topdown karakter en zijn niet altijd op elkaar afgestemd en duidelijk geformuleerd.

De wettelijke grondslagen zoals de ABW, de Welzijnswet en de AWBZ garanderen rechten bijvoorbeeld op een sociale uitkering en medische zorg en bepalen de plichten. Hier volgt een aantal voorbeelden van hoe de regulerende instrumenten worden ervaren.

Een recent door de FNV gepubliceerde enquête toont aan dat 'Aanvragers van bijstand en WW steeds vaker maanden zonder inkomen zitten. Het aantal ontevreden aanvragers steeg met 20%' (Aanvrager van bijstand, Metro, 21 oktober 2004.P. 7).

Mijn onderzoek toont aan dat daklozen onder andere van problemen in het verkrijgen van uitkering spreken. Ongeveer 40 procent van het totale aantal (N=32) geïnterviewden in deze studie heeft aangegeven dat zij problemen hebben gehad met het verkrijgen van een uitkering. Dit probleem manifesteert zich in de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden en de voorwaarden die door de bureaucratie eraan worden verbonden.

Een ander probleem waar heel vaak over gesproken wordt, is het huisvestingsprobleem. Het is voor een buitenslaper of dakloze niet alleen moeilijk om aan huisvesting te komen, maar hij is ook niet in staat op een huis te reageren. De instrumenten zijn zodanig toegepast dat ze voor deze mensen niet hanteerbaar zijn geworden.

De regulerende instrumenten hebben een dwangkarakter en dit zien we in de overlastbestrijding. De kenmerken van juridische instrumenten met dwangkarakter passen niet bij de kenmerken van de doelgroep. We moeten niet vergeten dat de doelgroep waar we het hier over hebben bestaat uit mensen die over heel weinig mogelijkheden beschikken en zich gedragen als typisch rationeel calculerende en eigenbelang nastrevende individuen die van dag tot dag hun overlevingsstrategie aanpassen.

De kenmerken van regulerende instrumenten worden versterkt door aanvullende regels en procedures om de regelgeving uitvoerbaar en controleerbaar te maken. Zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beweren, zijn de regulerende instrumenten onvoldoende berekend op de confrontatie met zulke complexe situaties. Bovendien kampt de doelgroep niet alleen met multi-problemen, maar is, zoals Van Doorn (Van Doorn, et al., 2002) aangeeft, meestal afkomstig uit jeugdhuizen, pleeggezinnen, gevangenis en dergelijke en heeft tevens problemen met vaste structuren.

Om die reden is het moeilijk aan te nemen dat de kenmerken van regulerende instrumenten bij de kenmerken van de doelgroep aansluiten. Tegelijkertijd is de regelgeving noodzakelijk niet alleen vanwege het vereiste van rechtmatigheid, maar ook voor coördinatie van dienstverlening en het afleggen van verantwoording en controle op de naleving van de gestelde regels.

4.3 Economische instrumenten

Onder deze instrumentenfamilie vallen subsidies en heffingen. Het laatste komt niet hier aan de orde omdat de heffingen niet relevant zijn voor het beantwoorden van de centrale vraag.

Het is van belang om te zeggen dat er ook sprake is van een budget dat in de vorm van een uitkering door de rijksoverheid aan de lokale overheid ter beschikking wordt gesteld. Het verschil tussen subsidie en uitkering is in hoofdstuk twee besproken. In deze paragraaf komt dit verschil nogmaals ter sprake.

Hier wordt een uitkering ook als een economisch instrument gezien. Een uitkering voldoet aan de definitie van een instrument als een zaak of activiteit waarmee de realisatie van een doel wordt getracht.

Uitkering is het budget dat actor B verstrekt krijgt ten behoeve van activiteiten die actor B op grond van andere voorschriften reeds verplicht is in opdracht van A te verrichten (Herweijer, 1994, p. 27-28).

Het moge duidelijk zijn dat in dit onderzoek geen aandacht is besteed aan de werking en effecten van subsidies. Want de nadruk ligt hier op instrumenten die voor het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek van belang zijn.

De financiële middelen voor de maatschappelijke opvang zijn uit verschillende bronnen afkomstig. De Rijksoverheid stelt een budget voor, en de gemeenten leveren ook bijdrage in de vorm van subsidies. In het volgende komen een tweetal economische instrumenten: subsidie en uitkering, in zorg en veiligheid aan bod.

4.3.1 Economische instrumenten in het zorgaspect

A. Subsidie

Het instrument subsidie wordt gedefinieerd als een budgetoverdracht van actor A aan actor B waarbij actor B zich verbindt de verkregen gelden te besteden aan een door A te bepalen activiteit (Herweijer, 1994).

Dit instrument is van belang voor het realiseren van voldoende opvangcapaciteit en de dienstverlening aan de doelgroep.

De volgende tabel geeft de financiële middelen van rijksoverheid en de gemeentelijke bijdrage voor dak- en thuislozenzorg en vrouwenopvang weer.

Tabel 6: Financiële middelen voor thuislozenzorg, verslavingszorg en vrouwenopvang in Den Haag

Jaartal	Rijksbijdrage			Gemeentelijke bijdrage bedragen zijn in 1000		
	Verslavingszorg	Thuislozenzorg	Vrouwenopvang	Verslavingszorg	Thuislozenzorg	Vrouwenopvang
2001	€ 4mln	€ 5 mln	€ 2 mln	Geen	€ 600	€ 700
1999	€ 4 mln	€ 5 mln	€ 1,5mln	Geen	€ 500	€ 700
1998	€ 4mln	€ 3 mln	€ 4 mln	Geen	€ 10	€ 7000
1994	€ 3 mln	€ 2 mln	€ 550.000,00	Bezuinigd	€ 2000	
1990	€ 5 mln	€ 2,5 mln	€ 500.0000,00	€ 227	€ 100	

Bron: Beleid maatschappelijke opvang: terugblik en vooruitblik, commissie WVE gemeente Den Haag, RIS086436.2001, p. 2-3)

De rijksmiddelen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang voor 2002 voor het hele land bedroegen € 22,5 miljoen. Een extra bedrag werd uit zogenaamde 'Van Rijn-gelden' uitsluitend voor maatschappelijke opvang beschikbaar gesteld (Federatie opvang, Nieuwsbrief, nr. 1, 2002:1).

Op basis van Kaderwet SZW-subsidie, wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook subsidie verleend voor stimulering van sociale activering in gemeenten (Ministerie van SZW [elektronische versie], 2000, p. 2).

De maatschappelijke opvang ontvangt ook AWBZ-middelen uit 'begeleiding in de maatschappelijke opvang', (Opvang verstoep, IBO- maatschappelijke opvang, 2003 [elektronische versie], p. 29).

Het volgende schema geeft de verdeling van extra "IBO-middelen" enveloppe jeugd en preventie voor de komende drie jaren weer.

Tabel 7: Verdeling extra IBO-middelen 2004-2007

Doel	2004	2005	2006	2007
Vrouwenopvang	1,2	2,0	3,2	4,0
Maatschappelijke opvang	2,4	4,0	6,4	8,0
Extra inzet reclassering	0,9	1,5	2,4	3,0
Totaal	4,5	7,5	11,8	15,0

Bron: Ministerie van VWS, reactie kabinet op IBO-maatschappelijke opvang (elektronische versie), GVM/2433477.

Zoals uit de bovenstaande tabellen te zien is, worden er financiële middelen beschikbaar gesteld uit andere bronnen in de vorm van uitkeringen.

B. Uitkering

Uitkering is het budget dat actor B verstrekt krijgt ten behoeve van activiteiten die actor B op grond van andere voorschriften reeds verplicht is in opdracht van A te verrichten (Herweijer, 1994, p. 27-28).

De maatschappelijke opvang krijgt financiële middelen genoemd Specifieke uitkering bedoeld voor specifieke activiteiten zoals overlastbestrijding.

De centrumgemeenten krijgen jaarlijks de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingszorg en vrouwenopvang. Deze specifieke uitkeringen worden voor de bovengenoemde specifieke doelen uitgekeerd.

4.3.2 Economische instrumenten in het overlast- en veiligheidsaspect

Bijdrageregeling Sociale Integratie (SIV)

Het ministerie van Binnenlandse Zaken verstrekt de G-25¹ financiële middelen op basis van de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid en veiligheid (SIV). Deze middelen zijn bedoeld voor de

¹ Het is nu G-26 geworden. GBS is in 1994 van start gegaan en in 1995 werden G 15:Almelo, Arnhem, Breda, 's-Hertogenbosch, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zwolle bij GSB betrokken. In 1996 kwamen de volgende 6 steden erbij: (welke?) en in 1999 zijn 5 andere steden daaraan toegevoegd (www.denhaag.nl/smartsite.html?id=21007).

totstandkoming van een sluitende structuur voor 24-uursopvang voor overlastgevende daklozen en buitenslapers. Vanaf 2003 is een bedrag van € 5 miljoen in de begroting van het ministerie van BZK opgenomen. Bij de inzet van deze middelen ligt het accent op de aanpak van overlast (Opvang verstoep, IBO- maatschappelijke opvang, 2003, p. 29).

Met betrekking tot veiligheid is er ook sprake van een Convenant tussen groten steden. Het is een beleidsmiddel uit de tweegeratie instrumenten (zie hoofdstuk II). Dit instrument wordt niet hier behandeld, want het gaat hier om de gemeente Den Haag.

De specifieke uitkering gebeurt op basis van planvorming en wordt in de toekomst op basis van prestatieafspraken geregeld (idem, p. 52).

4.3.3 Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid van economische instrumenten

1. Hoe dragen deze instrumenten bij aan het bereiken van preventie, asiel en herstel in de zorgketen?

Subsidie is een stimulerend economisch instrument en gaat altijd gepaard met het regulerende instrument. Omdat de subsidies zonder een wettelijke grondslag niet verstrekt kunnen worden, vormt het instrument subsidie een mixinstrument. Er zijn altijd voorwaarden verbonden aan subsidies. Uit de omschrijving van de term komt dit feit naar voren. Uit hoofdstuk twee kennen we een aantal kenmerken van subsidies. Clercq (Clercq in: Bressers, et al., 1993, p. 26) beweert dat subsidies de haalbaarheid van het beleid versterken, conflicten doven, werken als een rustgevend middel en ervoor zorgen dat het beleid ook bij grote weerstanden kan worden uitgevoerd.

De organisaties van maatschappelijke opvang worden de financiële middelen ter beschikking gesteld door de rijksoverheid en de gemeente. Deze financiële middelen maken de realisatie van de gestelde beleidsdoelstellingen mogelijk.

2. Hoe worden deze instrumenten toegepast?

De financiële middelen zijn, zoals uit tabel 6 en 7 blijkt, afkomstig van de rijksoverheid en de lokale overheid. De gesubsidieerde organisaties moeten periodiek verantwoording afleggen over de subsidies die zij hebben ontvangen. Deze subsidies worden op basis van Algemene Subsidie Verordening (ASV) en Verordening Productsubsidieering (VPS) verstrekt aan de organisaties van maatschappelijke opvang. Volgens de gemeentelijke kadernota maatschappelijke opvang (Gemeente den Haag, kadernota 2004-2008, p. 19) komt in de nabije toekomst de Haagse Kaderverordening Subsidie tot stand.

De gemeente is de financier en ook de opdrachtgever. Als regievoerder heeft de gemeente de beleidsvrijheid om het beleid te formuleren en zorg te dragen voor een samenhangende visie en samenwerking tussen de betrokken organisaties. De gemeente bepaalt welke instantie in aanmerking komt voor de subsidie, welke vorm van subsidie er zal worden toegepast en ze bepaalt ook de hoogte van de subsidie (Algemene Subsidieverordening 's-Gravenhage, art. 4. Lid 1, art 11 en 14a [elektronische versie], 2002, p. 1, 2 en 4).

Uit de gemeentelijke documenten betreffende toepassingproblemen blijkt dat de subsidieverlening aan de instellingen van maatschappelijke opvang nog steeds aangepast moet worden om enerzijds de decentralisatie en regierol van de gemeente te versterken en de administratieve druk anderzijds te verminderen. De kadernota 2004-2008 van de gemeente Den Haag refereert aan een drietal knelpunten betreffende financiering van maatschappelijke opvang: 1) onvoldoende geautomatiseerde systemen en een bedrijfsvoering die goede registratie, begrotingen, tussenrapportages en jaarrekeningen op basis van producten mogelijk maakt, 2) onvoldoende voortgang in het ontwerpen van een financieringssysteem door de gemeente en 3) gezamenlijke financiering door gemeente en AWBZ (Gemeente Den Haag, kadernota 2004-2008, p. 17). De instellingen van maatschappelijke opvang inclusief dag- en nachtopvang worden op basis van producten gesubsidieerd. De gemeente is van plan om in de toekomst voor bovengenoemde basisvoorzieningen voor buitenslapers af te zien van productsubsidieering (idem, p. 18).

De financiële middelen worden aan de instellingen van maatschappelijke opvang verstrekt om de realisatie van bepaalde activiteiten mogelijk te maken. Op basis van de gestelde criteria en aan de subsidie verbonden voorwaarden wordt er gecontroleerd.

Rapporten van de Inspecteur productsubsidieering op het terrein van maatschappelijke opvang in 2001 zijn de voorbeelden van controlesystematiek. Het eerste rapport geeft inzicht in de stand van zaken en brengt

adviezen uit over hoe de sturing en beheersing van het beleid en de uitvoering daarvan geoptimaliseerd kunnen worden. Het tweede rapport geeft onder andere advies over toepassing van de verordening Productsubsiëring bij de Kessler Stichting.

3. Sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep?

Het instrument subsidie is verstrekt aan de organisaties van de maatschappelijke opvang die aan buitenslapers en daklozen opvang bieden.

Er wordt in de literatuur over algemene subsidieregeling en gedifferentieerde subsidieregeling gesproken. In het geval van een algemene subsidieregeling worden twee voorwaarden gesteld: de gewenste activiteit en de bestedingsbinding. Herweijer duidt erop dat een algemene subsidieregeling drie neveneffecten met zich meebrengt. Het cadeaueffect treedt op wanneer een deel van de groep of de organisatie die reeds de gewenste activiteit zonder subsidie verrichtte, profiteert van de subsidieregeling. Soms vinden sommigen de gewenste activiteit nog te prijzig om daar uit vrije wil tot over te gaan, dan treedt het niet-gebruik verschijnsel op. Indien het subsidiebedrag naar behoefte wordt gedifferentieerd, krijgen we te maken met ongelijke behandeling en verliest de subsidieregeling haar algemene karakter. Ook worden de doelgroep misschien minder kostenbewust door de algemene subsidieregeling.

In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan de effecten van subsidies. Daarom is het hier niet mogelijk om een oordeel te vormen over de effectiviteit van de verstrekte subsidies. De gemeentelijke documenten spreken zelf van onvoldoende bedrijfsvoering in de organisaties van maatschappelijke opvang die registratie, en controle mogelijk maakt. Het is logisch dat productsubsiëring of subsidiëring op basis van exploitatie tot een zekere mate neveneffecten met zich meebrengt. Dit onderwerp verdient nader onderzoek. Deze charitatieve organisaties worden ook gefinancierd uit donaties en giften. Daar komen ook de kosten van bureaucratiesering en professionalisering bij. Bovendien richt de aandacht zich meer op de kwaliteit van dienstverlening in plaats van op de opvangcapaciteit. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat er in de werkelijkheid weinig te merken valt van de uitbreiding in de opvangplaatsen.

Er zijn geen gegevens beschikbaar die de uitbreiding van preventieve voorzieningen aantonen. De capaciteit van twee dienstencentra voor buitenslapers is op het oude niveau gebleven. Sinds 2003 is naast de enige nachtopvang voor buitenslapers een winteropvang geopend met een capaciteit van 60 slaapplekken. De deur van de winteropvang gaat open in de winteravonden indien de temperatuur 5 graden onder nul zakt.

4.4 Communicatieve instrumenten

Communicatie als beleidsinstrument is gericht op informatieoverdracht om externe effecten in de samenleving te bewerkstelligen. Het is een overkoepelende term voor de begrippen voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame als een vorm van informatieoverdracht van zender naar ontvanger. De communicatiekanalen tussen de gemeentelijke instanties, de organisaties van maatschappelijke opvang en de doelgroep zijn hier van belang voor het betrekken van de doelgroep in de beleidsvormingsprocessen. Welke communicatieve instrumenten er ingezet zijn, wordt hieronder geïnventariseerd.

Beschouwen we periodieken en nieuwsbrieven ook als communicatieve instrumenten, dan heeft de gemeente Den Haag de volgende communicatieve instrumenten ingezet.

A. Periodieken:

Monitor sociaal kwetsbaren: een uitgave van Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn. De Monitor Sociaal Kwetsbaren geeft informatie over opvangvoorzieningen, doelgroep en ontwikkelingen hiervan.

Nieuwsbrief 'Onder de Pannen'. Deze nieuwsbrief wordt uitgegeven door CTMO om de organisatie te profileren.

'Hou- vast' bulletin: een periodieke uitgave van de gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn over het project maatschappelijke herstel in deze gemeente.

Epidemiologisch bulletin: een tijdschrift voor volksgezondheid en onderzoek in Den Haag.

Alle genoemde middelen zijn bedoeld om communicatie tussen hulpverleners, leidinggevenden en onderzoekers te bevorderen.

B. **Reclame:** reclameren van opvangvoorzieningen.

4.4.1 Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid van communicatieve instrumenten

1. Hoe dragen deze instrumenten bij aan het bereiken van preventie, asiel en herstel in de zorgketen?

Communicatieve instrumenten kunnen zowel stimulerend als repressief werken. Uit de theoretische inzichten uit hoofdstuk II weten we dat er van twee varianten, 'kennisvermeerderende' en 'wilsbeïnvloedende' van het communicatieve sturingsmodel wordt gesproken. Communicatie tussen gemeente en de instellingen van maatschappelijke opvang valt onder de eerste variant en de communicatieve instrumenten gericht op de doelgroep vallen onder de tweede.

In de literatuur wordt er een sterke relatie gelegd tussen de effectiviteit van communicatie en de kenmerken van de vier contingenties: 1) de kenmerken van de zender zoals imago, geloofwaardigheid, expertise, 2) de kenmerken van de gekozen instrumenten of media: bereik, trefkans, informatiegehalte, 3) de kenmerken van de doelgroep: belangstelling, gedrag, vooroordelen, voorkennis, 4) en de kenmerken van de boodschap (onderbouwing van boodschap en visuele aantrekkingskracht), (Woerkum, et al., 1998, p. 98).

Het is heel moeilijk te bepalen wat de bijdrage van de besproken twee sturingsmodellen is. De ingezette communicatieve instrumenten zijn ten eerste niet gericht op de doelgroep om het effect van 'wilsbeïnvloedend' sturingsmodel te kunnen meten. Normatief gezien dragen deze twee sturingsmodellen bij aan de realisatie van doelstellingen. Maar er is geen instrument ingezet voor communicatie met de doelgroep. De ontmoetingen van de verantwoordelijke wethouder met daklozen kunnen we als het beginpunt van communicatie als beleid beschouwen. Ten tweede dragen de communicatieve instrumenten zoals overleg en lobbyen bij, aan een betere samenhang tussen het beleid en de uitvoering daarvan, en dienen de interacties tussen de betrokken partijen in het beleidsproces.

2. Hoe wordt ze toegepast?

Twee communicatiekanalen naar de niet bereikte groep van buitenslapers zijn het outreach-werk en soepbus-project. Voor buitenslapers die wel gebruik maken van de nachtopvang en dienstencentra of soepbus staat de keuze vrij om informatie te vragen. In deze opvangvoorzieningen worden meestal de regels uitgereikt aan de bezoeker bij zijn/haar eerst bezoek. Verder worden de prikborden, deuren en ramen gebruikt om de huisregels en diensten kenbaar te maken. De soepbus wordt ook door de instanties zoals GGD als een communicatief middel gebruikt.

Twee uitvoerbare middelen: lobbyen en overleg kunnen we in het communicatieproces tussen de gemeente en de instellingen van maatschappelijke opvang onderscheiden. Tussen de organisatie en de residentieel daklozen bestaat een overlegverband: de klantenraad.

Lobbyen: lobbyen is meestal het werk van instellingen van maatschappelijke opvang. De instellingen van maatschappelijke opvang zijn niet alleen de dienstverleners, maar articuleren ook de belangen van de doelgroep in samenstelling van hun belangen. Een voorbeeld zijn de bezwaren welke federatie opvang had in 2002 tegen het verdelingsplan van € 22.5 miljoen over het hele land, dat door minister Borst was voorgesteld.

De federatie opvang is een overkoepelend orgaan waarbij de meeste organisaties van maatschappelijke opvang zijn aangesloten en heeft het initiatief 'directeurenmiddag' ontwikkeld om de directeuren van de instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gelegenheid geven om over actuele onderwerpen met elkaar van gedachten te wisselen en netwerken. In Den Haag bestaat een platform maatschappelijke opvang, een overlegverband tussen de instellingen van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang in Den Haag.

Overleg: De organisaties van maatschappelijke opvang hebben een overlegorgaan waarin de directeuren van deze organisaties over problemen, samenwerking en standpunten met elkaar overleg plegen. Dit orgaan heet Directeuren Overleg Maatschappelijke Opvang.

Volgens een brief van Commissie Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie (RIS086436_28-05-2001. p. 1) van de gemeente Den Haag wordt de cliënt '...als uitgangspunt genomen voor de beleidsontwikkeling. Dat gebeurt enerzijds door de doelgroep zelf om suggestie te vragen. Regelmatig heb ik (Wethouder Jetta Klijnsma) mensen uit de doelgroep op bezoek gehad of hen bij de voorzieningen van de maatschappelijke opvang opgezocht. Anderzijds gebeurt dit door de verschillende onderzoeken die het Trimbos Instituut uitvoert en op basis van de onlangs gereedgekomen Monitor Sociaal Kwetsbaren 2001'.

De informatieoverdracht vanuit de gemeentelijke instantie naar de organisatie van maatschappelijke opvang gebeurt op formele bureaucratische wijze. Het beleid wordt in de vorm van een beslissing, beleidsakkoord of kadernota aan de instellingen bekend gemaakt.

