

## **Bijlage 4    Verkenning van benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang**

Prof. dr. J. Wolf

Katholieke Universiteit Nijmegen  
Trimbos-instituut

Mei 2003



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>85</b>
<b>2</b>	<b>Bepaling benodigde capaciteit</b>	<b>87</b>
2.1	Benodigde capaciteit?	87
2.2	Welke informatie?	90
2.2.1	Capaciteit en bereikte groep	90
2.2.2	Niet bereikte groep	91
<b>3</b>	<b>Beschikbare capaciteit</b>	<b>93</b>
<b>4</b>	<b>Registratie</b>	<b>95</b>
4.1	Over de registratie	95
4.2	Aanmeldingen en opnamen	98
4.2.1	Aanmeldingen	99
4.2.2	Opnamen	100
4.2.3	Aanmeldingen en opnamen in relatie tot capaciteit en verblijfsduur	101
4.3	Aanwezigen	103
4.4	Registratiecijfers van het Leger des Heils	104
<b>5</b>	<b>Onderzoek en schattingen</b>	<b>109</b>
5.1	Beschikbare informatie	109
5.2	Groepen in de marge	111
5.2.1	Schattingen	111
5.2.2	Onderzoeksbevindingen in relatie tot capaciteit	112
<b>6</b>	<b>Beoordeling en advisering</b>	<b>113</b>
6.1	Beoordeling	113
6.2	Advisering	116
	<b>Literatuur</b>	<b>119</b>



## 1 Inleiding

In oktober 2002 startte het Interdepartementaal onderzoek Maatschappelijke opvang (IBO MO). Dit beleidsonderzoek, dat bij het ministerie van Financiën is aangehaakt, richt zich op knelpunten in het huidige stelsel van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Het is met beleidsvarianten te komen die moeten leiden tot een effectieve en efficiënte keten van maatschappelijke opvang. De voorstellen van de commissie moeten bijdragen aan een verbetering van de uitvoeringspraktijk. De rapportage van het IBO MO is in juni 2003 klaar en wordt dan voorgelegd aan het kabinet. Het kabinet maakt in eerste instantie keuzes.

In de commissie van het IBO MO is de vraag aan de orde geweest naar de benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang (MO) en vrouwenopvang (VO). Aanleiding voor deze vraag waren onder meer de volgende signalen.

- Dakloze mensen op straat, de zichtbare groep, die vooral in de grote steden zorgen voor overlast en lokale bestuurders kopzorgen geven.
- Voorzieningen die vaak niet moeten verkopen als mensen een beroep op hun aanbod doen.
- De, soms forse, eigen bijdrage van de centrumgemeenten aan de opvangvoorzieningen.

Prof. dr. J. Wolf, adviserend lid van de commissie, is door het IBO MO gevraagd te komen tot een synthese van relevante gegevens voor het bepalen van de benodigde capaciteit van de MO en VO. Vanwege de tijdsdruk was verzameling van primaire data of nadere analyse van secundaire data, uitgesloten. De (secundaire) gegevens zijn, volgens plan, voorgelegd aan een panel van experts. Dit panel, dat één keer bijeen kwam, bestond uit: Dr. S. ten Horn (voorzitter), Prof. dr. P. van der Heijden (Universiteit Utrecht), Drs. R. Rouw (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling) en Prof. dr. P. Schnabel (Sociaal en Cultureel Planbureau) en Th. Sluijs MPH (GG&GD Amsterdam).

Het expert panel werd de volgende vragen voorgelegd.

1. Is op basis van de beschikbare informatie een uitspraak mogelijk over de benodigde capaciteit van de MO/VO?
2. Zo ja, wat is de schatting van de benodigde capaciteit MO/VO en op welke periode heeft die betrekking? Met welke onzekerheden en voorbehouden is die schatting omgeven?
3. Zo nee, welke verbeteringen zijn er in de informatievoorziening nodig om in de toekomst over de benodigde capaciteit wel een uitspraak te kunnen doen?

Behalve aan het expert panel, werden de vragen in een gesprek voorgelegd aan kernpartners in de praktijk, namelijk de Federatie Opvang en het Leger des Heils, om hun visie op de benodigde capaciteit van de MO en VO in kaart te brengen.