We zien dat af en toe informatiebrief (tussen gemeente en de instellingen van MO en vice versa), advertentie (over de organisatie van maatschappelijke opvang), krantenbericht en interview in sommige aangelegenheden worden gebruikt om beleidsdoelen over te dragen.

Communicatie tussen gemeente en instellingen van maatschappelijke opvang heeft een topdown-verloop. De informatie vanuit de gemeente stroomt richting de instellingen en vanaf daar wordt de informatie verwerkt in functionele opdrachten richting de mensen op de werkvloer. Een interactief karakter van deze communicatie kristalliseert zich in overlegstructuren. De klantenraad binnen de organisatie vervult een schakelfunctie tussen het organisatiebestuur en de bewoners die in de organisaties onderdak hebben. De informatieoverdracht naar de cliënten van bed/bad/stoel voorzieningen beperkt zich tot de bekendmaking van huisregels door memo's en folders. De taak van de outreachende medewerker die de buitenslapers benadert, informeert en signaleert, heeft een sterk communicatief karakter. De effecten van outreach-activiteiten kunnen we op basis van de contacten van de outreach-medewerker meten.

3. Sluiten de kenmerken van de regulerende instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep?

Het kernprobleem is dat het doorgeven van de boodschap aan de doelgroep om verschillende redenen problematisch is. Deze groep mensen, zoals onderzoeken aantonen, kampt met multi-problematiek en is heel mobiel. Om die reden is de communicatie tussen beleidsmakers en de doelgroep enerzijds en de organisaties van maatschappelijke opvang en de doelgroep anderzijds van invloed op de beleidsimpact.

Zoals we hebben gezien zijn er drie categorieën van communicatieve instrumenten gericht op de doelgroep. De outreach-medewerker is als persoon ingezet, de schriftelijke communicatieve instrumenten zoals memo's en folders en de klantenraad binnen de organisatie van maatschappelijke opvang. De outreach-activiteit als communicatief instrument is het meest geschikte instrument dat op informatieoverdracht en wilsbeïnvloeding van de buitenslaper is gericht.

4.5 Voorzieningen

Organisatie of voorziening wordt ook als een instrument gezien. In deze paragraaf komt een aantal voorzieningen ter sprake. Deze voorzieningen: de nachtopvang, dagopvang, de soepbus, de CTMO en de gebruikersruimten, vallen onder het zorgaspect van het beleid laagdrempelige voorzieningen. Een aantal van de laagdrempelige voorzieningen uit de volgende tabel komt hier aan bod.

Tabel 8: Laagdrempelige voorzieningen

Nr	Voorziening	Doelgroep	Soort voorziening	Functie
1	Dienstencentrum Binkhorst	Buitenslapers	Dagopvang	Asiel
2	Dienstencentrum Wagenstraat	Buitenslapers	Dagopvang	Asiel
3	Vrouwenopvang Elim	Mishandelde vrouwen	24-uurs opvang	Asiel
4	Maatschappelijk Centrum	Divers	Kortdurende opvang	Asiel en herstel
5	Crisisinterventiecentrum	Buitenslapers	Kortdurende opvang	Asiel en herstel
6	Soepbus project	Buitenslapers	Dienstverlening	Signalering
7	Gebruikersruimten	Buitenslapers	Dienstverlening	Verminderen overlast

Deze voorzieningen worden hier als instrumenten kort besproken en in hoofdstuk V komen ze nader aan de orde.

4.5.1 Laagdrempelige voorzieningen

1. Nachtopvang en dienstencentra (dagopvang) en crisisinterventiecentrum

Deze voorzieningen vangen buitenslapers op voor de nachtrust of dagrust. De nachtopvang vervult dus de asielfunctie 's nachts en de dienstencentra vervullen dezelfde functie in de dag-uren. De openings- en sluitingstijden van deze twee voorzieningen sluiten op elkaar aan. Het dienstencentrum gaat dicht wanneer de nachtopvang open gaat en de dienstencentra openen hun deuren in de ochtenduren wanneer de buitenslapers de nachtopvang moeten verlaten.

Het crisisinterventiecentrum bestaat uit twee voorzieningen en biedt asiel- en herstelfuncties.

2. Soepbus

Het soepbus-project is een aanvulling op de zorgverlening en vervult ook een signaleringsfunctie. Het is meer gericht op buitenslapers die om een of andere reden buiten lopen.

De functies bij de drie bovengenoemde voorzieningen vullen elkaar aan.

3. De Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang

Deze organisatie is verantwoordelijk voor het registreren van aanmeldingen en het doorverwijzen van daklozen en buitenslapers naar een passende opvang. De gemeente wil enerzijds de toegang tot opvangvoorzieningen centraliseren en anderzijds versoepelen. Om deze doelstelling te bereiken wordt het hanteren van contra-indicaties afgeschaft. In hoofdstuk V lezen we hier meer over.

4. Gebruikersruimte

Het verstrekken van drugs wordt hier als beleidsinstrument beschouwd. Door het verstrekken van methadon of heroïne aan de zwaarverslaafden wil de lokale overheid de overlast bestrijden. Het uitgangspunt is om de behoefte aan verdovende middelen als de oorzaak van misdrijf en overlast weg te nemen en het drugsgebruik op straat tegen te gaan.

Er zijn twee opvangvoorzieningen voor drugsverslaafden: Allereerst is er het Zieken en Van der Vennepark. Het doel is dat de drugsoverlast op straat te verminderd wordt. Harddruggebruikers ontvangen zorg en begeleiding van het maatschappelijk werk en een huisarts op vertoon van een speciaal pasje (Gemeente Den Haag. derugsgebruikersruimten.[<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=29839>]. Zij kunnen hun drugs innemen, douchen en ook hun kleding wassen.

4.5.2 Drie vragen over de rol, toepassing en passendheid van regulerende instrumenten

1. Hoe draagt het instrument bij aan het bereiken van preventie, asiel en herstel in de zorgketen?

De laagdrempelige voorzieningen bestaan uit dag- en nachtopvang, soepbus, crisisinterventiecentrum en maatschappelijk centrum. In de vorige paragraaf is een aantal voorzieningen besproken dat in direct verband stond met de centrale vraag in dit onderzoek. Deze waren de volgende voorzieningen: dag- en nachtopvang, de soepbus, de CTMO en de gebruikersruimtes. De dag- en nachtopvang biedt asiel door deze buitenslapers overdag of 's nachts op te vangen, de soepbus deelt koffie, thee, brood, signaleert en informeert en de CTMO zorgt voor toegankelijkheid van de voorzieningen voor daklozen. De gebruikersruimte zorgt er voor dat de verslaafde buitenslapers naast de verdovende middelen ook de benodigde begeleiding krijgen.

2. Hoe worden ze toegepast?

De besproken voorzieningen worden volgens de functies en de doelstelling daarvan, de kenmerken van de doelgroep en de zienswijze van de organisatie toegepast. De functie die een opvang vervult is meestal bepalend. Alle opvangvoorzieningen die in deze paragraaf zijn besproken, vervullen de asiel functie in de zorgketen. Om deze centra beheerbaar te maken stellen de organisaties van maatschappelijke opvang huisregels en hanteren soms contra-indicaties.

3. Sluiten de kenmerken van deze instrumenten aan bij de kenmerken van de doelgroep?

De mogelijkheden die een organisatie ter beschikking heeft kunnen van grote invloed zijn op de toepassing van opvang als een instrument. Met het vervallen van contra-indicaties worden aanpassingen noodzakelijk om de opvang voor de moeilijke groepen van de buitenslapers geschikt te maken.

De andere manier is om de opvang aan de kenmerken en behoeften van de doelgroep aan te passen. De basiskwestie is dat er van uit wordt gegaan dat de buitenslapers zelf er voor gekozen hebben om buitenslapers te zijn en om deze reden is voor laagdrempeligheid gekozen.

De kenmerken van deze voorzieningen is dat ze deeltijd bed/of stoel-bad- en broodvoorziening zijn. De kenmerken die Hood voor organisaties noemt zoals 'marking' en 'processing', kunnen we hieromtrent terug vinden. Het is een merk en classificatie dat laagdrempelige voorzieningen, de dag- en nachtopvang in het bijzonder voor buitenslapers zijn bestemd (marking). Wanneer een buitenslaper gebruik wil maken van een van deze opvangcentra wordt hij eerst tot een klant verwerkt (processing).

Het instrument draagt bij aan de realisatie van preventie in de zin dat de overlast op straat zal worden verminderd. Deze mogelijkheid zal in samenhang met de benodigde begeleiding de effectiviteit van het instrument bevorderen. Uit de experimentele projecten komen de deskundigen tot conclusie dat het verstrekken van heroïne tot gunstige resultaten heeft geleid. Tevens wijzen ze op het feit dat de verslaafden nauwelijks de benodigde begeleiding krijgen (Verstrekking methadon, Algemeen dagblad, 27 november 2003. Zie ook: Deskundigen voor heroïne op recept, Spits, 20 november 2003).

4.6 Afsluiting

Het doel van dit hoofdstuk was om de ingezette beleidsinstrumenten te inventariseren. Centraal stonden de rol van instrumenten in de realisatie van de vastgestelde doelstellingen.

Het hoofdstuk geeft een overzicht van de ingezette beleidsinstrumenten in de preventie-, asiel- en herstellfuncties in de zorgketen. We hebben gezien dat er meestal sprake is van mixinstrumenten. Regulering is niet alleen onvermijdelijk, maar is ook beperkend. Het dwangkarakter van regulerende instrumenten leidt tot een soort 'waterbed' effect. Als de overlast ergens terug wordt gedwongen, duikt de overlast ergens anders weer op. Met de preventieve maatregelen zoals sluiting van het Den Haag Centraal Station na middernacht en versterken van politie toezicht, verminderde de overlast en delicten in het CS, maar de overlast verplaatste zich verderop in de buurt van het station.

We hebben ook opgemerkt dat de economische instrumenten van vitaal belang zijn voor het realiseren van de genoemde functies in de zorgketen. Het realiseren van opvang en ook de zorgverlening vergt financiële middelen.

De voorzieningen werken met bureaucratische regels en procedures om enerzijds hun belang veilig te stellen en anderzijds aan het bureaucratische vereiste te voldoen. Ze verwerken de mensen tot cliënten, delen ze in categorieën in en stellen eisen en regels voor het gebruik maken van de diensten die ze leveren. Daardoor is het logisch dat niet iedereen in aanmerking komt voor deze diensten. Dat belemmert ook de toegankelijkheid tot de opvang.

Met de inzichten gepresenteerd in dit hoofdstuk, de manier waarop de organisaties van maatschappelijke opvang te werk gaan en de manier waarop de doelgroep reageert op het beleid en de beleidsinstrumenten, zal het mogelijk zijn om een uitspraak te doen over de vraag of de ingezette beleidsinstrumenten er toe bijdragen dat het aantal mensen dat nog steeds buiten slaapt wel voor een opvang kiest of niet.

Hoofdstuk V

5. De organisatie van maatschappelijke opvang

5.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken heb ik het daklozenbeleid beschreven en de ingezette beleidsinstrumenten besproken met het doel om de centrale vraag van deze scriptie te kunnen beantwoorden. De centrale vraag is waarom ondanks mogelijkheden voor opvang en hulpverlening een aantal mensen buiten slaapt. Daarmee heb ik geprobeerd om de eerste deelvraag over het daklozenbeleid in het algemeen en het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen in bijzonder te beantwoorden.

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het gemeentelijke daklozenbeleid centraal dat door de instellingen van maatschappelijke opvang wordt uitgevoerd. Hier komen twee instellingen van maatschappelijke opvang ter sprake die het beheer van laagdrempelige opvangvoorzieningen in handen hebben. De nieuw opgerichte organisatie, de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO), als het meldpunt voor de buitenslapers, komt ook ter sprake.

De laagdrempelige voorzieningen maken deel uit van de maatschappelijke opvang. De laagdrempelige voorzieningen bestaan uit dag- en nachtopvang, crisisopvang, crisisinterventiecentrum, overbruggingsbedden, Maatschappelijk Centrum en een tweetal dienstverlenende projecten: het outreach werk en het soepbus-project.

Deze organisaties functioneren in een middenveld tussen de gemeente en de doelgroep en maken zelf deel uit van de zorgketen. Want de opvang, laagdrempelig of semi-permanent, vervult de asiel- en herstelfuncties in de zorgketen. De zorgketen is in hoofdstuk drie in detail behandeld.

De organisaties van maatschappelijke opvang nemen niet alleen deel aan het beleidsvormingsproces, maar interpreteren ook het beleid. Om het beleid in praktijk te vertalen interpreteren deze instellingen de beleidsteksten, stellen interne regels en eisen op, bezetten beleidsvrijheid en/of beoordelingsvrijheid en geven daarmee het beleid zijn werkelijk gezicht. Het gaat in dit hoofdstuk over hoe deze organisaties het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen uitvoeren. Met behulp van theoretische inzichten uit hoofdstuk twee wordt op beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid geconcentreerd. Bij de uitvoering van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, wordt op de opvangcapaciteit, de opvangregels, contra-indicaties en dienstverlening gelet. Deze indicatoren geven niet alleen het doel (het creëren van een alternatieve slaapplek voor de buitenslapers) en het uiteindelijke gezicht van het beleid weer, maar ook de toepassing van de ingezette beleidsinstrumenten door de uitvoerende organisaties.

In dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 5.1.1 het landschap van maatschappelijke opvang in Den Haag aan de lezer voorgesteld. Paragraaf 5.1.2 bespreekt de organisaties van maatschappelijke opvang en vervolgens komen twee organisaties van maatschappelijke opvang (het Leger des Heils en Kessler Stichting) en daarbijbehorende laagdrempelige voorzieningen in paragraaf 5.1.3, 5.1.4 aan de orde. In paragraaf 5.1.5 en 5.1.6 bespreek ik de voorzieningen en de activiteiten die door de Kessler Stichting worden beheerd. Paragraaf 5.2 bespreekt de CTMO. Paragrafen 5.3 tot 5.3.3 bespreken de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid van deze organisaties in de uitvoering van het beleid. Het hoofdstuk sluit ik af met een discussie over spanningvelden en problemen vanuit het oogpunt van mensen uit het beleidsveld (paragraaf 5.3.3).

5.1.1 Het landschap van maatschappelijke opvang

In Den Haag houden tientallen organisaties zich bezig met de daklozenproblematiek. Deze organisaties behoren tot het particuliere initiatief en de meeste van deze organisaties worden gesubsidieerd door de gemeente. Bijlage II, III, IV en V presenteren alle door de gemeente gesubsidieerde organisaties.

Den Haag als centrumgemeente kent zeven stichtingen die verschillende opvangvoorziening bieden aan dak- en thuislozen. Deze organisaties zijn Stichting Huize Tichelaar, Stichting Goodwillwerk Leger des Heils, Kessler Stichting, De Wissel, Stichting Vrouwenopvang Papita van Rijn, Rashida Bureau voor vrouwenopvang en Stichting vrouwenopvang Zoetermeer.

Drie van deze organisaties bieden opvang en begeleiding aan vrouwen. Bij de vrouwenopvang gaat het niet om vrouwelijke buitenslapers, maar om mishandelde vrouwen. Daarom komen ze in deze scriptie niet ter sprake. Huize Tichelaar en De Wissel bieden geen dag- en nachtopvang voor buitenslapers, maar ze bieden opvang en zorg aan residentieel daklozen. Dit hoofdstuk bespreekt dus de andere twee grote organisaties: Goodwill werk Leger des Heils en Kessler Stichting welke laagdrempelige opvangvoorzieningen bieden aan de buitenslapers.

Het Goodwill werk Leger des Heils en Kessler Stichting vertegenwoordigen twee verschillende organisaties in dit landschap. De eerste is behept met het christelijk gedachtegoed en de tweede is een seculaire organisatie.

Deze organisaties bezitten een bepaalde mate van beleidsvrijheid en zijn degenen die het gemeentelijke daklozenbeleid in Den Haag in de praktijk vertalen. Ze doen het, op basis van hun opvattingen, interpretaties en door de gemeente vastgestelde richtlijnen.

5.1.2 De organisaties van maatschappelijke opvang

Uit de vele organisaties die zich in Den Haag met het bieden van opvang en hulpverlening bezig houden, introduceer ik in deze paragraaf de instellingen die met de uitvoering van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen te maken hebben. Laagdrempeligheid houdt in dat de opvang kortdurend is en niet langer kan zijn dan zes maanden. Deze voorzieningen zijn de nacht- en dagopvang voor buitenslapers, crisis/interventiecentrum en een tweetal dienstverlenende projecten: het outreach werk en het Soepbus-project. Hier staan de opvangcapaciteit en dienstverlening bij deze voorzieningen centraal. Het derde aandachtspunt zijn de opvangregels. Met de opvangcapaciteit wil ik er achter komen of er sprake is van voldoende opvangplaatsen. Dit is de asielfunctie van de opvang. Wat betreft de dienstverlening in de opvang wil ik weten hoe de asielfunctie betreffende laagdrempelige opvang afgestemd is op de rest van de zorgketen. Biedt de opvang de benodigde hulp waar de zorgketen om vraagt? De opvangregels zijn van belang voor de toegankelijkheid van opvang - doorstroom- en de preventiedoelstelling in de zorgketen. Alleen een goed afgestemde keten van opvang en hulpverlening kan tot doorstroom en uitstroom leiden. Door aandacht te besteden aan deze onderwerpen wordt getracht de vraag over de uitvoering van beleid voor laagdrempelige voorzieningen en daarmee de centrale vraag te beantwoorden.

De instellingen van maatschappelijke opvang bestaan tot nu toe uit laagdrempelige voorzieningen en semi-permanente woonvoorzieningen. Volgens het Trimbos-Instituut zijn er 24 '... dak- en thuislozenvoorzieningen, vijf voor feitelijk daklozen en achttien voor residentieel daklozen'(Reinking, et al., 2001, P. 6) die zich met het aanbieden van opvang en zorg aan de daklozenpopulatie in Den Haag bezig houden.

In de volgende paragrafen beschrijf ik de laagdrempelige voorzieningen bij twee verschillende charitatieve organisaties: het Leger des Heils en Kessler Stichting.

5.1.3 Goodwillwerk leger Des Heils (GLD)

Het jaarverslag van het Leger des Heils spreekt van een eigen perspectief dat gebaseerd is op de missie en de grondslag van de organisatie en de daaruit voortvloeiende visie op mens en samenleving.

Het Leger des Heils (jaarverslag 2003. p . 9) biedt een breed pakket van voorzieningen voor verschillende doelgroepen. Deze instelling gebruikt de brede definitie van maatschappelijke opvang waar wonen, zorg en begeleiding in combinatie met elkaar worden aangeboden.

Vier laagdrempelige voorzieningen worden door deze charitatieve organisatie beheerd: Twee dagopvang, één vrouwenopvang en een kortdurende woon- en verblijfsvoorziening, en het Maatschappelijk Centrum. De laatste voorziening is in 2003 in een laagdrempelige voorziening veranderd. Eerst worden deze voorzieningen in een tabel weergegeven en daarna komen de opvangcapaciteit, dienstverlening en de opvangregels betreffende deze voorzieningen aan bod.

Tabel 8: Laagdrempelige voorzieningen, Goodwillwerk Leger Des Heils regio Den Haag

Nr	Voorziening	Doelgroep	Soort voorziening	Functie
1	Dienstencentrum Binkhorst	Buitenslapers	Dagopvang	Asiel
2	Dienstencentrum Wagenstraat	Buitenslapers	Dagopvang	Asiel
3	Vrouwenopvang Elim	Mishandelde vrouwen	24-uurs opvang	Asiel
4	Maatschappelijk Centrum	divers	Kortdurende opvang	Asiel en herstel

Bron: Leger des Heils, jaarverslag 2003, p.25

De vrouwenopvang Elim biedt opvang (asiel) aan mishandelde vrouwen en de vrouwen die vanwege bedreigende situaties hun huis moeten verlaten. Om die reden wordt de vrouwenopvang in deze scriptie niet besproken. Drie belangrijke elementen (opvangcapaciteit, dienstverlening in de opvang en de opvangregels) die voor de beantwoording van de centrale vraag van belang zijn, worden hieronder besproken.

A. Opvangcapaciteit Dienstencentra en Maatschappelijk Centrum (MC) Goodwillwerk Leger des heils

Het Leger des Heils biedt twee opvangvoorzieningen genoemd dienstencentrum, elk met een capaciteit van 40 plaatsen. Een pand van minder dan 40 kubieke meter in de Wagenstraat is voorzien van een keuken, receptie, doucheruimte en 40 stoelen en tafels voor buitenslapers. Het dienstencentrum Wagenstraat dat in het hart van de stad ligt, wordt bijgestaan door een tweede dienstencentrum, Dienstencentrum Binkhorst (nu Jonusstraat). Dit is een tijdelijke opvangvoorziening. Het Maatschappelijk Centrum heeft 14 slaapplekken.

De volgende tabel geeft de gegevens over de capaciteit van deze centra weer.

Tabel 9: Capaciteit dienstencentra en MC 2003

Nr	Voorziening	Capaciteit	Soort voorziening	Aantal bezoekers per dag (gemiddelde aantallen)	
				vrouw	Man
1	Dienstencentrum Wagenstraat	40 stoelen	Dagopvang	146	15
2	Dienstencentrum Binkhorst	40 stoelen	Dagopvang	38	14
3	Maatschappelijk Centrum	14	kortdurende opvang (max.1 jaar verblijf)	0	0

Bron: Leger des Heils, jaarverslag 2003, p.25

B. Dienstverlening

De dienstencentra zijn stoel- brood-bad- voorzieningen waar de buitenslapers kunnen douchen, soep kunnen eten en koffie kunnen drinken. Behalve koffie en soep worden ook diensten zoals een spreekuur van huisarts, maatschappelijk werk en verslavingszorg en psychiatrie aangeboden. Er is ook op werkdagen de mogelijkheid voor de klanten om telefonisch met instanties contact op te nemen.

Het tweede dienstencentrum is in 2003 als een tijdelijke opvang geopend. Het Leger des Heils beschouwt het als een succes omdat de druk op het reeds bestaande dienstencentrum is teruggebracht. Er wordt geen maatschappelijk werk aangeboden, maar hulp bij schulden, hulp bij aanvragen van een uitkering, bij juridische procedures, en het heeft een doorverwijsfunctie naar instanties zoals verslavingszorg, psychiatrie, woningbouwcorporaties, et cetera.

Betreffende het Maatschappelijk Centrum is alleen bekend dat het centrum tot 2003 een woon- en verblijfsvoorziening was waarin dak- en thuislozen van 18 tot en met 65 jaar 1 jaar kunnen verblijven.

Verlenging was ook mogelijk. In 2003 veranderde het centrum in een laagdrempelige voorziening als gevolg van het veranderde beleid van de gemeente Den Haag. Daarmee is de afdeling sociale activering ook opgeheven. Het is een bed-brood-bad- en begeleidingsvoorziening.

Tabel 10: Dienstverlening in de dienstencentra Wagenstraat en Binkhorst in 2003

Nr	Diensten	Dienstencentrum Wagenstraat		Dienstencentrum Binkhorst	
		Aantal bezoekers:		aantal bezoekers:	
		Man	Vrouw	Man	Vrouw
		146	15	38	14
1	Douches	19		14	
2	kledingverstrekking	10		12	
3	Koffie/thee verstrekking	175		82	
4	Lunchverstrekking	14		3	
5	Maaltijdverstrekking	4		5	
6	Ontbijtverstrekking	2		0	
7	Soepverstrekking	43		33	
8	Spreekuur contactarts	6 uur		1 uur (huisarts)	
9	Spreekuur maatschappelijk werk	25		1	
10	Spreekuur verslavingszorg	8		0	
11	Kasuitbetaling	18		18	

Bron: Leger des Heils, jaarverslag, 2003, p. 25

Buitenslapers kunnen ook het dienstencentrum Wagenstraat als postadres gebruiken.

C. Opvangregels

De opvang Wagenstraat ligt in het stadscentrum en is dagelijks (in het weekend en feestdagen vanaf 9 uur) 14 uur per dag open.

De toegang tot de opvang gebeurt na registratie en met het vertonen van speciale toegangkaart. Men krijgt gedurende openingstijden drie keer koffie en een kopje soep.

Rond 12:00 's middags wordt een keer soep geserveerd. Koffie is gratis, terwijl voor ontbijt, maaltijd en een tweede kopje soep betaald dient te worden.

Het tweede dienstencentrum is in 2003 geopend en was dagelijks 8 uur open (Leger des Heils, jaarverslag 2003, p. 22). Als gevolg van bezuinigingen moest het dienstencentrum twee uur eerder dan 18.00 uur sluiten. Het Leger des Heils houdt de registratie dagelijks bij. De registratie omvat wel dubbeltelling. Alleen in een dag en gedurende 2 uren heb ik 5 mensen uit 28 bezoekers van de dagopvang gesproken die niet buitenslapers waren maar zij hadden andere redenen om routinematig bezoek te brengen aan de dagopvang.

Hoofdregele die voor elke bezoeker gelden, zijn dat er in de opvang geen drugs gebruikt mogen worden en agressief gedrag wordt niet getolereerd.

Zoals we uit de tabellen kunnen lezen, hebben ongeveer 200 buitenslapers dagelijks in 2003 van de bovengenoemde twee dienstencentra (dagopvang) gebruik gemaakt.

Het jaarverslag geeft niet aan hoeveel buitenslapers van hulpverlenende diensten gebruik hebben gemaakt. De registratie van bezoekers en de bovenstaande cijfers zijn meer gericht op organisatorische verantwoording en leveren weinig professionele en beleidsrelevante informatie op. Het jaarverslag geeft ook niet aan hoeveel buitenslapers met een toekomstperspectief geholpen zijn of doorverwezen zijn naar een semi-permanente woonvoorziening.

Indien het totale aantal buitenslapers 400, schatting Trimbos-Instituut, (Reinking, 2001) bedraagt, bezoekt elke dag ongeveer de helft van de populatie van de doelgroep de twee bestaande dagopvangcentra in Den Haag. De conclusie die hieruit kan getrokken worden, is dat de capaciteit van deze twee centra niet in

verhouding staat met het aantal buitenslapers in Den Haag. Het pakket van dienstverlening, gezien de laagdrempeligheid van deze voorzieningen, is wel breed.

Een groot aantal opvangvoorzieningen voor buitenslapers worden door de Kessler Stichting beheerd. In het volgende lezen we meer hierover.

5.1.4 Kessler Stichting

Uit de voorgaande hoofdstukken weten we dat de maatschappelijke opvang uit dag- en nachtopvang, crisisopvang en vrouwenopvang bestaat. Aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven dat er in deze scriptie slechts twee organisaties (het Leger des Heils en de Kessler Stichting) worden behandeld die de laagdrempelige voorzieningen in Den Haag beheren. Het Leger des Heils was in de vorige paragraaf aan de orde en nu bespreek ik de laagdrempelige voorzieningen bij de Kessler Stichting. In Den Haag biedt de Kessler Stichting verschillende opvangvoorzieningen voor buitenslapers. De oorspronkelijke visie van de voorganger van de Kessler Stichting, genoemd tot 4 november 1959 als vereniging 'Thuis voor Onbehuisden', was gebaseerd op liefdadigheid en menselijke solidariteit. De laagdrempelige voorzieningen worden eerst in een tabel uiteengezet en vervolgens worden de capaciteit van deze voorzieningen, de dienstverlening en de betreffende opvangregels besproken. De Kessler Stichting biedt de volgende laagdrempelige opvangvoorzieningen voor buitenslapers.

Tabel 11: Laagdrempelige voorzieningen, Kessler Stichting 2003

Nr	Voorziening/Dienst	Doelgroep	Functie
1	Passantenverblijf	Buitenslapers	Asiel
3	Crisisopvang	Buitenslapers	Asiel & herstel
4	Crisisinterventie centrum	Buitenslapers	Asiel & herstel
5	Overbruggingsbedden	Buitenslapers en (soms) uitgezette asielzoekerfamilies	Asiel & herstel
6	Prostitutiebedden	Straat prostituees	Asiel (dagopvang)
7	Soepbus	Niet bereikte groep van buitenslapers	Signalering
8	Uitreachend werk	Buitenslapers	Hulpverlening

Bron: Kessler Stichting, jaarverslag, 2003, p.

De vragen betreffende de capaciteit, diensten die worden verleend en de regels die in deze voorzieningen gelden, komen één voor één aan de orde. Het is van belang om het duidelijk te maken dat de tabel-2 verschillende categorieën (vijf voorzieningen en een tweetal dienstverlenende projecten) weergeeft. Deze projecten worden apart besproken, want daar is geen sprake van opvangregels en opvangcapaciteit. De bovengenoemde drie elementen gelden alleen voor de categorie voorzieningen.

5.1.5 Voorzieningen

De nachtopvang heeft een bijzondere plaats in dit onderzoek. Ten eerste biedt de nachtopvang een slaapplek voor de buitenslaper en ten tweede hebben de capaciteit van de nachtopvang, de opvangregels en de diensten die worden verleend sterke verbanden met de centrale vraagstelling in deze scriptie. Daarom wordt de nachtopvang hier in detail behandeld.

De nachtopvang (Passantenverblijf) en de Prostitutiebedden verschillen in een aantal opzichten van de rest van voorzieningen. De eerste is een nachtopvang en de tweede een dagopvang. De andere voorzieningen uit de tabel 11 bieden begeleiding en verblijfsmogelijkheid van maximaal zes maanden. Eerst komt de nacht- en dagopvang aan bod.

1. Nachtopvang (Passantenverblijf)

A. Opvangcapaciteit

Nachtopvang is altijd schaars geweest. In 1986 hadden acht instellingen uit 22 erkende instellingen een passantenverblijf (Heydendael en Nuy, 1992, p. 168) met een gezamenlijke capaciteit van ongeveer 140 plaatsen. Toen was ook sprake van huisregels en een beperkt aantal nachten per maand. Er werd begeleiding aangeboden voor wie daar om vroeg.

Deze verblijfsregel is niet louter een strikt gevolg van de relatief geringe bezettingscapaciteit, maar ook vanwege de opvatting dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat de opvang een soort permanent toevluchtsoord wordt. Deze opvatting geldt nu nog steeds voor de dag- en nachtopvang.

Het bestaan van het passantenverblijf gaat terug tot 1912. In een artikel in de Haagsche Courant van 1937 (een krantknipsel uit het archief van de instelling, zonder datum) kunnen we lezen dat de Kessler Stichting (vanaf 1923) vanaf dan bekend was onder de naam: 'Tehuis voor onbehuisden' en was opgericht met het doel om daklozen opvang te bieden: 'Er behoeft thans niemand meer dakloos langs de straat te zwerven. Het staat voor iedereen dakloos open, zonder dat zijn verleden, zijn politieke overtuiging of godsdienstige gezindte wordt gevraagd en zonder dat er voor het nachtverblijf enz ook maar iets behoeft te worden betaald'. De zwervers konden zich elke dag tussen 7 en 12 uur aanmelden. De passanten kregen een bad, een warme maaltijd en een bed. De bedtijd was tot 6 uur en iedere passant moest na douchen en ontbijt de opvang verlaten. Voor het '...gevallen van huidziekte, schurft enz. is er een afzonderlijke slaapzaal'. De stichting kon niet alleen aan 80 mannelijke passanten opvang bieden, maar had ook een afzonderlijke opvangruimte voor zwerfende vrouwen en kinderen. In principe konden passanten niet meer dan 14 nachten per jaar opgevangen worden. Er was verder een opvang die 'internen' heette. 'De internen zijn diegenen, welke erop aangezien worden, dat zij de eigenschappen hebben omgereclasseerd te worden' volgens de definitie van het artikel. De internen konden blijven zolang zij 'voldoende op verhaal gekomen zijn en zich aan een geregeld leven hebben gewend' (idem)

Het bestaande Passantenverblijf biedt nachtopvang aan mannen en vrouwen van 18 jaar en ouder. Volgens het jaarverslag (1997, p.15) was het mogelijk met bepaalde afspraken passanten vanaf mei 1997 ook overdag in de opvang te laten vertoeven.

Het Passantenverblijf bestaat uit twee gedeeltes: een gedeelte is het hele jaar vanaf 17.00 tot 21.00 uur open voor aanmeldingen en het andere gedeelte heeft winteropvang, met een capaciteit van 60 bedden. De winteropvang gaat van start bij een temperatuur van minus vijf graad. In die periode kunnen buitenslapers onbeperkt overnachten. In 2002 kon het passantenverblijf aan 40 buitenslapers opvang bieden (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 4). Twee bedden worden elke nacht door de politie gereserveerd en zes bedden door de GGD, genoemd 'Tyfoonbedden'. Tyfoonbedden zijn bedoeld voor de cliënten van het Vangnet van de GGD. Buitenslapers maken gebruik van de resterende 24 reguliere bedden (Kessler Stichting jaarverslag 2003, p. 8 en 9). Van de reguliere bedden zijn er vier voor vrouwen bestemd. De bezettinggraad dit jaar was 57,0 procent (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 10). Sinds 2003 is de capaciteit van de nachtopvang van 40 naar 60 bedden verhoogd.

In mei 2003 hebben in totaal 694 keer personen van de nachtopvang gebruikt gemaakt waarvan 101 keer tyfoon klanten. De politiebedden waren elf keer bezet. Een ander bestand van de nachtopvang houdt het aantal in mei 2003 op 759.

De volgende tabel presenteert een overzicht van bezoekers in de maanden maart tot en met mei 2003.

Tabel 12: Bezoekers nachtopvang in maart, april en mei 2003

Maand	capaciteit nachtopvang	Bezetting reguliere bedden	politie - bedden	Tyfoon bedden	bezetting totaal	niet gekomen	weggegaan	geschorst
maart	930	657	12	150	819	16	3	0
april	930	511	8	84	603	8	4	1
mei	930	582	11	101	694	10	8	1
Totaal	2790	1750	31	335	2116	34	15	2

Bron: Registratie passantenverblijf, Kessler Stichting, 2003.

Zoals we uit tabel 12 kunnen aflezen, zijn 34 buitenslapers na het reserveren van een slaappleaats niet gekomen en 15 buitenslapers zijn na het douchen en eten weer vertrokken.
De volgende tabellen geven het aantal bezoekers volgens de officiële administratie van deze nachtopvang.

Tabel 13: Bezetting passantenverblijf 2003

maand	bezoekers		politiebed	tyfoonbedden		totaal tyfoon	Totale bezetting	gem.p.nacht
	man	vrouw		man	vrouw			
januari	531	64	12	75	5	80	687	24,14
februari	446	62	9	59	0	59	576	23,47
maart	735	120	8	95	7	102	965	23,71
april	678	115	5	74	14	88	886	22,6
mei	676	96	8	71	29	100	880	21,81
juni	586	69	0	90	14	104	759	18,9
juli	641	105	2	63	38	101	849	20,68
augustus	546	122	2	74	13	87	757	17,61
september	691	121	7	93	4	97	916	23,03
oktober	696	102	7	97	2	99	904	22,45
november	609	68	3	86	29	115	795	20,3
december	678	21	3	90	3	93	795	21,87
Totaal	7513	1065	66	967	158	1125	9769	21,17

(Kessler Stichting, jaarverslag 2003. p. 9)

De cijfers uit de registratie van nachtopvang wijken soms af van de cijfers gepubliceerd in het jaarverslag 2003.

B. Dienstverlening

Passantenverblijf is een bad/bed en brood voorziening. In de regel houden verslavingszorg van Parnassia en maatschappelijk werk spreekuren in de opvang.

Er wordt geen andere hulpverlenende dienst geleverd door de Kessler Stichting aan de klanten van nachtopvang. In de praktijk is de dienstverlening beperkt tot bad, brood en bed.

C. Opvang regels

De passant dient bij binnenkomst de huisregels in acht te nemen. De huisregels omvatten de aanmelding, de reservering van een bed en de gedragscodes gedurende het verblijf binnen de opvang. Passanten kunnen zich tussen 17.00-21.00 uur melden voor een slaappleaats. Een bijdrage van € 5 (in 2005 is dit verlaagd naar € 2) is men verplicht te betalen voor een nacht verblijf. De passant levert zijn/haar bezittingen in bij de balie, krijgt een bednummer, een handdoek en een schouwtje shampoo in een plastic bekertje in zijn/haar handen gedrukt en moet naar de douche. In de kantine wordt gegeten. Alcohol- en drugsgebruik zijn verboden en de overtreder wordt geschorst voor een bepaalde tijd. Eenmaal naar buiten, kunnen de passanten niet meer naar binnen. Om zes uur 's ochtends worden ze wakker gemaakt om te douchen en te ontbijten, en om acht uur moeten ze de opvang verlaten. Voordat de passanten de opvang verlaten, kunnen ze een bed voor de volgende nacht reserveren.

Niet alleen passanten kunnen een slaappleaats reserveren, maar er worden ook bedden voor de politie en GGD op contractbasis gereserveerd.

Het maximum toegestane aantal overnachtingen is medio 2003 veranderd. Voorheen moest de buitenslaper na zeven aaneengesloten nachten zorgen voor een andere opvang en na zeven nachten kon hij/zij weer terug. Het werd in 2003 mogelijk voor een buitenslaper om 14 nachten in de opvang te overnachten en na twee overnachtingen ergens anders, weer terug te komen. Deze regel is in 2004 weer vervangen door de oude regel. De Tyfoonbedden vallen niet onder deze regel.

Het was mogelijk voor politie, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), Busproject, noodcentrum en dergelijke om negen 'crisisplaatsen' per nacht te reserveren. Deze regels worden door de organisatie vastgesteld.

2. Prostitutiebedden

In samenwerking met het Stichting Hulpverlening en Opvang Prostituees (SHOP) kwam in 2002 dit project tot stand voor dakloze straatprostituees.

A. **Capaciteit:** De huidige capaciteit van deze opvang is zes bedden.

B. **Dienstverlening:** Er wordt geen dienst verleend.

C. **De Opvangregels:** De doelgroep wordt 's morgens op een vaste tijd met een busje van tippelzone naar de opvang gebracht waar ze hun dagrust kunnen beleven. Uit het jaarverslag blijkt dat de opvang niet aan de wensen van de doelgroep is aangepast. 'Het feit dat men zich niet spontaan kan melden en dat er geen drugs gebruikt mogen worden, is voor sommige vrouwen een belemmering om zich aan te melden. De Kessler Stichting en Winkel bespreken welke aanpassingen eventueel gewenst zijn' (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 5).

3. Crisisinterventiecentrum

A. Opvangcapaciteit

Deze voorziening bestond in 2000 onder de naam Noodcentrum² (crisisopvang) en was bestemd voor mensen die plotseling op straat kwamen te staan (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 37). Ook asielzoekers en mensen die uit de gevangenis of een ziekenhuis waren ontslagen, behoorden tot de doelgroep. Het jaarverslag geeft niet weer wat de capaciteit was van deze voorziening. In 2002 bestond de voorziening niet meer en er wordt over Crisisinterventiecentrum gesproken. In principe zijn de crisisopvang en Overbruggingsbedden twee afdelingen van het Crisisinterventiecentrum. De capaciteit van het Crisisinterventiecentrum is 24 slaapplekken. Crisisopvang heeft zes bedden die gedurende 24 uur beschikbaar zijn en de capaciteit van het traject Overbruggingsbedden is niet aangegeven. Dit traject vangt die cliënten van interventiecentrum op 'die zonder onderdak zitten en op korte termijn weer zelfstandig kunnen wonen of bijvoorbeeld terugkeren naar het land van herkomst' (idem, p. 4).

Tabel 14: bezetting crisisopvang, 1^e kwartaal 2004

maand	Max.bezetting 6 per dag	Werkelijke bezetting	extra bed	Totaal
januari	186	57	53	110
februari	174	21	0	21
maart	186	42	12	54

Bron: Registratie Kessler Stichting

Het interventiecentrum heeft 18 bedden. 'Crisisinterventiecentrum is bedoeld voor mensen die dak- en thuisloos zijn en begeleiding en ondersteuning vragen. Meestal is er sprake van (forse) financiële en psychosociale problemen', schrijft het jaarverslag van de Kessler Stichting(2003, P. 11). Het verblijf duurt in het CIC gemiddeld drie maanden.

De cliënten van CIC stromen vaak door naar Overbruggingsbedden (OBB). De OBB vangt verschillende subgroepen op: uitgeprocedeerde asielzoekers die op uitzetting wachten en mensen die door brand op straat komen te staan en na een korte tijd weer naar hun huis terecht kennen. De tweede groep bestaat uit mensen

² Dit centrum is een 7x 24uur opvangvoorziening met vier slaapplekken bedoeld voor zorgwekende zorgmijders. De verblijftijd in 1997 was twee weken. Het Noodcentrum was in 1997 geopend en daarmee was de intake functie van passantenverblijf overgeheveld naar het Noodcentrum. Deze voorziening fungeerde als een centraal aanmeldingspunt van buitenslapers. Het Noodcentrum bestaat nu niet meer en er zijn een crisisinterventiecentrum en overbruggingbedden (OBB) opgezet (Kessler Stichting, jaarverslag1997, .p)

die op een opvang wachten en de derde groep bestaat uit mensen die op termijn zelfstandig willen gaan wonen.

Er geldt geen maximale verblijfsduur voor cliënten van OBB.

De volgende tabel geeft de bezetting van het Crisisinterventiecentrum weer.

Tabel 15: bezetting Crisisinterventiecentrum, 1^e kwartaal 2004

maand	Max. bezetting 18 per dag	Werkelijke bezetting	extra bed	Totaal
januari	558	528	21	249
februari	522	428	0	428
maart	558	536	0	536

Bron: registratie Kessler Stichting

B. Dienstverlening

Het crisisinterventiecentrum is een laagdrempelige voorziening. Dit houdt in dat de verblijfsduur niet langer dan zes maanden bedraagt en er wordt van een beetje begeleiding gesproken. De dienstverlening is beperkt tot bed/brood/bad. 'Enkele dagen na een opname wordt de problematiek geïnventariseerd en een hulptraject opgezet. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden binnen en buiten de Kessler Stichting (idem, p.4). Voor de cliënten van overbruggingsbedden worden geen hulptraject opgezet. Deze cliënten staan op een wachtlijst van één of andere instelling voor langdurige verblijfplaats.

C. De opvangregels

Voor de voorzieningen Crisisopvang en crisisinterventie gelden de hoofdregels van drugsverbod en meewerken in de realisatie van het opgestelde hulptraject.

5.1.6 Activiteiten

Hieronder bespreek ik de hulpverlenende activiteiten die buiten een opvangvoorziening plaatsvinden. Het doel is niet alleen hulpverlening, maar ook het winnen van het vertrouwen van buitenslapers. Deze activiteit zijn gericht in het bijzonder op de niet-bereikte groep van buitenslapers. Outreach-activiteiten en het soepbus-project komen hier aan de orde.

1. Outreach-werk

Het is wel verrassend dat de outreach-activiteiten in geen enkel jaarverslag van de Kessler Stichting worden genoemd, terwijl er een outreach-medewerker en gegevens over outreach-activiteiten beschikbaar zijn.

Tabel 16 geeft de contacten en de dienstverlening van het outreach-werk weer.