## 2 Bepaling benodigde capaciteit

### 2.1 *Benodigde capaciteit?*

Aan de vraag naar de benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gaan enkele andere vragen vooraf.

*Voor welke doelgroepen?*

- Essentieel voor de vaststelling van de benodigde capaciteit is wat precies de doelgroepen van de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang zijn. De bereikte groep is zeer heterogeen en heeft de afgelopen jaren ook een ander profiel gekregen. Veranderingen in de samenstelling en zwaarte van de problemen vragen om aanpassing van capaciteit. Ook vragen (de toename van) verschillende leeftijdscategorieën, en mannen en vrouwen om een aangepast aanbod. De visie op wie tot de doelgroepen horen en wie 'recht op opvang' hebben, is aan verandering onderhevig, en wordt deels lokaal, door centrumgemeenten en instellingen, bepaald. Zo worden, onder druk van centrumgemeenten, dakloze langdurig verslaafden met meervoudige problemen, steeds meer tot de doelgroep van de MO gerekend. En de ene centrumgemeente is bereid de opvang van uitgediende asielzoekers te financieren, de andere niet.

*Welke capaciteit?*

Over welke capaciteit gaat het? Deze op het oog simpele vraag is uiterst lastig te beantwoorden, want:

- De doelgroepen van de MO en VO maken niet alleen gebruik van de capaciteit van de opvangsector, maar ook van die van andere sectoren en instituties, zoals de GGZ en verslavingszorg, de gezondheidszorg, de sociaal pedagogische hulpverlening, de gevangenis, en bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening. Er is voor een onbekend deel sprake van overlappende doelgroepen en die overlapping lijkt met de vervaging tussen de sectoren steeds groter te worden. Rekenen wij de door de doelgroepen in andere sectoren en instituties gebruikte capaciteit mee?
- In de opvangsector worden meestal drie functies onderscheiden, namelijk preventie, asiel & handhaving en herstel<sup>1</sup> (Wolf e.a., 2000). Het gaat om een keten van voorzieningen. Bij het vaststellen van de (benodigde) capaciteit moeten in principe alle drie functies in ogenschouw worden genomen. Immers, investeringen in preventie kunnen instroom in de opvang (asiel & handhaving) verminderen.

---

<sup>1</sup> Preventie is het voorkómen dat kwetsbare mensen maatschappelijk uit de boot vallen of dat er herhaling of terugval optreedt waardoor personen opnieuw een beroep doen op opvangvoorzieningen, Asiel & handhaving is voorzien in bed, bad, brood en begeleiding en voorkomen dat mensen steeds hulpbehoevender worden; verschillende mate van begeleiding, ondersteuning en hulpverlening (vaak naast de asielfunctie) om mensen op het eigen niveau te laten functioneren. En herstel (en reïntegratie) omvat alle activiteiten die de zelfredzaamheid bevorderen en mensen terugbrengen tot enig niveau van zelfstandig maatschappelijk functioneren (VWS, 1997-1998).

ren. En investeringen in vervolghulp en faciliteiten na de opvang (herstel) kunnen uitstroom bevorderen en de behoefte aan opvangcapaciteit doen vermindere. Uiteenlopende doelgroepen (denk aan zwerfjongeren, langdurig verslaafden, mishandelde vrouwen) bewegen zich vaak in voor hen specifieke ketens van voorzieningen. Vraag is natuurlijk of de opvangsector alle drie de genoemde functies moet uitvoeren, en of zij voor elke (nieuwe) doelgroep een (nieuwe) keten van voorzieningen gaat ontwikkelen.