Tabel 16: outreach-activiteiten tot september 2004

Soort activiteit	januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	aug.	Totaal
nieuwe cliëntcontacten	8	6	1	1	3	4	3	5	31
onderhoudscontacten bestaande cliënten	62	31	0	7	36	89	18	20	263
adviesgesprekken	10	0	0	0	0	0	0	0	10
hulpverlenings- contacten	31	18	23	9	24	44	9	17	175
netwerkcontacten	6	4	6	1	3	7	2	2	31
meldingen daklozen	5	1	3	2	0	0	0	0	11
overige	11	9	1	6	9	21	5	5	67
Totaal	133	69	34	26	75	165	37	49	588

Vergelijkend met het jaar daarvoor ceteris paribus zijn de contacten met cliënten in 2004 afgenomen. Dit kunnen we uit de volgende gegevens afleiden:

Tabel 17: outreach-activiteiten 2003

Soort activiteit	jan	feb	mart	apr	mei	juni	juli	augu	sept	okt	nov	dec	totaal
nieuwe contacten	24	8	11	8	7	5	8	8	8	8	9	7	111
onderhoudscontacten bestaande contacten	45	42	20	40	48	32	26	28	45	68	28	54	476
adviesgesprekken	11	8	1	6	7	4	6	5	13	13	9	7	90
hulpverlenings- contacten	44	30	25	25	43	33	12	35	58	49	23	28	405
netwerkcontacten	12	8	6	3	6	6	5	5	12	6	6	9	84
melding daklozen	6	6	0	1	1	0	1	1	5	1	0	2	24
overige	3	6	13	6	11	8	4	6	16	23	11	7	114
Totaal	145	108	76	89	123	88	62	88	157	168	86	114	1412

Uit de cijfers blijkt dat elf meldingen uit de 236 contacten plaats hebben gevonden. Het outreach- werk in 2003 heeft tot 24 meldingen van buitenslapers geleid.

Dienstverlening en regels

De dienstverlening van het outreach-werk is beperkt tot twee soorten activiteiten: het doorverwijzen van de buitenslaper naar een opvang of een ziekenhuis en informatieve ondersteuning. Doorverwijzing naar een opvang gebeurt op basis van het netwerk dat de outreachende medewerk(st)er binnen de organisaties van maatschappelijke opvang heeft opgebouwd. Met de oprichting van de CTMO dient het outreach-werk de buitenslaper naar de CTMO door te verwijzen.

2. Soepbus

Een busproject is opgezet om aan de niet-bereikte groep van buitenslapers, die dag en nacht op straat leven, diensten te verlenen.

Volgens de registratie van de Kessler Stichting hebben 200-250 buitenslapers in 2002 van de diensten van het Soepbus-project gebruik gemaakt. In 1997 is in totaal 47.311 keer gebruik gemaakt van de bus. Van het aantal mensen dat in 1997 de bus heeft bezocht (1212), bezoekt vijftientig procent volgens het jaarverslag de bus regelmatig. Om dubbeltelling te voorkomen zijn de cijfers volgens het verslag naar beneden afgerond. Het jaarverslag van 2003 meldt het gemiddelde aantal gebruikers per nacht tussen 150-200 buitenslapers.

Dienstverlening en regels

De goed uitgeruste bus deelt soep en koffie uit aan de buitenslapers die dag en nacht op straat leven. De Soepbus gaat om 21.00 uur open wanneer de nachtopvang stopt met opname van passanten en werkt door tot 09.00 uur. De Soepbus had een vaste plaats die altijd te vinden was. Sinds 2002 rijdt de bus door de stad en stopt op zeven vaste plaatsen. (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 4)

Het Busproject heeft als doel om in contact te komen met en het vertrouwen te winnen van de mensen die op straat leven. De medewerkers kunnen de bezoekers verder helpen met het doorverwijzen naar een opvang zoals het passantenverblijf of de crisisopvang.

In de regel hebben de medewerkers van de bus 'een signalerende functie en informeren ze de soepbusbezoekers over hulpmogelijkheden' (Kessler Stichting, jaarverslag 2002, p. 4).

Elke voorziening heeft eigen huisregels die door de organisatie worden vastgesteld. We kunnen de opvangregels in twee sets classificeren, gedragscodes en huisprocedures. Gedragscodes regelen de omgangsmannen tussen bewoners enerzijds en tussen bewoners en de medewerkers anderzijds. Huisprocedures hebben betrekking op de opname en het woon- en werkschema dat voor de bewoners is vastgesteld door de organisatie. Deze regels gelden voor elke voorziening ongeacht of het om een dag- en nachtopvang gaat of om een semi-permanente woonvoorziening.

Terwijl de huisregels in hoofdlijnen bij de meeste voorzieningen dezelfde zijn, zijn er variaties waarneembaar. Want de organisaties van maatschappelijke opvang werken in hetzelfde milieu en met de min of meer zelfde doelgroepen. (dak- en thuislozen)

Voor dit onderzoek zijn de hoofdregels van belang. Deze zijn het hanteren van contra-indicaties door alle opvangvoorzieningen, de beslissing wie de opvang binnen kan en wie de opvang uit gaat en wanneer. Deze regels beperken of verruimen niet alleen de toegankelijkheid tot de opvang, maar hebben ook invloed op het verblijf in de betreffende opvang. Daardoor kunnen zowel de capaciteit als de dienstverlening worden beïnvloed.

Nu dat de capaciteit, dienstverlening en de huisregels in de laagdrempelige voorzieningen zijn besproken, zet ik de capaciteit van laagdrempelige voorzieningen op een rij.

Tabel 18 Capaciteit laagdrempelige voorzieningen

Opvang	capaciteit	gem.bezetting	bezoekers per dag/nacht
dienstcentra	40	200	200 per dag
nachtopvang	30	23	23 per nacht
Winteropvang	60	60	60
crisis/interventie	18	17	17
Maatschappelijk Centrum	14	0	0
Soepbus	0	150-200	150-200 per nacht
Totaal	148	500	500

Terwijl de besproken voorzieningen, de opvangcapaciteit en de dienstverlening de realisatie van de beleidsdoelstelling dienen om voldoende opvang te realiseren, heeft de CTMO het doel om de toegankelijkheid van opvang te verbeteren. Deze organisatie bespreken we in de volgende paragraaf.

5.2 Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO)

In 2002 was er sprake van een herverdeling van functies binnen de maatschappelijke opvang. De herverdeling gebeurde in het kader van kwaliteitsverbetering. 'Deze ontwikkeling is geheel in lijn met het plan van het Platform Maatschappelijke Opvang (de instellingen voor maatschappelijke opvang inclusief vrouwenopvang)³ om een loket te ontwikkelen voor de toegang tot de MO en de volgende stap die daaruit voortvloeit: (onafhankelijke) indicatiestelling en zorgtoewijzing (vanzelfsprekend met behoud en garantie van laagdrempeligheid) (Gemeente Den Haag, raadsvoorstel, RIS093429-12februari 2002, p. 1).

Deze één-loketfunctie wordt aan de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO) toebedeeld. De CTMO is vanaf juni 2003 in projectvorm uitgevoerd. Eind 2004 vond een evaluatie plaats (Nieuwsbrief Dienst OCW gemeente Den Haag. September 2003. Nr.1).

Het Protocol CTMO beschrijft de functies van dit meld- en registratiepunt als volgt:

Informatie en Advies: algemene kennis en expertise leveren over aan Maatschappelijke Opvang gerelateerde zaken aan de klanten van de CTMO en het doorverwijzen van klanten voor aanmelding tot opvang binnen voorzieningen voor MO of naar andere voorzieningen en diensten. De volgende functies worden door de CTMO uitgevoerd:

1. Aanmelding en screening;
2. Hulptoewijzing;
3. Cliëntvolging en Trajecttoetsing;
4. Beleidsinformatie.

De cliënten van CTMO zijn naar verwachting

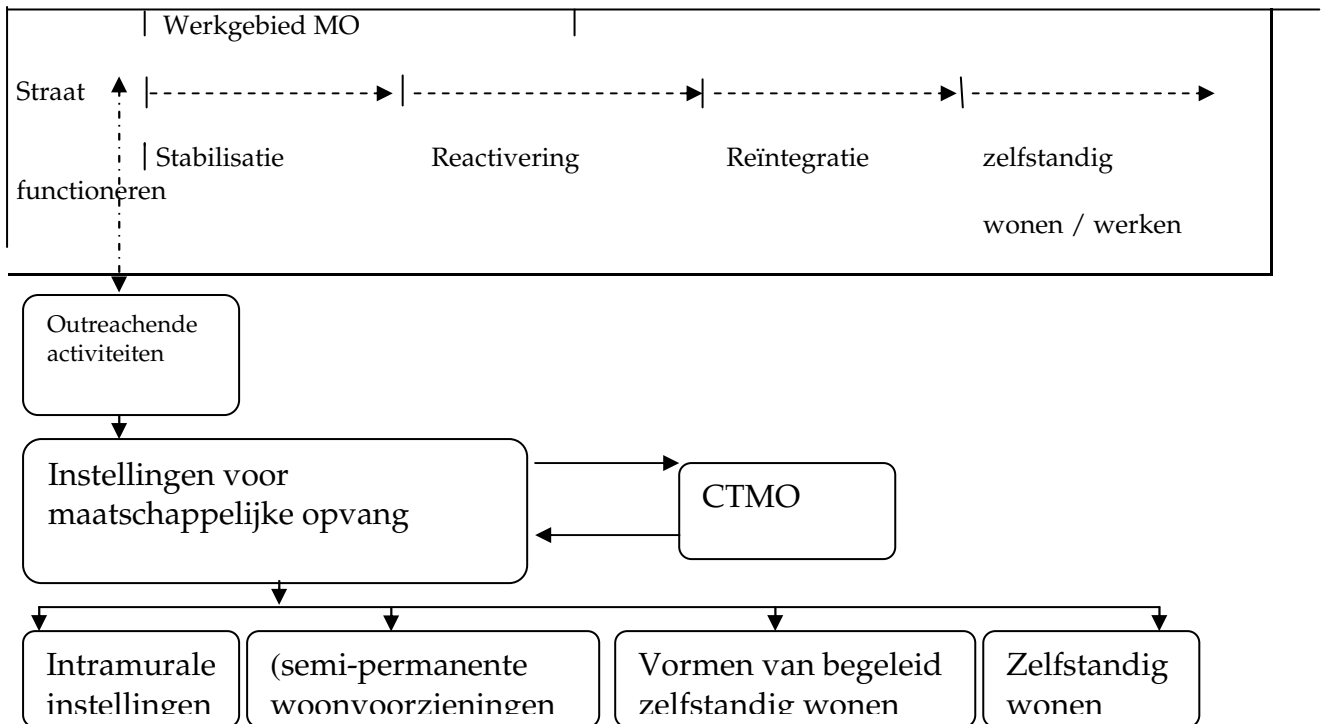
1. dak- en thuisloze personen;
2. cliënt van de MO;
3. burger.

De bedoeling is om de registratie en doorverwijzing van cliënten door de CTMO te laten plaatsvinden. Het is handig om hier van het schema gebruik te maken dat de positie van de maatschappelijke opvang weergeeft in relatie tot de andere sectoren en de ketenpartners.

2. Platform maatschappelijke opvang heet voortaan Directeuren Overleg Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang, DOMOVO.

De CTMO neemt deel aan het zorgproces (zie figuur 4 in hoofdstuk drie) als een schakel tussen het outreachwerk en de opvangvoorzieningen. Figuur 5 geeft de positie van de CTMO in het zorgproces weer.

Figuur 5 Zorgproces



Bron: Kadernota maatschappelijke opvang, gemeente Den Haag 2004-2008. P. 8.

De CTMO is een experimentele poging en de toekomst zal op de vragen over de effectiviteit en doeltreffendheid van dit project antwoord geven.

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat 'laagdrempeligheid' kortdurende opvang met een beetje begeleiding betekent. De dag- en nachtopvang beperkt zich tot het verlenen van opvang en de crisis/interventiecentra bieden schuldhulpverlening en begeleiding gedurende maximaal zes maanden. Er wordt niet aan het bieden van een toekomstperspectief gewerkt en dat is gezien de verblijfsduur ook niet te realiseren. De preventiefunctie van opvang vervalt hierdoor en de dag- en nachtopvang krijgt de functie van een tussenstation voor buitenslapers om op adem te komen.

De capaciteit van opvangcentra was het andere aandachtspunt in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk. Tellen we het gemiddelde aantal bezoekers van de Soepbus (ongeveer 200 per nacht) bij het gemiddelde aantal (23) dat in dezelfde periode van maart, april en mei 2003 de nachtopvang heeft gebruikt, komen we tot een gemiddeld aantal van 223 buitenslapers. De capaciteit van de nachtopvang (60 slaapplekken) is ver beneden het aantal buitenslapers (223) dat aan een slaapplek in een opvang behoefte heeft.

Voor een goede uitvoering van opdrachten en missies is niet alleen de duidelijkheid van de doelstelling van vitaal belang, maar ook de instrumenten en de manier van het aanwenden van instrumenten. Deze elementen zijn noodzakelijk voor de realisatie van beleidsdoelstellingen, maar ze zijn zeker niet voldoende. Het vertalen van beleid naar uitvoerbare middelen in de praktijk bepaalt eigenlijk de werkelijke invloed van het beleid en de ingezette instrumenten op het gedrag van de doelgroep. De organisaties die in dit hoofdstuk zijn besproken interpreteren het beleid en passen de beleidsinstrumenten toe. Hoe ze het beleid en de werking van instrumenten beïnvloeden, komt in de volgende paragraaf ter sprake.

5.3 Beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid

De vorige paragrafen gingen over de opvangcapaciteit, de dienstverlening en de opvangregels van de laagdrempelige voorzieningen door aandacht te geven aan preventie-, asiel- en herstelfuncties in de zorgketen. Nu komen de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid van de in dit hoofdstuk besproken organisaties van maatschappelijke opvang aan de orde. De organisaties waar we hier over spreken zijn

particuliere organisaties die publieke taken bekleden. Financieel zijn deze organisaties grotendeels afhankelijk van rijks- en lokale overheden. De lokale overheid stelt ook regels en eisen waaraan ze moeten voldoen. De organisaties zelf stellen ook regels en eisen waaraan de cliënten van de laagdrempelige voorzieningen moeten voldoen.

Hier wordt aan de hand van de in hoofdstuk twee besproken inzichten over beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid gekeken hoe in de praktijk van deze vrijheden gebruik wordt gemaakt. In principe, zoals uit hoofdstuk twee blijkt, laten het beleid of regelgeving ruimte voor beleidsvrijheid door delegatie of door het toekennen van autonomie aan een orgaan. Beleidsvrijheid kan ook het gevolg zijn van de interpretatie van het beleid.

Beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid doen zich voor door bureaucrativering en professionalisme. Deze vrijheden manifesteren zich in regels en procedures van de bureaucratie en in het professionalisme. De theoretische inzichten die in hoofdstuk twee hieromtrent zijn besproken hebben ook betrekking op bureaucratie en professionalisme.

Het hanteren van contra-indicaties, beslissen over de capaciteit van een opvang en de diensten die verleend worden, zijn de manieren waarop het instrument 'opvang' tot een bruikbaar beleidsmiddel wordt omgezet. Het uitvoerbaar maken van beleidsinstrumenten voor het beleid in een bepaalde context is gericht op het realiseren van de beleidsdoelstelling, maar het bruikbaar maken van beleidsinstrumenten (voorziening in de context van dit onderzoek) voor de doelgroep waarop deze instrumenten zijn gericht, leidt wellicht tot een meer gunstige beleidsimpact of -outcomes. Dit getuigt van het belang van dit thema voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling in dit onderzoek.

De regels en procedures betreffende voorzieningen komen onder de titel bureaucratie (paragraaf 5.3.1) aan bod en de dienstverlening onder professionalisme wordt besproken in paragraaf 5.3.2. De problemen en knelpunten zijn de thema's van paragraaf 5.3.3.

5.3.1 Bureaucratie

Beide organisaties (het Leger des Heils en de Kessler Stichting) die de laagdrempelige voorzieningen beheren, worden door de overheid gefinancierd, beiden richten zich deels op buitenslapers en beide werken in dezelfde omgeving. Zij bieden 24-uurs of deeltijdopvang aan de daklozen en hanteren daarbij de contra-indicaties. Beide organisaties zijn niet alleen charitatief van aard, maar ook gebureaucratiseerde organisaties. En bureaucratie stelt eisen waaraan voldaan moet worden. Aan deze eisen moeten niet alleen de organisaties van laagdrempelige voorzieningen, maar ook de buitenslapers voldoen, willen ze gebruikmaken van opvang en hulpverlening.

Voor ons doel om de rol van bureaucratistische regels en procedures in het beperken of verruimen van de opvangmogelijkheden te analyseren, wordt hier de invloed van beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid in de empirie besproken. Aandachtpunten zijn de opvangcapaciteit, de opvangregels en de dienstverlening. Deze regels en procedures bepalen het proces, de toegankelijkheid, de doorstroom en de uitstroom, kortom de zorgketen.

Deze regels en procedures worden hieronder besproken.

A. Opvangcapaciteit

De uitbreiding van een bestaande opvang of het opzetten van een nieuwe opvang is de bevoegdheid van gemeente. Hieromtrent is er een aantal voorbeelden dat de rol van organisaties van maatschappelijke opvang en de gemeente kan verduidelijken.

In Den Haag is er één nachtopvang genoemd, het Passantenverblijf met een capaciteit van 60 slaapplekken. De Kessler Stichting ziet de nood voor uitbreiding van de opvang om de moeilijke groep van buitenslapers zoals zwaarverslaafden ook opvang te bieden. De locatiemanager van het passantenverblijf, Edwin van der Oever, zei in een interview dat de stichting van plan is om een gebruikersruimte in een aparte aangepaste afdeling voor mensen met gedragsproblemen te creëren. Dit voorstel dient eerst gehonoreerd te worden door de gemeente.

Het Passantenverblijf is in principe uitgebreid tot 100 slaapplekken. Zestig bedden worden als reguliere bedden dagelijks gebruikt en de overige 40 bedden worden als winteropvang beschouwd. Deze wordt geopend indien de temperatuur naar vijf graden onder nul zakt.

Het voorstel van het Leger des Heils ligt al bij de gemeente om een tweede nachtopvang voor buitenslapers te openen, zei Koeman, directeur van het Leger des Heils in zijn interview.

De organisaties van maatschappelijke opvang kunnen wel als sociale partners van de gemeente op de beleidsvorming invloed uitoefenen.

B. Opvangregels

Het hanteren van contra-indicaties is van groot belang, dit filtert namelijk de doelgroep en beperkt de bruikbaarheid van de opvang.

De buitenslaper krijgt te maken met contra-indicaties, indien hij/zij een organisatie van maatschappelijke opvang voor een onderdak benadert. Het hanteren van contra-indicaties leidt ertoe dat de buitenslapers niet in een opvang terecht kunnen die voor hen bestemd is, omdat de organisatie geen lastpak in huis wil hebben en/of niet er op toegerust is om bepaalde groepen op te nemen. De organisatie heeft de beleidsvrijheid om haar deuren voor sommige groepen van daklozen dicht te houden. Dit is het formele gezicht van de regel. In de praktijk bepaalt de intake medewerker (street-level low-decision making) wie in aanmerking komt voor opname in de opvang. Daarnaast is de capaciteit van een bestaande opvang van invloed. Wanneer het aanbod kleiner is dan de vraag naar opvang, worden de criteria strakker gehandhaafd en in andere gevallen worden eisen aan de gegevens van buitenslaper gesteld of de gegevens aan de eisen aangepast.

Het vaststellen van opvangregels valt ook onder de beleidsvrijheid van de organisatie. De strenge of soepele regels voor opname of het verblijf in een opvang beperken of verruimen de mogelijkheid van de opvang gezien de doelgroep aan wie multi-problematiek toegeschreven wordt. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: Uit de registratie van de Kessler Stichting blijkt dat in 2003 meer dan 20 van 191 bewoners van vier projecten uit de opvang naar een onbekend adres zijn vertrokken. Twaalf mensen zijn tegen hun wil uit de opvang gezet en 40 mensen hebben in dit jaar de voorzieningen na overleg verlaten (Kessler Stichting, bewonersregistratie, 2003).

In een nacht- en dagopvang hebben de opvangregels wellicht minder negatief effect, omdat de tijd die de buitenslaper doorbrengt in de opvang vrij kort is. De regels en procedures die voor de opname gelden, zoals contra-indicaties en intake procedures, zijn wel van groot belang voor de toegankelijkheid van de voorzieningen.

C. Dienstverlening

Het beleid stelt zich de doelstelling om de toegang tot de opvang te verbeteren. Daarom verbiedt het hanteren van contra-indicaties enerzijds en creëert het de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO) anderzijds om deze doelstelling te realiseren.

Het beleid om de niet bereikte groep van buitenslapers te benaderen en te helpen, is vertaald in outreach-activiteit. Tevens is er een centraal meldpunt (CTMO) voor registratie en het doorverwijzen van daklozen naar de passende voorzieningen opgericht. Het outreach-werk dient de buitenslaper door te verwijzen naar dit centrale meldpunt (CTMO), maar dit wordt door de outreach-medewerk(st)er op basis van zijn/haar oordeel op routinematige manier geregeld.

De CTMO dient de toegankelijkheid tot voorzieningen te verruimen zonder de contra-indicaties te hanteren. Hoe realistisch kan het zijn dat doorverwijzing van een buitenslaper na een analyse van individuele gevallen zonder het hanteren van beoordelingscriteria plaats zou vinden. Men krijgt te maken met twee basisprincipes: Het gelijkheidsbeginsel en de gelijke behandeling van gelijke gevallen. Wie beoordeelt welke gevallen gelijk zijn heeft de discretionaire ruimte ervoor.

Niet alleen de regels en procedures, maar ook professionalisme in de zorg- en hulpverlening geeft de organisatie en de mensen in het beleidsveld beoordelingsvrijheid. In het volgende lezen we hier meer over.

5.3.2 Professionalisme

Professionalisme is de technologie en het instrument waarmee de organisaties van maatschappelijke opvang de vastgestelde doelen kunnen verwezenlijken.

Wat de bureaucratie met de classificatie van mensen doet, werkt verder door in professionalisme.

De organisatie verwerkt de mensen tot cliënt, plaatst ze in categorieën en behandelt ze in termen van deze categorieën (Lipsky,1980, p.59).

De professionals zoals de hulpverleners en maatschappelijke werk(st)ers zijn niet anders dan de street-level bureaucrats in hun omgang met de cliënten, maar ze bezitten professioneel gezag.

De hulpverleners van Parnassia of het maatschappelijke werk in een dag- en nachtopvang werken binnen het vastgestelde kader door de bureaucratie met daarin de contra-indicaties en de classificatie van de cliënten.

Het specialisme in een opvangvoorziening houdt in dat er aan de cliënt zorg en hulp wordt geboden. De zorg- en dienstverlening wordt, zoals we in paragraaf 5.1.3 en verder hebben gelezen, gemeten op basis van het aantal uren en niet op basis van de uitkomsten van zorg- en dienstverlening. Er zijn geen gegevens beschikbaar die het resultaat van professionele dienstverlening in de nachtopvang aangeven.

Ook binnen het Crisisinterventiecentrum houden de Sociaal-pedagogische werkers (SPW-ers) zich bezig met de vraag hoe ze de cliënten in het woud van regels en procedures kunnen helpen. Echte zorgverlening vindt in andere instanties plaats en het zorgplan bij een opvang beperkt zich tot agendabeheer en begeleiding van de cliënt.

De relatie tussen de hulpverlener en de cliënt is een scheve. De organisatie zet het beleidsdoel in omgeschreven taken om en de outreach-medewerk(st)er moet die taken (buitenslapers benaderen en hulpverleners) uitvoeren. Zij/hij heeft weinig mogelijkheden en middelen de hulpverlening te realiseren. In de praktijk presenteert het outreach-werk het gezicht van organisatie en dat van het beleid. Een arts zonder stethoscoop en bevoegdheid om de patiënt ergens in een ziekenhuis laten opnemen, wekt geen goede indruk.

De medewerkers van de opvang zijn meer de opvangbewakers dan medewerkers.

Als voorbeeld ga ik bekijken wat door de Kessler Stichting en het Leger des Heils onder professionalisering wordt verstaan. 'In 2003 is de verdere professionalisering van het team van het passantenverblijf doorgevoerd. Het personeel heeft cursussen gevolgd, waaronder een cursus groepsdynamica van de Regionale Instelling Beschermd Wonen (RIBW) en een cursus bedrijfshulpverlening...Vooral de strakke handhaving van de huisregels en het toenemende wederzijdse respect tussen bezoekers en medewerkers hebben tot sterke afname van agressie-incidenten geleid' (Kessler Stichting, jaarverslag 2003, P. 8-9). De medewerkers van Dienstencentra van het Leger des Heils hebben ook volgens Mevr. Nele Spaans, de hoofdhelpverleenster van het dienstencentrum, deze cursussen gevolgd.

We zien dat er van spanningen gesproken kan worden tussen het vastgestelde beleid en de uitvoering daarvan door de discretionaire ruimte en beoordelingsvrijheid. De volgende paragraaf bespreekt een aantal van deze spanningsvelden en knelpunten.

5.3.3 Spanningsvelden en knelpunten

Met het spanningsveld bedoel ik de spanning die tussen beleidsdoelstelling of beleidsactie en de uitvoeringsmogelijkheid in de praktijk ontstaat.

Met een bestuurder en vijf hulpverleners en hoofdhelpverleners uit twee organisaties zijn interviews gehouden.

De gegevens over deze spanningen zijn de producten van interviews met bestuurders en hulpverleners die dagelijks met de uitvoering van het beleid, hetzij gemeentelijk, hetzij organisatiebeleid, bezig zijn. De interviewvragen zijn gericht op twee hoofdonderwerpen: het beleid laagdrempelige voorzieningen en de problemen in de uitvoering van beleid.

1. Het beleid laagdrempelige voorzieningen

De vragen van het interview zijn gericht op kennis over beleid, veranderingen in het beleid en beleidsinstrumenten.

De kennis over het beleid laagdrempelige voorziening is bij de meeste hulpverleners heel gering. De geïnterviewden geven aan dat het beleid in regels en procedures wordt omgezet en van hen wordt verwacht deze in acht te nemen. De meningen van de geïnterviewden over de opvangcapaciteit, regels en procedures en dienstverlening worden hieronder besproken.

A. Opvangcapaciteit

Met het feit dat er weinig opvangmogelijkheden zijn, is iedereen het eens. Er wordt zelfs van wachtlijsten voor voorzieningen gesproken. De helft van de hulpverleners is voorstander van meer goedkope woningen en het veranderen van een aantal leegstaande panden in opvang voor buitenslapers.

B. Regels en procedures

Contra-indicaties: de hulpverleners vinden dat het niet hanteren van contra-indicaties niet realistisch is. De eerste reden is de heterogeniteit van de doelgroep en ten tweede vraagt het niet hanteren van contra-indicaties aanpassingen, meer middelen en professionele inzet.

C. Dienstverlening

Klantgerichtheid: twee van de vijf hulpverleners zijn van mening dat klantgerichtheid ertoe leidt dat vraagstukken individueel opgelost worden, de afstand tussen de hulpverlener en de cliënt wordt zeer klein en de scheiding tussen formeel en informeel wordt moeilijk.

De bestuurders en leidinggevende figuren zijn tevreden met het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen en leggen nadruk op financiële problemen.

Alle hulpverleners zijn van mening dat het beleid door mensen achter bureaus wordt gevormd die niets van de werkelijkheid weten. Zij benadrukken de behoefte aan meer professionele betrokkenheid bij beleidsvorming en interactieve beleidsvoering. Ze zijn van mening dat er meer nodig is dan het bieden van een onderdak.

Zowel de verantwoordelijke wethouder als de directeur van Kessler Stichting was niet bereid tot een interview. De directeur van het Leger des Heils uit zich optimistisch over het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen voor 2004-2008 en hoopt dat alles goed op elkaar afgestemd wordt.

De geïnterviewden hebben in hun interview niet alleen hun mening laten horen, maar hebben ook aangegeven waar volgens hen de knelpunten zitten. De volgende paragraaf bespreekt deze problemen in de uitvoeringsfase van het beleid.

2. Problemen uit de uitvoering van beleid

Uit de interviews komen verschillende problemen betreffende beleidsuitvoering naar voren.

Zo wordt duidelijk dat regels onvermijdelijk zijn voor het verlenen van professionele hulp en voor gelijke behandeling van de individuen uit de groep.

In deze paragraaf bespreek ik de problemen betreffende opvangcapaciteit, opvangregels en dienstverlening.

A. Opvangcapaciteit

De meeste geïnterviewden pleiten voor meer opvangplaatsen, goedkope huisvesting voor buitenslapers en financiële middelen. Niemand van de geïnterviewden had twijfel over het tekort aan opvangplaatsen. De wachtlijsten voor een opvangplaats, laten volgens hen het tekort aan opvangplaatsen zien.

De directeur van het Leger des Heils, Dhr. J. Koeman, vond dat er een tweede nachtopvang voor buitenslapers nodig was en heeft daartoe het initiatief genomen om erover een voorstel aan de gemeente voor te leggen. Het voorstel is nog niet gehonoreerd.

B. Regels

Een dakloze heeft ten eerste te maken met regels betreffende toegang tot een opvang, vervolgens moet hij interne huisregels respecteren, een uitkering aanvragen, kortom vele van zijn/haar vrijheden opgeven, terwijl de meeste buitenslapers problemen hebben met een vaste structuur.

Een ander probleem betreft de laagdrempeligheid van de voorziening. In een maximale verblijfstijd van zes maanden is het niet mogelijk om een cliënt met multi-problematiek adequaat te kunnen helpen.

De hulpverlening aan illegalen is volgens de hulpverleners één van de problemen. De kosten voor opvang en zorgverlening staan altijd het hulp verlenen in de weg.

De outreach-medewerkster wijst op het gebrek aan bevoegdheid om een benaderde buitenslaper een opvangplaats te bieden. Het probleem is veelvoudig omdat er of vanwege wachtlijsten geen opvangplaats beschikbaar is, of die persoon vanwege contra-indicaties niet in aanmerking komt voor een bepaalde opvangplaats.

C. Dienstverlening

Het beleid spreekt van maatwerk of op behoeftes van de cliënt gesneden hulpverlening, terwijl de organisatie van maatschappelijke opvang deze mogelijkheid niet heeft. Er moet samengewerkt worden met andere instellingen. Samenwerking tussen organisaties binnen de sector verloopt moeilijk. Uit de interviews kwamen ook de volgende knelpunten naar voren:

- uitstroom is moeilijk te realiseren,
- schuldhulpverlening wordt moeilijk indien een buitenslaper of dakloze boetes heeft te betalen. Bij kort verblijf is de schuldhulpverlening nog problematischer, want schuldhulpverlening vergt tijd.
- Volgens de kadernota 2004-2008 vervalt begeleiding en daarmee ook de schuldhulpverlening en dit betekent opvang zonder hulpverlening.

De meeste van deze problemen betreffen het afstemmen van verschillende soorten dienst- en zorgverlening op elkaar en de manier waarop het beleid tot een uitvoerbaar middel wordt gesmeed.

Terugkijkend op dit hoofdstuk kunnen we concluderen dat de beleidsdoelstellingen (het realiseren van voldoende opvang en de toegankelijkheid van de opvang te verbeteren) door de regels zoals het hanteren van contra-indicaties, beperkte opvangcapaciteit en huisregels worden verhinderd.

De cijfers betreffende opvangcapaciteit geven aan dat de opvangcapaciteit de vraag naar opvangplaatsen niet aankan. Uit de registratie van het Passantenverblijf van de Kessler Stichting in 2005 blijkt dat de opvang meestal vol is, ongeacht het aantal slaapplekken. Het verlagen van de verplichte eigenbijdrage van € 5 naar €2 wordt door de hulpverleners als een mogelijke verklaring hiervoor genoemd. Het geschatte aantal buitenslapers is veel hoger dan de bestaande opvangplaatsen. De regels en procedures werken als een filter en belemmeren de toegang tot de opvang en de doelgroep heeft problemen met een vaste structuur. In zulke situaties denkt men logischerwijs dat er niet genoeg slaapplekken beschikbaar zijn voor degenen die dat nodig hebben. Het is ook denkbaar dat er behalve tekort aan opvangplaatsen nog andere redenen zijn voor het niet gebruik maken van de bestaande opvangmogelijkheden. Welke andere redenen spelen er nog een rol komen in het hoofdstuk zes over de doelgroep aan de orde. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de capaciteit van de opvangvoorziening, de toegang – en verblijfsregels op elkaar goed afgestemd moeten worden. Zowel het tekort aan opvangplaatsen als strenge toegangregels kunnen tot uitsluiting van een aantal buitenslapers leiden.

In het volgende hoofdstuk vertellen de buitenslapers onder andere waarom ze moeten buiten slapen.

*

Bijlage- vi
Nieuwe voorzieningen sinds 1996

Jaar	Voorziening	aantal plaatsen	subsidiebedrag in € conform raadbesluit	Subsidie MO			Totaal	
				bestaande subsidie	nieuw beleid	rijksmiddelen		
1996	Sociaal pensioen	50	90756,04	3667448,98	90756,04		3848961,06	
1998	Noodcentrum (Kessler Stichting)	20	181512,09	4040459,04		408402,65	4630373,78	
	Uitbreiding subsidie Dienstencentrum (met 10 uren openingstijd)	40	181512,09				181512,09	
	Sociaal pensioen (De Wissel)	43	61774,92				0	
1999	Begeleidwonen Kessler Stichting	60	907560,43	4607750,57	1364857,44	774943,16	589914,28	
	Begeleidwonen Leger des Heils		90756,04				90756,04	
	Vrouwenopvang Leger des Heils	30	272268,13				272268,13	
	Slaaphuis Kessler Stichting	40	113445,05				113445,05	
	Door-Z (opvang voor jongren)	25	195125,49				195125,49	
	*Kwaliteitsverbetering sociaal pensioen Leger des Heils	24	102554,33				0	
	*Kwaliteitsverbetering Kessler Stichting		76598,1				76598,1	
	Vrouwenopvang Papita van Rijn	nazorg 100 gezinnen gezinnen per jaar		90756,04				232675,81
	Meldpunt,(n)zazorg,info&advies verbetering kwaliteit Blijhuis			90756,04				90756,04
2000	Meldpunt, opvang,registratiesysteem, versterking Soepbus,verbrede opening dienstencentrum,		0				0	
			0				0	
			488267,51				488267,51	
			incidenteel				5830656,94	
2001	Bemoeizorg Leger des Heils	80	117982,86				117982,86	
	uitbreiding begeleidwonen L.des Heils	10	205562,44				205562,44	
	uitbreiding&verbetering kwaliteit Dienstencentrum Elim		0				0	
	kwaliteit MO		136134,06				136134,06	
	Ondersteuning Platform		22689,01				22689,01	
	Indicatie MO		51277,16				51277,16	
	Versterking regiefunctie gemeente		72604,83				72604,83	
	Verbetering MO (BZK-middelen)		455141,56			488267,51	943409,07	
	de Rijdende Soepbus		986971,97				986971,97	
	Kwaliteitsimpuls huisvesting(incidenteel)		331593,99				331593,99	
	Vrouwenopvng Zoetermeer		444704,61			331593,99	657997,65	
Totaal			5031645,25	0	12315658,59	1455613,48	2003207,3	
							20360843,7	

Hoofdstuk VII

Conclusies

7.1 Inleiding

De dakloosheid is een omstreden onderwerp. Theoretisch gezien wordt er verschillend gedacht over het ontstaan van dakloosheid en de oorzaken daarvan. De ene theoretische school verwijst naar sociaal-psychologische factoren en de andere school naar macrostructureel sociologische factoren. De eerste school beweert dat individuele mankementen de oorzaak zijn van de dakloosheid en de tweede school benadrukt de rol van armoede en sociale uitsluiting. Een derde benaderingwijze benadrukt het proces van dakloosheid en de rol van narratieve verhalen om de problematiek en ook de overlevingsstrategieën van daklozen te verklaren.

In de werkelijkheid groeit de daklozenpopulatie en daarmee ook de noodzaak voor opvang en zorgverlening aan deze groep mensen. Dakloosheid is tot een 'sociaal figuur' (Engbersen, 1999) ontwikkeld die als maatschappelijk probleem wordt gezien. Er wordt ook een verband gelegd tussen dit maatschappelijke probleem en veiligheid. Omdat overlast en het ontstaan van non-veiligheidsgevoel meestal met de aanwezigheid van daklozen wordt geassocieerd, wordt zowel op rijksniveau als op lokaalniveau aan deze problematiek aandacht besteedt. Het rijksbeleid bepaalt de hoofddoelstellingen en stelt de lokale overheden verantwoordelijk voor het formuleren van een lokaalbeleid om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Conform de doelstellingen van de rijksoverheid is er een groot vangnet ontstaan bestaand uit opvangvoorzieningen voor verschillende doelgroepen uit de daklozenpopulatie. Deze voorzieningen variëren van kortdurende tot semi-permanente woonvoorzieningen en beschermd wonen. De doelstellingen van het daklozenbeleid op het rijksniveau omvatten de asiel- herstel- en handhaving. Deze zorgketen van zorgverlening geeft de taken van de opvangvoorzieningen weer. De zorgketen moet volgens het beleid ertoe leiden dat niemand op straat komt te staan. Daarvoor zijn preventieve voorzieningen en opvanghuizen gecreëerd. Deze voorzieningen moeten ervoor zorgen dat de situatie van de opgevangen dakloze wordt hersteld en tot zijn/haar reïntegratie leidt. De handhavingfunctie heeft een preventief karakter. De terugval op straat dient door het regelen van nazorg voorkomen worden. De rijksoverheid stelt de lokale overheden financiële middelen in de vorm van uitkeringen ter beschikking om de realisatie van gestelde doelstellingen mogelijk te maken.

De gemeenten bezitten autonomie en beleidsvrijheid om hun beleid op een zodanige manier te formuleren dat aan de lokale vraag gericht is. De gemeenten zijn de regievoerders en de opdrachtgevers, en tal van particuliere organisaties uit het maatschappelijke middenveld zijn de uitvoerders van het gemeentelijke beleid. Deze organisaties worden met de term maatschappelijke opvang aangeduid. Deze term wordt in den brede definitie omvat zowel semi- permanente als kortdurende opvangvoorzieningen. Volgens de smalle definitie die in de gemeentelijke kadernota van 2004-2008 wordt geïntroduceerd, wordt deze term alleen voor kortdurende opvangvoorzieningen gebruikt.

Alleen in Den Haag houden tal van organisaties zich bezig met het bieden van opvang en zorg aan daklozen. De meeste van deze charitatieve organisaties worden door de gemeente gefinancierd. Terwijl de meeste organisaties semi-permanente woonvoorzieningen bieden waarin meer dan zes maanden verblijf mogelijk is, behoren twee organisaties (het Leger des Heils en de Kessler Stichting) kortdurende opvangvoorzieningen. De verblijfsduur in kortdurende opvangvoorzieningen oftewel laagdrempelige voorziening is maximaal zes maanden. De kortdurende opvang voorzieningen bestaan uit twee soorten opvang: nacht- en dagopvang en crisisinterventiecentra. De nacht en dagopvang, vangen de feitelijk daklozen of buitenslapers gedurende dag en nacht, en het verblijfsduur in andere opvangcentra is maximaal zes maanden.

Dit vangnet bestaat niet alleen uit dag- en nachtopvang, maar ook uit het crisisinterventiecentrum, het Maatschappelijk Centrum en een tweetal dienstverlenende activiteiten: de outreach –activiteiten en het Soepbus-project.

In Den Haag bestaat een nachtopvang, een winteropvang, een dagopvang voor straatprostituees, en een tweetal Dienstencentra (dagopvang), en een aantal laagdrempelige voorzieningen waarin een verblijfsduur van maximaal zes maanden geld.

Terwijl er verschillende opvang voorzieningen, aan buitenslapers slaapplekken bieden, slaapt een aantal nog steeds buiten. Er wordt in de media over tekort aan opvang en knelpunten in de zorgverlening gesproken.

Hoe kan het verklaard worden dat er ondanks de gezamenlijke pogingen van lokale overheid en andere betrokken instanties nog steeds een aantal mensen in Den Haag op straat of buiten onder de viaducten, portieken en dergelijke slapen?

Deze centrale vraag werd in drie deelvragen uitgewerkt. De deelvragen gingen over het beleid, de uitvoering daarvan en de doelgroep waarop het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen is gericht.

Impliciet wordt verondersteld dat het tekort aan opvangplaatsen en dienstverlening, en de huisregels de mogelijke oorzaken kunnen zijn dat er nog steeds een aantal mensen buiten slapen.

Om de oorzaken van het buitenslapen te kunnen onderzoeken is de centrale vraag in de volgende drie deelvragen verder uitgewerkt.

1. Hoe ziet het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen er uit?
2. Hoe wordt dit beleid uitgevoerd?
3. Hoe ervaren de buitenslapers het beleid?

In dit hoofdstuk bespreek ik de conclusie van het onderzoek. Paragraaf 7.2 is gewijd aan het beleid en paragraaf 7.3 aan de uitvoering van het beleid. In paragraaf 7.4 komt de derde deelvraag aan bod. Paragraaf 7.5 presenteert het beknopte antwoord op de centrale vraag en in paragraaf 7.6 bespreek ik de aanbevelingen. Paragraaf 7.7 presenteert een aantal suggesties.

7.2 Het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen

De eerste deelvraag vergt hoe het gemeentelijke beleid er uit ziet?

Het beleid is in deze scriptie op basis van beleidsdoelstellingen beschreven.

In het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen zijn een zorgaspect en een veiligheidsaspect te onderscheiden.

Dit beleid tracht drie doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen zijn gericht op preventie, het realiseren van voldoende opvangplaatsen en het toegankelijkheid van de opvangvoorzieningen.

Aan de door de gemeente Den Haag ingezette beleidsinstrumenten werd ook in deze scriptie aandacht gegeven.

Uit de analyse blijkt dat beleid op basis van kwantitatieve grootheden is geformuleerd. Er is geen sprake van interactieve beleidsvoering in welke vorm dan ook. Beleidsinstrumenten zijn niet passend gezien de kenmerken van de doelgroep en de nadruk ligt zowel op gemeentelijk als op organisatieniveau op regulerende instrumenten.

We hebben gezien dat er meestal sprake is van mixinstrumenten. Het dwangkarakter van regulerende instrumenten leidt tot een soort 'waterbed' effect. Repressieve maatregelen lijken weinig effect te hebben: wanneer de pressie op daklozen in het ene gebied wordt opgevoerd verdwijnen ze daar weliswaar, maar duiken ze in een ander gebied weer op.

De geboden en verboden hebben twee verschillende effecten op het gedrag van buitenslapers. Van wat geboden wordt, willen de buitenslapers profiteren en van wat verboden is ontsnappen ze.

De voorzieningen werken met bureaucratische regels en procedures om enerzijds hun belangen veilig te stellen en anderzijds aan het bureaucratische vereiste te voldoen. Ze verwerken de mensen tot cliënten, delen ze in, in categorieën en stellen eisen en regels voor het gebruikmaken van de diensten die ze leveren. Daardoor is het logisch dat niet iedereen in aanmerking komt voor deze diensten.

Het instrument subsidie is, gezien de charitatieve aard van de instellingen van maatschappelijke opvang, van groot belang voor het realiseren van asiel en stabilisatie functies door de laagdrempelige voorzieningen. De vereisten van professionalisme, het leveren van kwalitatieve dienstverlening en het vervallen van het hanteren van contra-indicaties vragen om meer financiële middelen. De communicatiekanalen van instellingen van maatschappelijke opvang naar de bereikte en niet bereikte subgroepen van de doelgroep

zijn grotendeels afwezig of niet toereikend. Alleen outreach- medewerker en soepbus –project fungeren als communicatiekanalen tussen de instellingen van maatschappelijke opvang en de doelgroep.

De voorzieningen zoals dag- en nachtopvang en het Maatschappelijk centrum kampen met een tekort aan opvangplaatsen en hanteren contra-indicaties en huisregels waar de buitenslapers meestal problemen mee hebben.

Het gemeentelijke beleid zoals het op papier geformuleerd is, ziet er niet slecht uit. Maar in de praktijk wordt dit beleid met praktische barrières geconfronteerd, die als neveneffecten van beleid in andere sectoren, en het gebrek aan samenhangend werk tussen de betrokken organisaties kunnen worden beschouwd.