- Bij de vraag naar de benodigde soort capaciteit<sup>2</sup> hoort ook de vraag hoeveel ambulante hulp er nodig is, in de zin van hulp in de eigen leefomgeving van de mensen, hoeveel residentiële opvang, en hoeveel laagdrempelige opvang (denk aan dienstencentra en inloop).
- Om antwoord te kunnen geven op de vraag naar de benodigde capaciteit moet helder zijn of de huidige capaciteit optimaal wordt benut, of cliënten de zorg krijgen die zij nodig hebben, uitgaande van het principe van zo optimaal mogelijk functioneren bij een zo gering mogelijke bemoeienis<sup>3</sup>.
- De (benodigde) capaciteit is amper af te bakenen vanuit een financieringsbron. Capaciteit van de maatschappelijke opvang wordt niet uitsluitend gefinancierd uit de doeluitkering van het rijk. Andere bronnen zijn onder meer de eigen bijdragen van de centrumgemeenten, de eigen bijdragen van cliënten, en, naar verwachting in toenemende mate, de Algemene Wet Bijzondere ziektekosten (AWBZ). Verder leveren particulieren en organisaties, zoals het Leger des Heils, een aandeel. En waarschijnlijk maken mensen in nood uit de hogere inkomensgroepen gebruik van weer andere voorzieningen en opvang.
- Bij de vaststelling van de capaciteit en de verdeling van de rijksmiddelen voor de MO, inclusief VO, wordt vooralsnog niet uitgegaan van bijvoorbeeld risico-indicatoren in de lokale bevolking (Zie Raad voor de financiële verhoudingen, 1998).

#### *Vanuit welke visie?*

In de discussie over de vraag naar de benodigde capaciteit spelen visies op sociaal kwetsbare mensen mee, en op wat een minimaal aanvaardbare kwaliteit van leven voor deze mensen is (Wolf, 2002). Waarden en normen zijn in het geding. Vinden we dat alle dakloze mensen van de straat moeten? Dat alle zorgmijdende kwetsbare mensen moeten worden bereikt? Reëel is het om ervan uit te gaan dat zelfs met een 'volledige' capaciteit er mensen zullen blijven die bij voorkeur geen gebruik maken van de opvangvoorzieningen. Het is een misvatting te denken dat door capaciteit alleen de zichtbare groep op straat zal verdwijnen.

#### *Vanuit welk perspectief?*

---

<sup>2</sup> Een handvat voor een eenduidige definiëring van de soort voorzieningen geeft het door de Federatie Opvang ontwikkelde kostprijsmodel.

<sup>3</sup> Denk aan principes van *stepped care*.



Nauw samenhangend met het voorgaande is het de vraag wie bepaalt wat 'benodigde capaciteit' is. Vanuit welk perspectief wordt dat vastgesteld? Hierna volgen enkele perspectieven<sup>4</sup> met voorbeelden van vragen die daarbij horen.

- *Perspectief van cliënten:* krijgen de thans bereikte groepen cliënten ook de zorg die zij zeggen nodig te hebben? Mag worden verondersteld dat het bestaande aanbod aansluit op hun situatie en behoeften? Waarom vertrekken cliënten (na relatief korte tijd)? Wat zijn de (manifeste en latente) zorgbehoeften van de bereikte en niet bereikte groepen?
- *Perspectief van werkers en managers:* wat is een adequate verhouding tussen aantallen cliënten en aantallen personeel? Bij welke cliënt-werker verhouding zijn welke methodieken (nog) toe te passen en met welk resultaat?
- *Perspectieven van lokale bestuurders en financiers:* welk type aanbod draagt bij aan de vermindering van overlast en een verbeterde kwaliteit van leven? Welke subgroepen hebben welke opvang en hulp nodig? Om welke zorgfuncties (in termen van AWBZ) gaat het daarbij?
- *Perspectief van rijksoverheid:* wat moet, in samenhang met de andere financieringsbronnen, de hoogte van de doeluitkering zijn voor maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid en vrouwenopvang? Moet er een aparte doeluitkering MO voor zwerfjongeren komen?

#### *Op welk (bestuurlijk) niveau?*

De 'benodigde capaciteit' kan lokaal, regionaal of landelijk worden bepaald. De verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is gedecentraliseerd naar de centrumgemeenten. Op dit niveau is er grote behoefte aan inzicht in omvang en samenstelling van bereikte en (nog) niet bereikte groepen. In diverse centrumgemeenten wordt er daarom ook gewerkt aan de ontwikkeling van zogenoemde lokale peilstations<sup>5</sup>.

#### *Welke context?*

Van belang is een verkenning van belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving die (de vaststelling van) de benodigde capaciteit beïnvloeden. Denk aan de laagconjunctuur, einde van groei van middelen, verwachte bezuinigingen, de relatief geringe beschikbaarheid van goedkope woningen (belemmering van uitstroom uit de opvangsector), instroom van mensen uit Oost-Europa, et cetera.