Bovendien wordt het basisdoel, het bieden van opvang en hulp aan buitenslapers, overschaduwed door regels en procedures die ervoor zijn gecreëerd.

A. De preventiedoelstelling

De Preventiedoelstelling volgens het rijksbeleid houdt in dat niemand weer op straat komt te staan. Het gemeentelijke beleid verstaat eronder dat niemand weer op straat of in de opvang terecht komt. De doelgroep wordt gevormd door daklozen die reeds op een of andere manier in aanraking zijn gekomen met de maatschappelijke opvang. Het is genoeg om aan te geven dat de gemeentelijke beleidsdocumenten zelf in dit verband van 'draai-deur klanten' spreken.

De realisatie van deze doelstelling vergt ten eerste dat het op tijd voorkomen wordt dat iemand op straat komt te staan door preventieve maatregelen te treffen. De preventieve voorzieningen zijn meestal bestemd voor ouderen. Uithuisuitzetting gebeurt vaker omdat noch de burens, noch de woningcorporatie geen lastige medemens in de buurt wil hebben en er zijn geen afspraken gemaakt door de gemeente in het kader van de preventiedoelstelling met de woningcorporaties. De nieuwkomers in het leven op straat dienen, voordat ze in veteranen van het straatleven veranderen, geholpen worden.

Preventie betekent ook het voorkomen van draaideurklanten. Deze mensen belanden om een of andere reden van een opvang weer op straat en worden weer opgevangen. De oorzaken zijn de regels en procedures zoals het hanteren van contra-indicaties bijvoorbeeld, voor de opname in de opvang, de opvangregels, het gedrag van de opgenomen dakloze en dergelijke.

De preventiedoelstelling gericht om te voorkomen dat mensen op straat te komen staan, is niet gericht op buitenslapers. Het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen en de organisaties die opvang bieden, gebruiken de contra-indicaties en huisregels als filter voor het opvangen van daklozen.

De asielfunctie van de dag- en nachtopvang lijkt meer op de functie van een rustplek langs een autosnelweg. Deze functie wordt door een viertal laagdrempelige voorzieningen, namelijk crisisopvang, crisisinterventiecentrum, overbruggingsbedden en Maatschappelijk centrum vervuld. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de doorstroom van de cliënten van deze laagdrempelige voorzieningen (waarin de cliënten maximaal zes maanden kunnen verblijven) naar andere woonvoorziening.

Uit de beschrijving van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, blijkt dat de preventiedoelstelling meer betrekking heeft op preventieve maatregelen in overlastbestrijding.

In het veiligheidsaspect heeft de preventiedoelstelling tot het verplaatsen van overlast van de ene locatie naar de andere geleid. De overlastgevendende onder andere buitenslapers duiken weer ergens anders op nadat de regulerende instrumenten in een locatie worden ingezet.

De rapporten over sociale veiligheid NS-stations Den Haag centraal en Holland Spoor over de preventieve maatregelen in en rond om de genoemde stations zelf spreken van een 'waterbed' effect. Zoals werd aangegeven verplaatsen de problemen zich naar andere locaties na het inzetten van een regulerend instrument. Het probleem wordt in wezen verplaatst, maar niet opgelost.

B. De realisatie van voldoende opvangplaatsen

De realisatie van voldoende opvangplaatsen vormt de tweede doelstelling van het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen.

Er is sprake van zowel uitbreiding als wel verkleinen van opvangcapaciteit. De capaciteit van de nachtopvang is van 30 uitgebreid in 2003 naar 60 (inclusief winteropvang) slaapplekken en in 2004 naar 100, en er is een winteropvang opgezet met een capaciteit van 55 slaapplekken. De reguliere nachtopvang biedt 55 slaapplekken per nacht en de winteropvang vangt de buitenslapers op indien de temperatuur -5 graden

is. Uit tabel 4 in hoofdstuk drie kunnen we aflezen dat de capaciteit van crisisinterventiecentrum in 2001 is uitgebreid naar 26 en in 2002 weer verkleind is tot 24. De capaciteit van het project Overbruggingsbedden in 2002 is van 68 bedden naar 50 bedden terug gebracht.

De nachtopvang heeft een capaciteit van 60 bedden. Het is een bed -bad- en brood voorziening. De twee dienstencentra hebben elk een capaciteit van 40 stoelen. De dagopvang voor straatprostituees heeft 6 bedden (in 2005 is uitgebreid tot 10 bedden). De tweede categorie van laagdrempelige voorzieningen bieden samen 148 slaapplekken.

Bovendien is de aandacht van deze doelstelling naar de kwaliteitsdoelstelling verschoven.

Zowel de eerste doelstelling (preventie) als de tweede (de realisatie van voldoende opvangplaatsen) vergen opvangplaatsen, terwijl het kwaliteitsvereiste vergt om professionele dienstverlening en aangepaste voorzieningen. De doelstelling instroom vraagt om de opvang toegankelijk en bruikbaar te maken. Van doorstroom is sprake (in principe) indien de stabilisatie of hersteldoelstelling is bereikt. Elke stadium heeft een basisdoel om te bereiken. In de laagdrempelige voorzieningen blijken deze doelstellingen moeilijk realiseerbaar te zijn. Want de verblijfsduur is aanzienlijk kort in vergelijking met de problematiek van de doelgroep. Bovendien wordt er volgens de nieuwe aanpak van de gemeente Den Haag geen begeleiding meer aangeboden door deze voorzieningen.

Met de aandacht gericht op de kwaliteit van de dienstverlening door de opvang, is de realisatie van voldoende opvangplaatsen naar de achtergrond geschoven. In werkelijkheid schiet de opvangcapaciteit te kort in vergelijking met de bestaande vraag.

C. Toegankelijkheid van opvang

De maatregelen om de opvang toegankelijk te maken voor buitenslapers zijn nieuw en er zijn nog geen resultaten geboekt.

De gemeente heeft in haar kadernota maatschappelijke opvang 2004-2008 een aantal nieuwe maatregelen geïntroduceerd. Er wordt van een smalle definitie uitgegaan waaronder maatschappelijke opvang als kortdurend en laagdrempelig opgevat. Het hanteren van contra-indicaties vervalt en de laagdrempelige voorzieningen zullen in de toekomst geen begeleiding bieden aan de buitenslapers. Er is een centraal meldpunt genoemd Centrale Toegang maatschappelijke Opvang (CTMO) opgericht om de registratie en het aanbod van opvang centraal te kunnen regelen. Deze veranderingen zijn bedoeld om de opvang toegankelijk te maken voor de buitenslapers.

Een nieuw registratie systeem is geïntroduceerd en kwaliteitsnormen worden gehanteerd om de dienstverlening kwalitatief te verbeteren en te standaardiseren. Deze verbeteringen zijn van betekenis voor de doelgroep van laagdrempelige voorziening indien ze in kunnen stromen naar een semi-permanente woonvoorziening.

De toegankelijkheid van de opvang heeft betrekking op zowel het hanteren van contra-indicaties als de regels die door de organisaties van maatschappelijke opvang worden gesteld. de kwestie van het wel of niet hanteren van contra-indicaties wordt door het gemeentelijke beleid bepaald. daarnaast stellen de organisaties eigen huisregels.

Uit de analyse van beleidsinstrumenten blijkt dat het tekort aan opvangplaatsen, het hanteren van contra-indicaties en de opvangregels in grote mate in het buiten slapen van een aantal mensen bijdragen. Door de contra-indicaties komen er een aantal niet in aanmerking voor, om in een opvang opgenomen te worden. Organisaties van de opvang willen geen latpak thuis hebben of de opvang is niet er op toegerust om een bepaalde categorie op te vangen. Deze conclusie draagt bij in het beantwoorden van de centrale vraag van deze scriptie. Want de genoemde factoren leiden er naar toe dat een aantal mensen noodgedwongen buiten moeten slapen.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is er ook aan de uitvoering van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen aandacht gegeven. De volgende paragraaf bespreekt de conclusies die hieruit getrokken kunnen worden.

7.3 De uitvoering van het beleid

De tweede deelvraag ging over de uitvoering van beleid. In de analyse van de uitvoering van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen stonden de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid centraal. Bureaucratische regels en procedures, en professionalisme als twee belangrijke elementen waarin de bovengenoemde vrijheden zich vaak voordoen, kwamen ter sprake.

A. Beleidsvrijheid

Uit de theoretische inzichten en de empirische gegevens blijkt dat beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid onvermijdelijk zijn. Deze vrijheden doen zich voor in het hanteren van regels zoals contra-indicaties en huisregels in een gegeven opvangvoorziening of bij het toepassen van wettelijke bepalingen op praktische gevallen. De toetsingnorm is dat de opvang voor buitenslapers de asiel- herstel- en handhavingfuncties heeft. De tweede norm die we kunnen afleiden uit het rijksbeleid, is dat de opvang voor het opvangen van daklozen bedoeld is.

De doelstellingen van het gemeentelijke beleid kunnen we ook als beoordelingsnorm hanteren. Deze zijn de preventie van dakloosheid, realiseren van voldoende opvangplaatsen en de toegankelijkheid van de opvangvoorzieningen. Ongeacht welke normen worden gehanteerd als beoordelingscriteria, beïnvloeden de beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid niet alleen de toegang tot de opvang maar ook het verblijf en de verblijfsduur in een opvang. De toegankelijkheid van de opvangvoorzieningen is van vitaal belang voor het uitvoeren van de overige taken in de zorgketen.

Het is het beleid dat bepaalt dat een opvang, een semi-permanente woonvoorziening of laagdrempelig moet zijn, wat voor diensten door welke voorzieningen verleend worden en welke doelgroep begeleiding nodig heeft. Het gemeentelijke kadernota 2004-2008 erkent de stabilisatiefunctie als de taak van maatschappelijke opvang (volgens de smalle definitie), maar de nacht- en dagopvang als onderdeel van maatschappelijke opvang vervullen deze functie niet.

De rol van de Centrale toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO) in het toegankelijk maken van opvangvoorzieningen, bedient de administratieve doeleinden meer dan de toegankelijkheidsdoelstelling. Want het centraliseren van registratie betekent de toevoeging van extra procedures en regels aan de bestaande regels. Bovendien dient de CTMO na een analyse de cliënt naar de juiste en passende opvang te verwijzen en het hanteren van bepaalde criteria is daarvoor onvermijdelijk. De CTMO krijgt monopolie in de beoordeling van individuele gevallen en het doorverwijzen van de cliënten. Dit betekent dat het toegangskanaal tot de opvangvoorzieningen wordt gereduceerd.

De CTMO kan in de toekomst beleidsrelevante informatie leveren waardoor de inzichten worden verbreedt. Het aanbod van voldoende opvangplaatsen is zinvol wanneer deze voor de doelgroepen toegankelijk en bruikbaar zijn.

De beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid worden gebruikt om het beleid in uitvoerbare middelen om te zetten. Deze middelen zijn de opvangvoorzieningen die uitvoerbaar en beheerbaar zijn, maar minder bruikbaar voor de doelgroep.

B. Beoordelingsvrijheid

Het hanteren van contra-indicatie filtert de doelgroep. Elke buitenslaper en dakloze wordt eraan getoetst. Het hanteren van contra-indicaties, beslissen over de capaciteit van een opvang en de diensten die verleend worden, zijn de manieren waarop het instrument 'opvang' tot een bruikbaar beleidsmiddel wordt omgezet. Het uitvoerbaar maken van beleidsinstrumenten voor het beleid in een bepaalde context is gericht op het realiseren van de beleidsdoelstelling, maar het bruikbaar maken van beleidsinstrumenten voor de doelgroep waarop deze instrumenten zijn gericht, leidt wellicht tot een meer gunstige beleidsimpact of -outcomes.

Uit dit onderzoek blijkt dat de dienstverlening aan buitenslapers zich beperkt tot het verlenen van bed-, bad- en brooddiensten. Er is meer nodig om deze groep te kunnen helpen en hun vertrouwen te kunnen restaureren. Het hanteren van huisregeltjes en contra-indicaties zijn juist wat bij de kenmerken van de doelgroep niet past. Strengere huisregels zorgen ervoor dat een aantal weer de situatie niet aan kunnen en op straat belanden.

Gezien de kenmerken van de doelgroep wier probleem het beleid tracht aan te pakken, creëert de organisatieregels- en procedures vertraging en frustraties bij de doelgroep. Een buitenslaper die voor de daklozenuitkering in aanmerking komt, moet aan een aantal eisen voldoen en weken wachten tot zijn/haar recht hem/ haar toekomt. Hanteren van contra-indicaties leidt ertoe dat de buitenslapers niet voor een opvang die voor hem bestemd is terecht kunnen. Omdat de organisatie geen lastpak thuis wil hebben en niet er toe uitgerust is om bepaalde groepen op te nemen. Met het (theoretisch) vervallen van contra-indicaties, dient de opvang op een zodanige manier aangepast worden dat elke buitenslaper opvangen kan worden.

De professionals en deskundigen oefenen het professionele gezag uit om te bepalen wat voor de cliënt wel of niet goed is.

De regels, procedures en professionalisme zijn de beleidsinstrumenten ingezet om de realisatie van vastgestelde beleidsdoelstellingen mogelijk te maken. Deze instrumenten moeten de haalbaarheid van de doelstellingen bevorderen en niet verhinderen. Ook de opvangregels moeten de kenmerken van de doelgroep in acht nemen om de opvang bruikbaar te maken.

In de uitvoeringfase van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen wordt aan de context waarin het instrument opvang ingezet wordt en de kenmerken van de doelgroep waarvoor de opvang bestemd is, weinig aandacht gegeven. Wat de beleidsvorming en beleidsvoering betreffen zijn de buitenslapers de buitenstaanders. Beleid wordt door de beleidsmakers, deskundigen en de vertegenwoordigers van de organisaties van maatschappelijke opvang geformuleerd. De organisaties van maatschappelijke opvang behartigen en articuleren de belangen van de buitenslapers. In de toepassing van instrumenten ligt de nadruk op de uitvoerbaarheid en beheerbaarheid van het instrument en de basis doelstelling om de buitenslapers een ander alternatief te bieden dan het buitenslapen wordt vervaagd.

7.4 Waaronder slapen een aantal mensen buiten?

Deze vraag is de kernvraag van dit onderzoek. Uit de onderzoekresultaten blijkt dat de geïnterviewden met het gemeentelijke beleid niet tevreden zijn. De reden is dat ze denken dat de gemeente weinig doet om deze mensen te helpen en dat er een tekort aan slaapplekken is. We hebben gezien dat de geïnterviewden het gemeentelijke beleid van goed tot zeer slecht beoordelen. De meerderheid is ontevreden met wat de gemeente doet. De ontevredenheid betreft zowel het tekort aan slaapplekken in de opvang, hun ervaring met het beleid en dat het beleid niet gericht is op het bieden van een oplossing dat enig perspectief biedt.

De vraag waarom ze buiten slapen beantwoordden de geïnterviewden met verschillende argumenten. De bereikte groep die regelmatig van de nachtopvang gebruikmaken noemt het tekort aan opvangplaatsen en de opvangregel als oorzaak. Omdat men meer dan zeven of soms niet meer dan 14 nachten gebruik kan maken van de nachtopvang, moet men ergens een slaapplek te betoveren. Na een bepaald aantal nachten moet men twee nachten ergens anders slapen en weer terug komen indien men in staat is de verplichte bijdrage te kunnen betalen. De tweede factor is dat er in Den Haag alleen een nachtopvang bestaat. De buitenslapers maken een afweging tussen de voordelen en nadelen van slapen in een opvang en de mogelijkheden die ze hebben en dit doen ze van dag tot dag.

De Gemeente is van mening dat buitenslapers zelf er voor hebben gekozen om buiten te slapen. De gemeente helpt hen met het bieden van opvang en hulp. Ze hebben de keuzevrijheid om te kiezen uit dag – en nachtopvang, semi-permanente voorzieningen en hulpverlening. En daarom is laagdrempeligheid als het uitgangspunt genomen.

In de werkelijkheid worden de buitenslapers de openbare ruimtes ontnomen door de APV van toepassing te verklaren en binnen de opvang hebben ze ook te maken met de regels waar de meesten van hen van schrikken. Buitenslapers leven nu eenmaal onder door de maatschappij, het systeem en zichzelf opgelegde beperkingen. Buitenslapers denken dat naar hen wordt niet geluisterd. Ze hebben kritiek op het gemeentelijke beleid betreffende opjaagbeleid, problemen met verkrijgen van een uitkering, tekort aan opvangplaatsen en dergelijke.

Volgens de meeste geïnterviewden is er meer nodig dan wat nu door de opvang aangeboden wordt. De doelgroep beschouwt de dag en nacht opvang als plek waar je voor de strijd op de volgende dag op adem kan komen. Het is beter dan niets, denken ze.

De cijfers betreffende opvangcapaciteit geven aan dat de opvangcapaciteit de vraag naar opvangplaatsen niet aankan. Het geschatte aantal buitenslapers is veel hoger (400 volgens de schatting van het trimbus instituut) dan de bestaande opvangplaatsen. De regels en procedures werken als een filter en belemmeren de toegang tot de opvang en de doelgroep heeft problemen met een vaste structuur. In zulke situaties denkt men logischerwijs dat er niet genoeg slaapplekken beschikbaar zijn voor degenen die dat nodig hebben.

7.5 Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag van deze scriptie luidt: Hoe kan verklaard worden dat er ondanks de gezamenlijke pogingen van lokale overheden en andere betrokken instanties nog steeds een aantal mensen buiten onder de viaducten, portieken en dergelijke of op straat slaapt?

Deze vraag was in drie deelvragen over het beleid laagdrempelige voorzieningen, de uitvoering van dit beleid en de doelgroep uitgewerkt. Het antwoord op de centrale vraag heeft dus te maken met drie factoren: het beleid, de uitvoering daarvan en de doelgroep.

A. Het beleid

Het beleid zoals op papier is geformuleerd, ziet ambitieus uit. De preventiedoelstelling is gericht op het voorkomen van 'draai-deur-klienten' en blijkt ook moeilijk realiseerbaar te zijn door het hanteren van contra-indicaties, huisregels en het tekort aan opvangplaatsen.

de toegankelijkheid van opvang wordt ook door het hanteren van contra-indicaties en huisregels belemmerd. de maatregelen zoals het niet hanteren van contra-indicaties, creëren van een centraal meld- en registratiepunt (CTMO) om de toegankelijkheid te verbeteren zijn nieuw en leveren, zoals uit de interviews van hulpverleners blijkt, spanningen op onder andere vanwege heterogeniteit en multi-problematiek van de doelgroep. Bovendien leidt de centralisatie van meld- en registratie van daklozen tot meer bureaucratie.

De beleidsdoelstelling om voldoende opvangplaatsen te realiseren blijkt een lange termijn target te zijn. Er is in Den Haag alleen een nachtopvang (Passantenverblijf) met een capaciteit van 64 in jaar 2005. Bovendien moet een buitenslaper na 7 op elkaar aangesloten -nachten twee nachten ergens anders een slaapplek zien te vinden.

De winteropvang met een capaciteit van 55 bedden(in 2005) is alleen in de wintersmaanden open indien de temperatuur tot min 5 zakt.

B. De uitvoering van het beleid

Het beleid in het dagelijkse leven vertoont een ander gezicht: teveel regels en procedures, tekort aan opvangplaatsen, en de nacht – en dagopvang biedt geen enkel toekomstperspectief voor buitenslapers. Aan de nieuwkomers in de daklozenpopulatie wordt geen aandacht besteed binnen de opvangvoorziening en de diensten beperken zich tot brood- bad en bed/ stoel. Het out-reach -werk is niet toereikend (28 uur per week) en kan weinig doen vanwege het tekort aan opvangplaatsen en de wachtlijsten bij de opvangvoorzieningen.

C. Doelgroep

De doelgroep is heterogeen en kenmerken zich met multi-problematiek. De meesten hebben problemen met een vaste structuur.

Een nachtopvang kunnen ze meestal niet in, vanwege een tekort aan slaapplekken of financiële problemen. In de nachtopvang is het niet mogelijk om meer dan zeven nachten te slapen. In principe wordt een aantal mensen indirect aangewezen een aantal nachten ergens anders te overnachten.

Samenvattend kunnen we het antwoord op de centrale vraag als volgt formuleren: De analyse van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen, de uitvoering daarvan en de meningen van de geïnterviewden verwijzen naar: a) het tekort aan opvangplaatsen en b) de regels betreffende toegang tot de opvang, als twee belangrijkste oorzaken van het buitenslapen door een aantal mensen.

7.6 Aanbevelingen

Op basis van de analyse kunnen we tot aanbevelingen overgaan om het beleid meer toepasselijk te maken.

A. Beleid als communicatie

De doelstellingen van het gemeentelijke beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen en de maatregelen om deze doelstellingen te realiseren vertonen het verschil tussen normatieve uitspraken en de levende realiteit. Dit beleid wordt door de gemeente in samenwerking met de betrokken organisaties en instellingen geformuleerd. Een beleid als communicatie helpt de afstand tussen de doelgroep en de gemeente en de uitvoerende instanties te verkleinen. Het maakt ook de interactieve beleidsvorming mogelijk. Het wettigen van het vertrouwen van buitenslapers die zich meestal in het steekgelaten voelen, is van groot belang voor een succesvol beleid.

Zowel de bereikte als de niet-bereikte groep van buitenslapers beoordelen het beleid op basis van wat ze in het dagelijkse leven mee maken. Ze worden geconfronteerd met een tekort aan slaapplekken, teveel aan regels en eisen, welke meestal gepaard gaan met onbegrip voor hun situatie.

De outreach activiteit (28 uur per week) is niet toereikend om de doelgroep te bereiken. De voorbereiding van outreach-activiteiten en de bevoegdheid van outreach-medewerkers kunnen tot betere communicatie en restauratie van het verloren vertrouwen leiden.

Het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen dat gericht is op de realisatie van voldoende opvangplaatsen, het voorkomen dat iemand op straat komt te staan en het toegankelijk maken van de opvang, dient dit feit als kenmerk van de op te lossen probleem in acht te nemen. De opvang en de dienstverlening moeten ook met de behoeftes van de doelgroep rekening houden. De mening, de problemen die de doelgroep in de praktijk ervaart en hun kritieken wijzen ook op deze noodzaak.

B. Opvang als informatie en rekruteringscentrum

Het beleid is gericht op het bieden van dag- en nachtopvang, crisisopvang en crisisinterventie. De nacht- en dagopvang kunnen als informatiecentrum en rekruteringscentrum gebruikt worden om vooral de nieuwkomers in het straatleven te helpen. In de huidige situatie vervult de nachtopvang alleen de asiel functie.

De wijze waarop in de dag- en nachtopvang met de nieuwkomers wordt omgegaan is niet toereikend genoeg om tot een verplaatsing naar een andere opvangvoorziening te kunnen leiden. In de opvang krijgen alle daklozen een uniforme behandeling.

Met de registratie van nieuwkomers gebeurt verder niets. Of nieuwkomers tussen de andere dakloze bezoekers worden opgemerkt en hulp aangeboden krijgen om een meer permanent onderdak te vinden van waaruit ze hun leven op orde kunnen brengen, hangt toch vooral van toevallige omstandigheden af.

C. Decentralisatie en specialisatie van aanbod

Met het tot stand komen van een centraal meldpunt (CTMO) om verplaatsing van daklozen en buitenslapers te registreren, wordt de procedure nog langer dan het nu is. Deze instelling is opgericht om de toegang tot maatschappelijke opvang centraal te regelen en moet ervoor zorgen dat de betreffende dakloze gemakkelijk toegang krijgt tot een passende opvang. Deze stap leidt enerzijds tot het monopolie op doorverwijzen van daklozen naar de opvangvoorzieningen en het hanteren van een soort verdeelsleutel. Het is mogelijk om registratie te centraliseren en de opname taak niet aan de CTMO maar aan de opvangvoorziening zelf over te laten. De buitenslaper krijgt dan meer keuze mogelijkheid.

D. Meer opvangplaatsen

Het is van belang om voldoende opvangplaatsen te creëren. Dat is ook de doelstelling van het beleid met betrekking tot laagdrempelige voorzieningen. Het inrichten van een leeg pand in een opvang, waarin buitenslapers met enig perspectief voor lange tijd kunnen verblijven is een van de mogelijkheden. De tweede mogelijkheid is het gebruiken van woonvoorzieningen van Centraal Opvang Asielzoekers (COA) voor buitenslapers. De derde mogelijkheid is het beschikbaar maken van sociaal- en goedkope woningen om de buitenslapers onderdak te bieden.

7.7 Suggesties voor verder onderzoek

A. De rol en de effectiviteit van dag -en nachtopvang

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat onder andere het tekort aan opvangplaatsen en de opvangregels de mogelijke oorzaken zijn van het buiten slapen van een aantal mensen. De resultaten van het onderzoek tonen aan dat het percentage buitenslapers met individuele disfunctionaliteit of psychische stoornissen aanzienlijk lager is (3 tegen 32 geïnterviewden). Het blijkt dat armoede en sociale uitsluiting, zoals de macrostructureel sociologische school beweert, de hoofdoorzaken van het leven op straat zijn.

Een aantal vragen die verder onderzoek behoeven, hebben betrekking op de rol en effectiviteit van de opvang en de hulpverleningsinterventies.

In de centrale vraag van dit onderzoek stond impliciet de capaciteit en de regels van nachtopvang centraal. De vragen over de effectiviteit van de opvang en de hulpverleningsinterventies kwamen nauwelijks aan de orde. Er zijn nauwelijks evaluaties voorhanden waarin de effectiviteit van opvang - en hulpverleningsinterventies worden aangetoond. Zoals uit het beleidsnota's - teksten en praktijk blijkt biedt de nachtopvang bed, bad en brood en geeft het asiel aan de buitenslapers. De dagopvang vervult ook de asielfunctie. Beide opvangvoorzieningen worden door buitenslapers als rustplekken beschouwd. Er zijn geen gegevens beschikbaar die aantonen dat deze voorzieningen een schakelfunctie tussen straat en de overige voorzieningen vervullen. Het doel is, zoals in de gemeentelijke kadernota 2004-2008 is aangegeven (figuur 4 zorgproces in hoofdstuk vier) dat het asielproces tot herstel en reïntegratie in de maatschappij leidt. De rol van dag- en nachtopvang in de zorgketen staat los van andere gedeeltes. De rol en effectiviteit van deze voorzieningen dienen onderzocht te worden.

De effectiviteit van de hulpverleningsinterventie is evenveel van belang. Een onderzoek naar de effectiviteit van deze interventies kan verklaren of deze interventies op individuele disfunctionaliteit gericht moeten worden of op andere aspecten zoals armoede en sociale uitsluiting.

B. De effectiviteit van subsidie aan de charitatieve organisaties

In deze scriptie kwam het instrument subsidie aan bod, maar de effectiviteit van het instrument is niet onderzocht.

Een onderzoek naar de effectiviteit van subsidies aan de charitatieve organisaties en de neveneffecten daarvan is om twee redenen van belang. De gemeente zoals uit gemeentelijke documenten blijkt kampt nog steeds met het kiezen van een passende subsidievorm aan de instellingen van maatschappelijke opvang. Welke vorm van subsidie is het passende en wat zullen de neveneffecten dan zijn?

Onderzoek naar de effectiviteit van opvang en hulpverleningsinterventies en het subsidiering van deze activiteiten helpt de gemeente en het gemeentelijke beleid verder in het aanpakken van zowel de buitenslapers – als de daklozenproblematiek.

* *
*

Literatuurlijst

- Aanvragers van bijstand en WW steeds vaker maanden zonder inkomen zitten.* Metro, 21 oktober 2004.
- Algemene bijstandswet.* Verzameling Nederlandse Wetgeving (2002-2003, Vol.1). Den Haag: vermande
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.* [<http://www.bpv.nl/awbz.html>.] gedownload op 7 juni 2005.
- Bagchus, R. (1996). *Waardevolle instrumenten: de totstandkoming van beleidsinstrumenten als plicht, ritueel en zoektocht naar legitimiteit.* Leiden.
- Bosch, M. van den. (11 november 2003). *Thuisloze jongeren tussen wal en schip.* Algemeen Dagblad, p. 2.
- Bressers, J. Th.A., en Ringeling, A.B. (1998). *Beleidsinstrumenten in drie arena's: beleidvorming, uitvoering en doorwerking.* *Beleidswetenschap titel van het tijdschrift wel cursief*, jrg. 3, nr. 1: 3-24
- Bressers, J.Th.A., Korsten, A.F.A (red), et al., (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd.* Assen: Van Gorcum & Comp B.V.
- Bruijn J.A. de & ten heuvelhof, E. F. (1991). *Sturinginstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten.* Leiden: Stenfert Kroese.
- Burger, J en Engbersen, G. (red.) (1999). *De onbekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam.* Amsterdam: Boom.
- Christopher Hood (1986). *The tools of government.* New Jersey: Chatham, House Publishers, INC.
- Connely, W. E. (1974). *The Terms of Political Discourse.* Lexington, Massachusetts, D.C., Heath and Company.
- Derksen, W. (1998). *Lokaal bestuur* (2^e druk), Elsevier bedrijfsinformatie bv.
- Deetman. *De politie handhaaft stevig en dat helpt.* [[Http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=29839](http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=29839)]. Gedownload op 18 maart 2005.
- Dietz, F. J. Heijman, W.J.M en Kroes, E.P. (red.) (1996). *Micro economie* (3de herziende druk). Stenfert Kroes.
- Doelen, F. C. J. van der. (1993). *De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie.* In: J. Th.. A. bressers, A. F. A. Korsten (red.), et al., (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd.* Assen: van Gorcum & camp B.V.
- Doorn, L van. (1994). *Wegwijs: een etnografische studie naar dak- en thuislozen.* Utrecht: Nederlandse Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).
- Doorn, L. van, en Tabak, L. (1999). *Experts van straat. Nieuwe trends in de dak- en thuislozenopvang.* Utrecht : NIZW/JWF.
- Doorn, L van, Leeuwen, P. van & Heineke, D. (2002). *De maatschappelijke opvang in beweging: huidige en te verwachten ontwikkelingen in vraag en aanbod.* Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).
- Doorn, L. van, (2003). *Een tijd op straat. Een volgstudie naar ex-daklozen in Utrecht, 1993-2000.* Utrecht: Nederlandse Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).
- Druggebruikruimten in Van der Vennepark Zieken. [<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=29839>]. gdownload op 2 juni 2005.
- Dunn, N.W. (1994). *Public policy analysis: an introduction* (2nd edition). New jersey: Printice Haal.

Engbersen, G. en Erik Snel (1997). *Armoede in perspectief*. In G. Engbersen, J. C. Vrooman en E. Snel. (reds.) (1997). *De kwetsbaren: Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam: University Press.

Federatie Opvang (april 2002). *Verdeling extra gelden voor maatschappelijke opvang en vrouwen opvang*. *Nieuwsbrief*. nr.1, p.1.

Federatie Opvang.(2002). *Normen van beoordeling maatschappelijke opvang*. [http://www.fo-stvkennisnet.nl/kr_fo/uploaddb/download_object.asp?atoom=3983&VolgNr=1]. Gedownload op 5 mei 2005.

Fleur, B. (10 december 2003). *Overlast daklozen vergt steviger ingrijpen*, Eindhovens Dagblad, p.8.

Franseman, J. (11 september 2004). *Klassieke Swiebeltje bestaat niet meer*. Algemeen Dagblad, p. 3.

Gemeente Den Haag.(2004). *Voortgangsrapportage sociale veiligheid NS- station Den Haag centraal (CS) en Holland Spoor(HS)*. [[http://www.denhaag/smart.nl/voortgangsrapportage sociale veiligheid](http://www.denhaag/smart.nl/voortgangsrapportage_sociale_veiligheid)]. Gedownload op 10 december 2004.

Gemeente Den Haag.(2003)*Voortgangsrapportage Sociale veiligheid NS-station Den Haag Centraal en Holland Spoor*. [<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=32848,2003>]. Gedownload op 15 mei 2004.

Gemeente Den Haag.(september 2003). *Nieuwsbrief Dienst Onderwijs, Cultuur, Welzijn*. nr. 1

Gemeente Den Haag. (1999). *Het beleid voor de Haagse Maatschappelijke Opvang 1999-2002*. Brief Commissie WVE, RIS086436_28-5-2001

Gemeente Den Haag. (2001). *Beleid maatschappelijke opvang: terugblik en vooruitblik*. Brief Commissie Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie (WVE), RIS086436_28-05-2001,

Gemeente Den Haag. (2001). *Monitor sociaal kwetsbaren*, jrg. 1, nr. 1: 1

Gemeente Den Haag. (2004) *Kadernota maatschappelijke opvang 2004-2008*.

Gemeente Den Haag. (2004). *Beleidsakkoord in het kort*. [<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=24736>]. Gedownload op 5 september 2004.

Gemeente Den Haag. (december 2002). *Nieuwsbrief Dienst Oonderwijs, Cultuur en Welzijn*, nr. 1. p. 2.

Gemeente Den Haag. (september 2002). *Raadvoorstel*, RIS093429-12-02-02.

Gemeente Den Haag. *Algemene Subsidieverordening*. [<http://ris.denhaag.nl/risdoc/verordeningen/RIS007211.pdf>] Gedownload op 16 juni 2005.

Gemeente Den Haag. *Kortdurende opvang*.[Http://www.gemeentedenhaag.nl/den_haag_in_cijfer/kortdurende_opvang](http://www.gemeentedenhaag.nl/den_haag_in_cijfer/kortdurende_opvang)]. gedownload op 18 maart 2005.

Gemeentewet. Verzameling Nederlandse Wetgeving(2002-2003, Vol-1). Den Haag: Vermande

Haagsche tehuis voor thuislozen. Haagsche Courant, 1937.(een krantknipsel uit het archief van de instelling, zonder datum)

Herweijer, M. (1994). *Effecten van subsidies*, *Beleidswetenschap*,jrg. 8, nr. 1: 27-44.

Herweijer, M. en Fleurke, F. (1992). *Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid*. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer, (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer: Kluwer

Het Leger des Heils. (2003). *jaarverslag*.Den Haag.

Het Leger des Heils. (2002). *jaarverslag*. Den Haag.

- Heuvel, J.H.J. van den, (1998). *Beleidsinstrumentatie. sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J. H. j, van den(1998).*Het communicatieve beleidsinstrumentarium*. In: J.H.J van den heuvel. *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma, 83-99.
- Heydendael, P. H. J. M., en Nuy, M. H. R. (1992). *Achtergronden van thuisloosheid*. Wolters-Noordhoff.
- Heydendael, P.H.j.m., Nuy, M. H.A. en Hazendonk, A. van(1980).*Uit de pas: Denkbeelden, theorieën en onderzoek over thuislozen en andere maatschappelijk gehandicapten*. Nijmegen: Dekker & van de Vegt.
- Rijksvoorlichtingsdienst. *Hoofdpunten van het regeringsbeleid*. [http://www.regering.nl/Images/hoofdpunten2004_tcm42-21020.pdf]. Gedownload op 10 november 2004.
- Hoogenboezem, G. (2003). *Wonen in een verhaal: dak- en thuisloosheid als sociaal proces*. Utrecht: De Graaf,
- Howlett, M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy sub cycles*. UK: Oxford University Press.
- Hulpverlening daklozen in problemen*. Haagsche Courant, 1 september 2003.
- Janssen, J. & Voskuil, K. (20 november 2003). *Deskundigen voor Heroïne op recept*. Spits, p. 5.
- Jong, P. de, en Korsten,A .F .A. (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* . In A.F.A. Korsten(red.) en et al. In: J. Th.A. Bressers, P. de Jong, P. J. Klok, en F.A. Korsten(red.)*Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp.1-8). Assen: Van Gorcum & Comp B.V.
- Kabinet wil de WMO in 2006 invoeren*.Algemeen dagblad, 27 oktober 2004.
- Kessler Stichting, jaarverslag 1997
- Kessler stichting, Jaarverslag 1998.
- Kessler Stichting, jaarverslag 2001.
- Kessler Stichting, jaarverslag 2002. p. 10).
- Kessler Stichting, jaarverslag, 2003, p.
- Koninklijk besluit, adreslozen*.[<http://www.st-ab.nl/abwor22.htm>]. Gedownload op 9 juni2005.
- Kwekeboom, Rick, et al., (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet*. [www.scp.nl/publicaties/boeken/9037701167.shtml]. Gedownload op 15 mei 2005.
- Linder, S. H. & B.G. Peters(1998). *The study of policy instruments: four schools of thought*. In Peters, B. G en F.K.M. van Nispen (red). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham,: Edward Elgar:33-45. niet cursief
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maarten, B. . (22 december 2003). *Groot tekort nachtopvang in Den Haag*. Haagsche Courant.[http://www.haagshecourant.nl/groot_tekort_nachtopvang_in_Den_Haag] . Gedownload op 16 janyari 2004.
- March, G. J. (1994). *A Primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- Marijan, G. van.(22 februari 2002). *Mensen in de rij voor meldpunt*.Woningkrant regio Utrecht, nr.4. p. 4.
- Michiels, F.C.M.A. (1999).*Hoofdzaken van het Bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

Ministerie van SZW.(9 februari 2000). *Stimuleringsregeling sociale activering*. Directie bijstandzaken, BZ/ACT/00/8592.

Ministerie van VWS(2004). *Maatschappelijke opvang*. gvm/2433477. [www.minvws.nl/maatschappelijke_opvang] Gedownload op 25 november 2003.

Ministerie van VWS. (2005). *Audit Groot Project Modernisering AWBZ*. [http://www.minvws.nl/images/audit-awbz_tcm10-65929.pdf]. Gedownload op 14 juni 2005.

Ministerie van VWS. *Wet Maatschappelijke Ondersteuning*. [http://www.minvws.nl/WMO-beleid]. Gedownload op 15 juni 2005.

Ministerie van SZW. *Wet Werk en Bijstand*. [http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=4&subrubriek_id=401&link_id=33271#2799100]. Gedownload op 10 juni 2005.

Nispen, F. K. M. van, en A. B. Ringeling (1998). *On instrument and instrumentality: a critical assessment*. In: Peters, B. G. en F. K. M. van Nispen (red). *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Edward Elgar, Cheltenham:204-217.

Noordzij, G. P.(1977). *Systeem en beleid*. Mepple: Boom

Nuy, M. H.R.(1998). *Odyssee van thuislozen*. Utrecht:SWP

Opvang verstoort. IBO- maatschappelijke opvang(2002-2003). [http://www.minfin.nl/IBO-maatschappelijke_opvang.]. Gedownload op 10 februari 2004.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Politie: verbiedt landloper. Algemeen Dagblad, 26 augustus 2004.

Reinking, D. Nicolas, S., et al.(2001). *Daklozen in Den Haag: onderzoek naar omvang en kenmerken van de daklozenpopulatie*. Utrecht: Trimbos Instituut.

Ringeling, A.(1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag:VUGA

Ringeling, A. B. (1983). *De instrumenten van het beleid (oratie)*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Rosenthal, U., Ringeling, A.B., et al.,(1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Salamon, L. M., et al., (1998). *Beyond Privatization: the tools of government action*. Washington D.C.: The Urban institute press.

Schuyt, C. J. M. (1985). *Sturing en het recht*. In M.A.P Bovens en W. J. Witteveen (red.). *Het schip van de staat. Beschouwingen over recht en sturing*, Tjeenk Willink, Zwolle: pp.113-124.

Scott, W. R. (195). *Institution and Organizations*. California: Sage publications.

Stad in de wereld, Wereld in de stad. [http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=21007]

Verstrekking Methadon totaal verloederd. Algemeen dagblad, 27 november 2003.

Verzameling Nederlandse Wetgeving (2002-2003), (Vol.1). *Algemene bijstandswet*. Koninklijk Vermande.

Woerkum, C. M. J. Van, en R. C. F. van Meegeren (1998). *Beleid is communicatie: Eindpunt van interactieve beleidsvorming?*. In G. Bartels et al. (red). *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Deventer, Kluwer: 67-75.

Interviewvragen voor beleidsuitvoerende organisaties

Interview met:

Datum: 29 juni 2004

1. Hoe ziet het organisatie beleid uit betreffende daklozen en buitenslapers?
2. Uitvoeren van beleid is het vertalen daarvan in de praktijk waar soms sprake is van aanpassingen en afwijkingen. Erkent u zulke noodzaak in de praktijk? Wat zijn de knelpunten en probleemgevallen?
3. Wat voor initiatieven zijn ondernomen om die praktische problemen op te lossen?
4. Wat kunnen we leren van uw ervaringen om het beleid met betrekking tot buitenslapers succesvol te maken?
5. Wat is uw beoordeling van het beleid en beleidsvoering?
6. Wat voor zorg wordt aan buitenslapers geboden? Is dat toereikend genoeg?
7. Onderzoekers denken dat de Maatschappelijk opvang is verstopt. Wat is uw mening erover?
8. Vindt u dat gemeente Den Haag een humaan beleid voert wat buitenslapers betreft?

Onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijk beleid m.b.t. buitenslapers

Vragenlijst

Datum: / /

De vragen in deze vragenlijst zijn ontworpen om te kunnen verklaren waarom slapen een aantal mensen nog steeds buiten, terwijl er nachtopvangmogelijkheid aanwezig is.

De vragen kunnen met het plaatsen van een kruisje tussen hakjes beantwoorden. In sommige gevallen wordt u gevraagd om een aantal woorden op te schrijven.

Bij voorbaat dank ik u voor het meedoen aan dit onderzoek.

Wilt u eerst het onderstaande schema invullen?

Leeftijd	Geslacht	afkomst	Nationaliteit	Burg.staat	duur van dakloosheid

Vraag 1 tot met 10 gaan over uzelf.

Vraag 1. Maakt u gebruik van nachtopvang voor buitenslapers?

- Ja.
- Nee. Omdat
- De regels zijn te streng.
- Er heb je geen privacy.
- Ik kan niet betalen.
- Ik heb een slaapplek namelijk:

Vraag 2. Geef aan hoeveel nachten u buiten slaapt.

- Tinminste 1 nacht per week.
- 2 nachten per week.
- 3 en meer nachten per week.

Vraag 3. Hoeveel opeenvolgende nachten kunt u in een nachtopvang slapen.

- Tot 5 nachten.
- Niet meer dan zeven nachten.
- Niet meer dan 14 nachten.

Anders namelijk:

Vraag 4. Waar slaapt u nadat u een aantal toegestane nachten in een nachtopvang hebt geslapen.

- Buiten in de openlucht.
- In een andere nachtopvang.
- In een kraakpand.
- Bij familie en kennissen.

Vraag 5. Bezoekt u de dagopvang

- Ja.
- Nee. Omdat

Vraag 6. Gebruikt u verdovende middelen?

- Ja. (ga naar vraag 7)
- Nee.

Vraag 7. Kruis hieronder de middelen aan die u gebruikt.

- Alcohol.
- Harddrugs.
- Beiden.
- Anders, namelijk

Vraag 8. Denkt u dat buitenslapers zelf ook iets kunnen/moeten doen aan hun problemen?

Ja. (Geeft u uw mening hieronder.)

-
-
-

Nee. Omdat

Vraag 9. Bent u ooit afgewezen omdat de nachtopvang vol is geweest?

Ja.

Nee. (ga naar vraag 11)

Vraag 10. Hoe vaak bent u afgewezen door een nachtopvang?

- 1 keer per week.
- 2 en meer malen per maand.
- Ben nooit afgewezen.

De volgende vragen hebben betrekking op de organisatie van dak- en thuislozen.

Vraag 11. Wat voor diensten worden verleend door de nachtopvang. Meer antwoorden zijn mogelijk aan te kruisen.

- Bed, Bad en Brood.
- Psychisch hulp.
- Medisch hulp als het nodig is.
- Maatschappelijk hulp zoals zoeken van een tijdelijke verblijfplaats en schuldsanering.
- Anders, namelijk:

-

-

-

Vraag 12. Wat moet er veranderen volgens u om de nachtopvang aantrekkelijker maken voor buitenslapers? Geef u mening hieronder.