Tegelijkertijd is monitoring nodig van ontwikkelingen in zorgsectoren en maatschappelijke instituties. Veranderingen hier kunnen leiden tot een grotere instroom in de MO (Wolf, 2002). Denk onder andere aan de vermaatschappelijking in de GGZ en de gehandicaptenzorg, en de bijstelling van de leeftijdsgrens in de jeugdhulpverlening, waardoor zwerfjongeren meer zijn aangewezen op de maatschappelijke opvang (Algemene Rekenkamer, 2001-2002).

---

<sup>4</sup> Andere perspectieven zijn bijvoorbeeld die van familie en die van burgers en omwonenden.

<sup>5</sup> In het kader van de Monitor Maatschappelijke Opvang wordt een plan voor het (mee)opzetten en ontwikkelen van deze lokale peilstations uitgewerkt.

## 2.2 *Welke informatie?*

Bij de bepaling van de benodigde capaciteit waren er, zoals het voorgaande ook illustreert, betrekkelijk weinig ankerpunten voorhanden. Duidelijk was wel, dat wij de vraag van het IBO MO naar de benodigde capaciteit van de MO vanuit een landelijke optiek moesten onderzoeken. De beschikbare tijd was ook te kort voor een oriëntatie op een model (bijvoorbeeld uit de econometrie of statistiek), dat de benodigde capaciteit aan de hand van (veranderingen in) enkele parameters kan bepalen. Bij de genoemde lokale peilstations ligt de ontwikkeling van zo'n model in de rede.

Hierna volgt, op basis van beschikbare expertise, een overzicht van gegevens die nodig en nuttig zijn bij het maken van een betrouwbare schatting van de benodigde capaciteit van de MO en VO. Het overzicht is bedoeld als gedachtebepaling. Voor een precieze bepaling moet er eerst overeenstemming zijn over de ankerpunten. Bovendien moet helder zijn wat capaciteit betekent in termen van:

- Volume: aantallen bedden, stoelen, begeleidingscontacten, et cetera
- Personeel: aantal fte, kwalificaties, vaardigheden en ervaring van werkers
- Kwaliteitseisen aan methodiek, organisatie en accommodatie
- Veiligheid<sup>6</sup>, en
- Kosten<sup>7</sup>

Het gaat hierna om gegevens over:

1. De beschikbare capaciteit van de MO en VO
2. De door de opvang bereikte groep
3. De (nog) niet bereikte groep

### 2.2.1 *Capaciteit en bereikte groep*

Bij de bepaling van capaciteit en bereikte groep kan er onderscheid worden gemaakt tussen ambulante, laagdrempelige en residentiële opvang.

*Laagdrempelige opvang (inloop, dagopvang etc.)*

- Wachlijsten
- Aantallen stoelen
- Bezettingsgraad
- Aantallen personen: incidentie, prevalentie
- Aantallen bezoeken

---

<sup>6</sup> Uit onderzoek naar de arbeidspositie van werkers in de MO blijkt dat zij veel met agressie en uiteenlopende vormen van geweld worden geconfronteerd (Wolf e.a., in voorbereiding).

<sup>7</sup> Er is voor de MO nog geen landelijke kostprijs vastgesteld voor de uiteenlopende typen opvang en voorzieningen. Sinds 2001 is er wel een door de opvanginstellingen erkend kostprijsmodel beschikbaar, maar hiervan wordt op lokaal niveau bij het vaststellen van de budgetten weinig tot geen gebruik gemaakt.