Vraag 13 Wat voor hulpverlenende diensten verwacht u van de organisatie van nachtopvang.

- Zelfstandig huisvesting regelt.
- Betaalbaar kamers voor buitenslapers waar ze onbeperkt kan wonen zoals een pension.
- Bemiddeling voor betaald of/en vrijwilligerswerk.

Uw mening:

Vraag 14. Geef uw beoordeling over de prestatie van nachtopvang: passantenverblijf Kessler Stichting.

- Zeer goed.
- Goed.
- Redelijk.
- Slecht.
- Zeer slecht.

Vraag 15. Kruis aan wat u van de gestelde regels in de nacht opvang vindt.

- Noodzakelijk.
- Redelijk.
- Streng.
- Te streng.

Blad – 4

Vraag 16. Wat moet volgens u de dak- en thuislozen organisaties verder doen voor buitenslapers?

- Meer plaatsen creëren.
- Opvang naar een woonvoorziening veranderen.
- Opname regels versoepelen.
- Meer privacy geven aan passanten.
- Opvangregels versoepelen.
- Een hulploket creëren bij Passantenverblijf om de doorstroom naar een woonvoorziening mogelijk te maken.
- Nieuwkomers prioriteit geeft om naar een woonvoorziening te kunnen gaan wonen.

Vraag 17. Hoe ervaart u de hulpverlening door de organisaties voor dak- en thuislozen?

- Goed.

- Zeer goed.
- Slecht.
- Zeer slecht.

De volgende vragen gaan over de maatregelen die door de gemeente Den Haag worden getroffen om buitenslapers met opvang en het verlenen van zorg te helpen.

Vraag 18. Hoe denkt u over wat de gemeente Den Haag doet om buitenslapers te helpen?

- De gemeente doet alles wat mogelijk is
- De gemeente doet heel weinig
- De gemeente doet wat zij zelf goed vindt.
- De gemeente kan alleen niets doen.

Vraag 19. Het gemeentelijk beleid van Den Haag tracht buitenslapers te helpen met onderdak en hulpverlening. Hoe tevreden bent u met het beleid?

- Zeer tevreden.
- Tevreden.
- Zeer ontevreden.
- Niet tevreden.

Vraag 20. Geeft u aan waar u moeite hebt gehad om aan u toegekend recht te doen toekomen.

- Met aanvragen van uitkering,
- Met de ontvangen van medische zorg.
- Schuld aflossing.
- Opname in een woonvoorziening.
- Anders, namelijk
 -
 -

Vraag 21. Wilt u dat uw mening gevraagd wordt bij het maken van beleid? Geeft u hieronder uw mening aan.

- Ja. Omdat

Blad – 5

- Nee. Omdat

Vraag 22. Wat moet het gemeentebestuur doen om buitenslapers aan een onderdak te kunnen helpen?

- Zorgen dat dakloosheid in eerste instantie wordt voorkomen.
- Nuttige mogelijkheden creëren voor vrijetijdsbesteding.
- Nieuwkomers in de daklozenpopulatie snel te hulp schieten.
- Meer opvangmogelijkheden creëren.
- Meer aandacht geven aan menselijke dan aan het politieke aspect.

Vraag 23. Welke prioriteiten moeten gesteld worden in het oplossen van buitenslaper problematiek?

- Veiligheid van burgers.
- Onderdak voor buitenslapers.
- Financiële problemen van buitenslapers.
- Gezondheidsproblemen van buitenslapers.
- Afkicken van verslaafden.
- betaald - werk.

Vraag 24. Wat voor hulp verwacht u (persoonlijk) nu van de gemeente?

-
-
-

Vraag 25. Hoe ervaart u het gemeentelijke beleid?

- Goed.
- Zeer goed.
- Slecht.
- Zeer slecht.

Vraag 26. Denkt u dat de gratis verstrekking van harddrugs de buitenslaper helpt?

- ja.
- nee.

Vraag 27. Soms wordt er gesproken over gedwongen opname van verslaafde daklozen. Vindt u dat een goede maatregel?

- ja.
- nee. Omdat:

Vraag 28. U wordt gevraagd om tussen de haakjes een nummer geven naarmate u deze behoeftes dringend vindt.

- Onderdak
- Betaald werk
- Drugs
- Alcohol
- Schuld aflossing
- Privacy
- Veiligheid
- Gezondheid

Bijlage i
Voorzieningen maatschappelijke opvang Den Haag
Dak- en thuiszorg

1

Versie 15 april 2003, CTMO

Overzicht Preventieve voorzieningen							
voorziening	capaciteit		Doelgroep+contra-indicaties	herkomst	aanbod	Verblijfsduur	Bestemming binnen voorziening
Bemoeizorg voor zorgmijders (GLD)	36		Zorgmijders o.a met schulden, verslaving- en psychiatrische problemen	Regulier wonende	Hulp bij dagritme, hygiënische sociaal netwerk. Bemiddeling naar div instanties	nvt	Nvt
Tien voor Toekomst (GLD)	14		Gezinnen met kinderen tot 12 jaar die hun Complexe probleemsituaties	Regulier wonenden	Intensieve begeleiding bij huishouden, financiën en casemangement	nvt	Nvt
Grijs Genoeg(en) (GLD)	30		Thuiswonende ouderen vanaf 55 jaar die (dreigen) te vereenzamen. Stil verdriet.	Regulier wonenden	Praktische hulp aan huis, stimuleren van deelname sociaal-culturele activiteiten. Bemiddeling naar diverse instanties.	nvt	Nvt

Bijlage – ii

Door de gemeente gesubsidieerde instellingen van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang

1. Stichting Huize Tichelaar
2. Stichting Goodwillwerk Leger des Heils regio Den Haag
3. Kessler stichting
4. Stichting LIMOR
5. De Wissel
6. Stichting Vrouwenopvang Pepita van Rijn
7. Rashida Bureau voor Vrouwenopvang
8. Stichting Vrouwenopvang Zoetermeer

Overzicht Laagdrempelige voorzieningen (Kortdurend en minimale begeleiding)

Blad- 1

nr	Naam voorziening	Capaciteit	deolgrope+contra-indicaties	Herkomst	Diensten/functies	Verblijfsduur	bestemming binnen opvangvz
1	Uitreachend werk (K)	nvt	feitelijk daklozen eenzaam-verwaarl-psychisch zorgmijders Verkommerden Verloederden	langdurig dakloos	opzoeken,bekend en vertrouwd worden, er zijn, respect,ruimte scheppen, mobiel informatiepunt voeding verzorging (verschoning en EHBO)	nvt	Een enkele keer instroom in een Mo voorziening
2	Ambulante Soepbus (Kessler stg.)	ong. 200 per nacht	feitelijk daklozen,willen anoniem blijven voorla 20-35 jaar en 80% verslvingsafhankelijk	divers geen of zeer slechte huisvesting	contact, koffie,thee, soep, brood uitreachende hulpverlening Signalering nieuwe daklozen	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
3	Dienstencentrum- dagopvang (GLD) Wagenstraat	40	feitelijk daklozen(ook illegalen)mijden hulpverlening meestal. Willen anoniem blijven Vooral 20-35 jaar verslavingsafhankelijk:80%	Divers geen of zeer slechte huis- vesting	open van 8 uur's morgens tot 10 uur 's avonds hulpverlening: diverse spreekuren(sociale contacten, medische en psychosociale hulp) Dienstverlening: bad, brood, schone kleding) Signalering: er zijn 8 coaches.	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
4	Dienstencentrum dagopvang Binkhorst *(GLD)	40	Divers, m.n. feitelijk daklozen relatief veel illegalen en jongeren veel mensen met schulden	Divers geen of zeer slechte huis- vesting	Tijdelijke dagopvang open tot april Openingstijd: 8uur 's morgens tot 10 uur 's avonds hulpverlening: Hulpverlening: diverse spreekuren(sociale contacten, medische en psychosociale hulp) Dienstverlening: bad, brood, schone kleding) Signalering:	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
5	Passantenverblijf (Kessler stg)	60 in de toekomst 60 extra	feitelijk daklozen van 18 jaar + durven iets uit de anonimiteit te komen. Veel Sur+Antilianen eigen bijdrage van € 5 verplicht.	straat	Nachtopvang:bed,bad en brood, en dagverblijf veiligheid(toezicht) Streven naar:gediff, opvang in nieuwe verblijf voor drugsgebruikers, niet-geb- ruikers en aantal 'niet-plaatsbaren' met complexe problemen. In de winter bij -5 graden, is nacht- opvang gratis.	maximaal 7 aaneen- gesloten nachten per maand.	Vaak doorstroming naar andere LO- of woonvoorzieningen, GGZ of verslavingszorg.

Geprint

Bijlage-iii

Overzicht Laagdrempelige voorzieningen (Kortdurend en minimale begeleiding)

Blad- 2

IV

nr	Naam voorziening	Capaciteit	deolgrope+contra-indicaties	Herkomst	Diensten/funcities	Verblijfsduur	bestemming binnen opvangvz
6	Crisis/interventie centrum (kessler stg)	4+20	Mensen plotseling op straat (huur-achterstand, verslaving of ruzie,ontslagen uitgevangenis of ZKH) zorgwekkende zorgmijders, diverse leeftijden.	Regulier huysvesting Gevangenis ZKH GGZ straat	4 Typhoonbedeen plaatsing door GGD Directe noodopvang met bed , bad, brood,veiligheid ,verwijzing naar juiste plaats. 20 interventieplaatsen	Typhoon:6 weken maximaal Crisisopvang: 24 uur Interventie: maximaal 4 weken.	doorstroom naar geindiceerde viorzoningen binnen of buiten kessler stichting.
7	Crisisbedden maatschappelijk centrum (GLD)	2	mensen die plotseling op straat komen te staan,bijv.gestrane toeristen	Divers	Acute opvang	1 of 2 nachten	straat
8	Slaaproject prostituees	6	dakloze straat prostituees **(Kessler stg)	straat	slaapplaats voor overdag		straat
9	Crisisbedden Elim vrouwenopvang (GLD)	4	vrouwen met of zonder kinderen in acute noodsituatie (mishandeling, huisuitzetting)	thuis	Directe noodopvang met bed , bad, en brood. veiligheid.Verdere verwijzing door	1 nacht in het week- end 3 nachten	doorstroom naar geindiceerde viorzoningen binnen of buiten GLD.

Overzicht Laagdrempelige voorzieningen (Kortdurend en minimale begeleiding)

Blad- 1

nr	Naam voorziening	Capaciteit	deolgrope+contra-indicaties	Herkomst	Diensten/functies	Verblijfsduur	bestemming binnen opvangvz
1	Uitreachend werk (K)	nvt	feitelijk daklozen eenzaam-verwaarl-psychisch zorgmijders Verkommerden Verloederden	langdurig dakloos	opzoeken,bekend en vertrouwd worden, er zijn, respect,ruimte scheppen, mobiel informatiepunt voeding verzorging (verschoning en EHBO)	nvt	Een enkele keer instroom in een Mo voorziening
2	Ambulante Soepbus (Kessler stg.)	ong. 200 per nacht	feitelijk daklozen,willen anoniem blijven voorla 20-35 jaar en 80% verslvingsafhankelijk	divers geen of zeer slechte huisvesting	contact, koffie,thee, soep, brood uitreachende hulpverlening Signalering nieuwe daklozen	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
3	Dienstencentrum- dagopvang (GLD) Wagenstraat	40	feitelijk daklozen(ook illegalen)mijden hulpverlening meestal. Willen anoniem blijven Vooral 20-35 jaar verslavingsafhankelijk:80%	Divers geen of zeer slechte huis- vesting	open van 8 uur's morgens tot 10 uur 's avonds hulpverlening: diverse spreekuren(sociale contacten, medische en psychosociale hulp) Dienstverlening: bad, brood, schone kleding) Signalering: er zijn 8 coaches.	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
4	Dienstencentrum dagopvang Binkhorst *(GLD)	40	Divers, m.n. feitelijk daklozen relatief veel illegalen en jongeren veel mensen met schulden	Divers geen of zeer slechte huis- vesting	Tijdelijke dagopvang open tot april Openingstijd: 8uur 's morgens tot 10 uur 's avonds hulpverlening: Hulpverlening: diverse spreekuren(sociale contacten, medische en psychosociale hulp) Dienstverlening: bad, brood, schone kleding) Signalering:	nvt	soms doorstroom naar 24-uurs voorziening
5	Passantenverblijf (Kessler stg)	60 in de toekomst 60 extra	feitelijk daklozen van 18 jaar + durven iets uit de anonimiteit te komen. Veel Sur+Antilianen eigen bijdrage van € 5 verplicht.	straat	Nachtopvang:bed,bad en brood, en dagverblijf veiligheid(toezicht) Streven naar:gediff, opvang in nieuwe verblijf voor drugsgebruikers, niet-geb- ruikers en aantal 'niet-plaatsbaren' met complexe problemen. In de winter bij -5 graden, is nacht- opvang gratis.	maximaal 7 aaneen- gesloten nachten per maand.	Vaak doorstroming naar andere LO- of woonvoorzieningen, GGZ of verslavingszorg.

Geprint

Bijlage-iii

Overzicht Laagdrempelige voorzieningen (Kortdurend en minimale begeleiding)

Blad- 2

IV

nr	Naam voorziening	Capaciteit	deolgrope+contra-indicaties	Herkomst	Diensten/funcities	Verblijfsduur	bestemming binnen opvangvz
6	Crisis/interventie centrum (kessler stg)	4+20	Mensen plotseling op straat (huur-achterstand, verslaving of ruzie,ontslagen uitgevangenis of ZKH) zorgwekkende zorgmijders, diverse leeftijden.	Regulier huysvesting Gevangenis ZKH GGZ straat	4 Typhoonbedeen plaatsing door GGD Directe noodopvang met bed , bad, brood,veiligheid ,verwijzing naar juiste plaats. 20 interventieplaatsen	Typhoon:6 weken maximaal Crisisopvang: 24 uur Interventie: maximaal 4 weken.	doorstroom naar geindiceerde viorzoningen binnen of buiten kessler stichting.
7	Crisisbedden maatschappelijk centrum (GLD)	2	mensen die plotseling op straat komen te staan,bijv.gestrane toeristen	Divers	Acute opvang	1 of 2 nachten	straat
8	Slaaproject prostituees	6	dakloze straat prostituees **(Kessler stg)	straat	slaapplaats voor overdag		straat
9	Crisisbedden Elim vrouwenopvang (GLD)	4	vrouwen met of zonder kinderen in acute noodsituatie (mishandeling, huisuitzetting)	thuis	Directe noodopvang met bed , bad, en brood. veiligheid.Verdere verwijzing door	1 nacht in het week- end 3 nachten	doorstroom naar geindiceerde viorzoningen binnen of buiten GLD.

Bijlage- iv

Overzicht 24-uurs woonvoorzieningen met begeleiding

Versie 15 april 2003, CTMO

Blad-1

Nr	Naam	Capaciteit	Doelgroep en Contra-indicaties	Herkomst	Diensten/functies	verblijfsduur	Bestemming binnen opvangvz
1	Het Huis (Keesler. stichting)	50	-residentieel daklozen, sociaal isolement, langere periode van zwerven achter de rug hebben.	Straat Laagdrempelige opvang	Zelfredzaamheid mogelijk maken, Herstel dagritme, hygiëne en Sociale activering.	Geen tijd limiet. De meeste langer dan 1 of 2 jaar	Begel. Of zelfst. Wonen, Andere instelling
2	Huize Tichelaar (T)	60	Dak-en thuislozen met tekort aan zelfredzaamheid, vaak voortkomend uit psychiatrische problematiek met	Vooral uit ambulante en klinische GGZ	Huisvesting, medische zorg, sociale Zorg dragen voor psychiatrische,	Gemiddeld circa 6,5 jaar of permanent	Eigenwoning, verzorgingshuis, ZKH, begeleid wonen of "zorg op
3	Overbruggingsbedden (Kessler stichting)	60	Feitelijk daklozen(buitenslapers) met tekort aan zelfredzaamheid, vaak voortkomend uit psychiatrische problematiek met behoefte aan een drugsvrije beschermende woonvorm	straat	Opvang en begeleiding. 3versch. -minimum.begeleiding, pp , tijdelijke -wachtljst cliënten, tijdelijke opvang -min.probl.cliënten toeleiden naar	Max. 3 maanden	Terug naar regulier wonen/land van herkomst of opname in geïndiceerde voorziening.
4	Maatschappelijk centrum (GLD)	54	dak- en thuisloze vanaf 18 jaar Psychosociale, financiële en	-straat laagdrempelige opvang	veilige omgeving samenwerking met thuiszorg en GGZ werken aan zelfstandigheid middels	ca.1 jaar	begeleid wonen of zelfstandig wonen
5	Maatschappelijk centrum 'zorg' (GLD)	8	Oudere bewoners	straat -laagdrempelige opvang -diverse voorzieningen	Somatische psychosociale zorg	onbeperkt	Overlijden, begeleid wonen, andere (zorg) instelling
6	Zorg en wonen (Kessler. stichting)	28	verzorging - en verplegingsbehoefte daklozen van 18 + met AWBZ indicatie.	uit diverse voorzieningen	verzorging en verpleging. woon begeleiding, psychosociale 3 trajecten: - reactiveringstraject, kortdurende -overbruggingstraject, wachtljst -Zorgtraject, onbeperkte duur.	afhankelijk van traject	Overlijden, begeleid wonen andere (zorg)instelling

Bron: Centraal Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO), april 2003

Bijlage- v

Overzicht voorzieningen begeleid wonen en reïntegratie

Nr	Naam instelling	Capaciteit	Doelgroep	Herkomst	Diensten/functies	Verblijfsduur	Bestemming binnen opvangz
1	Uitleunwoningen/ ambulante woonvoor- ziening (Kessler .stg)	20	Residenteel daklozen die zelfstandig willen en kunnen. Leeftijd divers	min. 1 jaar wonen in het Huis	werken aan zelfstandigheid en woonvaardigheid met bescherming en facilitering	onbeperkt	zelfstandigwonen of andere vormen van begeleidwonen
2	De Toekomst (T)	6	bewoer uit internaat Tichelaar die wat meer zelfstandigheid aan- kunnen	Huis tichelaar	zelfstandigheidstraining	nvt	begeleid of zelfstandig wonen of Zorg op Maat
3	Zorg op Maat (T)	6	Bewoners uit het project Tokomst met voldoende mogelijk- heden en motivatie	Huize Tichelaar De Toekomst	zelfstandigheidstraining	nvt	begeleid of zelfstandig wonen of Zorg op Maat
4	Elviraland	15	Bewoners uit De Wissel die meer zelfstandig zijn	De Wissel	Intensieve woon- begeleiding	onbeperkt	zelfstandig wonen
5	(zelfstandig) begeleid Wonen (GLD)	40	Bewoners van diverse GLD -voorzieningen	GLD-voor- zieningen		onbeperkt	zelfstandig wonen
6	Nazorg woon- begeleiding (GLD)	nvt	Voormalige bewoners van De wissel en Elviraland met zelfstan- dige huisvesting	De Wissel en Elviraland	begeiding gericht op financieel zaken, praktische vaardigheden en sociaal netwerk	nvt	nvt
7	Nazorg(T)	10	Voormalige bewoners van Huize Tichelaar, die in verzorginghuis wonen of zelfstandig	Huize Tichelaar	Nazorg in samenwerking met verzorgingstehuis of ondersteuning bij zelfstandig wonen	nvt	nvt

Bijlage- vi
Nieuwe voorzieningen sinds 1996

Jaar	Voorziening	aantal plaatsen	subsidiebedrag in € conform raadbesluit	Subsidie MO			Totaal	
				bestaande subsidie	nieuw beleid	rijksmiddelen		
1996	Sociaal pensioen	50	90756,04	3667448,98	90756,04		3848961,06	
1998	Noodcentrum (Kessler Stichting)	20	181512,09	4040459,04		408402,65	4630373,78	
	Uitbreiding subsidie Dienstencentrum (met 10 uren openingstijd)	40	181512,09				181512,09	
	Sociaal pensioen (De Wissel)	43	61774,92				0	
1999	Begeleidwonen Kessler Stichting	60	907560,43	4607750,57	1364857,44	774943,16	589914,28	
	Begeleidwonen Leger des Heils		90756,04				90756,04	
	Vrouwenopvang Leger des Heils	30	272268,13				272268,13	
	Slaaphuis Kessler Stichting	40	113445,05				113445,05	
	Door-Z (opvang voor jongren)	25	195125,49				195125,49	
	*Kwaliteitsverbetering sociaal pensioen Leger des Heils	24	102554,33				0	
	*Kwaliteitsverbetering Kessler Stichting		76598,1				76598,1	
	Vrouwenopvang Papita van Rijn	nazorg 100 gezinnen gezinnen per jaar		90756,04				232675,81
	Meldpunt,(n)zazorg,info&advies verbetering kwaliteit Blijhuis			90756,04				90756,04
2000	Meldpunt, opvang,registratiesysteem, versterking Soepbus,verbrede opening dienstencentrum,		0				0	
			0				0	
			488267,51				488267,51	
		incidenteel					5830656,94	
2001	Bemoeizorg Leger des Heils	80	117982,86				117982,86	
	uitbreiding begeleidwonen L.des Heils	10	205562,44				205562,44	
	uitbreiding&verbetering kwaliteit Dienstencentrum Elim		0				0	
	kwaliteit MO		136134,06				136134,06	
	Ondersteuning Platform		22689,01				22689,01	
	Indicatie MO		51277,16				51277,16	
	Versterking regiefunctie gemeente		72604,83				72604,83	
	Verbetering MO (BZK-middelen)		455141,56			488267,51	943409,07	
	de Rijdende Soepbus		986971,97				986971,97	
	Kwaliteitsimpuls huisvesting(incidenteel)		331593,99				331593,99	
	Vrouwenopvng Zoetermeer		444704,61			331593,99	657997,65	
Totaal			5031645,25	0	12315658,59	1455613,48	2003207,3	
							20360843,7	