*Ambulante hulp in de eigen omgeving van cliënten:*

- Wachlijsten
- Formatieplaatsen (voltijds)
- Aantallen contacten: incidentie en prevalentie

*Residentiële opvang*

- Wachlijsten
- Capaciteit
- In-, door- en uitstroomgegevens, waaronder:
  - Aanmeldingen en opnamen (incidentie)
  - Afwijzingen voor opnamen en redenen voor afwijzing
  - Aanwezigen en nieuw opgenomenen (prevalentie)
  - Verblijfsduur
  - Bezettingspercentage

2.2.2 *Niet bereikte groep*

Een schatting van de (nog) niet bereikte groep kan gebeuren door:

- Toepassing van de zogenoemde vangst-hervangst methode op registratiecijfers (uit de bij instellingen voor MO en VO gebruikte systemen) over de bereikte groep mensen<sup>8</sup>. Toepassing van die methode is alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Basisvoorwaarde is identificatie van unieke individuen.
- Onderzoek naar groepen sociaal kwetsbare mensen. Deze zogenoemde potentiële gebruikers van de MO en VO zijn er vooral in de sferen van straat-, privé- en particuliere onderkomens, maar zeker ook voor een deel in de sfeer van publieke onderkomens (zie kader hierna, Wolf e.a., 2000). Te denken valt aan mishandelde vrouwen, personen met meervoudige problemen die onder het bestaansminimum leven, personen die zijn verwickeld in een huisuitzettingprocedure, personen met problematische schulden, personen die in logementen of goedkope hotels verblijven en personen die weggaan uit instellingen, (kinder)tehuizen, asielzoekerscentra en gevangenissen (Korf e.a., 1999; De Rooij, 1996; Deben & Greshof, 1997; Van Galen e.a., 1998; Van Nederpelt & Van der Male, 1998; Spierings, 1997).

---

<sup>8</sup> Met de vangst-hervangst methode is het mogelijk om op basis van gegevens over unieke personen in de bereikte doelgroep een schatting te maken van de niet-bereikte, potentiële groep klanten. De voorzieningen waarbij de bereikte groep door registraties en tellingen wordt bepaald moet aan een aantal criteria voldoen. De omvangschatting van de totale doelgroep is gebaseerd op de registratie van de bereikte groep en de (bij-)schatting van de niet bereikte groep (zie Reinking e.a., 2001; Smit e.a., 2002).

**Figuur 1 Sferen van onderkomens van sociaal kwetsbare mensen (Bron: Wolf e.a., 2000).**

<p><i>1 Sfeer van straatonderkomens</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Auto, tent, et cetera</li><li>- Slaapgelegenheid op straat, in parken, viaducten, overdekte warenhuisgalerijen, et cetera</li></ul> <p><i>2 Sfeer van privé onderkomens</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Eigen zelfstandige woonruimte,</li><li>- Inwoning bij familie of vrienden,</li><li>- Kraak- of slooppanden, caravan, et cetera</li></ul> <p><i>3 Sfeer van publieke onderkomens</i></p> <p>3.1. Door gemeenten gesubsidieerde, officieel erkende maatschappelijke opvangvoorzieningen,</p> <p>3.2. Instellingen en instituten in andere sectoren, zoals psychiatrische ziekenhuizen, gevangnissen en huizen van bewaring, gezinsvervangende tehuizen, intramurale motivatiecentra.</p> <p><i>4 Sfeer van particuliere onderkomens</i></p> <p>Charitatieve opvang, voorzieningen in zelfbeheer door daklozen, particuliere logementen, goedkope hotels, commerciële pensions, belangenverenigingen en zelforganisaties, et cetera.</p>
---

Informatie over omvang en kenmerken van kwetsbare groepen in de diverse sferen komt uit diverse bronnen, die in combinatie met elkaar vaak het meeste inzicht geven, zoals:

- Onderzoek in de vorm van omvangschattingen, surveys en cohortstudies
- Registratiesystemen van instellingen van andere sectoren (denk aan GGZ, verslavingszorg), bij voorkeur gekoppeld (cliëntvolgsystemen)
- Registraties bij maatschappelijke instituties (Sociale Diensten, woningbouwcorporaties, etc.).

Hierna volgt een beschrijving van de landelijk beschikbare gegevens.

### 3 Beschikbare capaciteit

De beschikbare capaciteit<sup>9</sup> is uitsluitend bekend van de bij de Federatie Opvang aangesloten opvanginstellingen (MO en VO).

- Het aantal voorzieningen van de bij de Federatie Opvang aangesloten opvanginstellingen (rechtspersonen) nam toe van 383 in 1999 tot 497 in 2001.
- Op 31 december 2001 was de totale capaciteit van de aangesloten opvangvoorzieningen 12 295, in 1999 was die 10 638, dat is een stijging van 1 657 of 16% (zie tabel 1).

**Tabel 1 Aantal voorzieningen en capaciteit van bij de Federatie Opvang aangesloten opvangvoorzieningen, periode 1999-2001, in absolute aantallen**

	Aantal voorzieningen			Capaciteit		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
<b>Vrouwenopvang</b>						
Vrouwenopvangcentrum/FIOM	31	39	40	1167	1191	1282
Blijf van m'n Lijf	21	23	23	633	671	571
Begeleid wonen / ambulante woonbegeleiding	28	43	46	353	600	621
<b>Algemene crisisopvang</b>						
Crisisopvangcentrum	39	49	50	820	914	967
<b>Dak- en thuislozenopvang</b>						
Dak- en thuislozen-internaat	40	43	45	1912	1938	2027
Sociaal pension	45	58	59	1101	1474	1372
Passantenverblijf	55	69	88	1256	1534	2091
Meerzorgafdeling	7	10	14	233	196	278
<b>Overige opvang</b>						
Overige begeleid wonen/ambulante woonbegeleiding	117	115	132	3163	3057	3086
<b>Totaal</b>	<b>383</b>	<b>449</b>	<b>497</b>	<b>10638</b>	<b>11575</b>	<b>12295</b>

<sup>9</sup> De gegevens verzamelt de Federatie Opvang jaarlijks in een enquête onder de bij haar aangesloten opvanginstellingen. Over de (capaciteit van de) niet bij de Federatie Opvang aangesloten opvangvoorzieningen in Nederland is weinig bekend (Wolf e.a., 2000).

- Van de totale capaciteit<sup>10</sup> hoorde eind 2001 20% tot de vrouwenopvang, 8% tot de crisisopvang, 47% tot de dak- en thuislozenopvang en 25% tot begeleid wonen/woonbegeleiding, overige opvang.
- De residentiële capaciteit (exclusief begeleid wonen & woonbegeleiding) nam in de periode 1999-2001 toe:
  - Bij de vrouwenopvang (vrouwenopvangcentra, Fom-huizen, Blijf van m'n Lijfhuizen) van 1 800 in 1999 tot 1 853, dat is 3%.
  - Bij de crisisopvang (crisisopvangcentra) van 820 in 1999 tot 967 in 2001, dat is 18%.
  - Bij de daklozenopvang van 4 502 in 1999 tot 5 768 in 2001, dat is 28%.
- De capaciteit van begeleid wonen & woonbegeleiding:
  - Nam bij de vrouwenopvang toe, namelijk van 353 in 1999 tot 621 in 2001, dat is 76%.
  - Daalde bij de overige opvang<sup>11</sup> licht, namelijk van 3 163 in 1999 tot 3 086 in 2001, dat is 2%<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Apart kan worden onderscheiden de capaciteit van de zogenoemde Evangelische opvang. De residentiële opvang ervan nam toe van 30 in 1999 tot 58 in 2001 (in tabel 1 opgenomen in categorie crisisopvangcentrum). Begeleid wonen & woonbegeleiding ervan daalde van 59 plaatsen in 1999 tot 24 in 2001 (in tabel 1 opgenomen in categorie overige begeleid wonen & ambulante woonbegeleiding).

<sup>11</sup> Overige begeleid wonen en woonbegeleiding betreft dit type voorzieningen in vooral de crisisopvang en dak- en thuislozenopvang. Uitsplitsing hiernaar is niet mogelijk.

<sup>12</sup> Bij de capaciteit van overige opvang (begeleid wonen en woonbegeleiding) in 1999 waren door de Federatie Opvang aanvankelijk 1000 capaciteitsplaatsen meegeteld voor langdurig verslaafden. Besloten werd die niet mee te rekenen omdat dit type plaatsen in 2000 en 2001 niet was meegeteld. Niet goed te verklaren is, dat het aantal voorzieningen voor begeleid wonen en woonbegeleiding tussen 1999 en 2001 steeg, maar dat in diezelfde periode de capaciteit van dit type hulp daalde. Mogelijk is er dus meer ruis in de gegevens.

## 4 Registratie

### 4.1 Over de registratie

Met registratiecijfers is, zoals gezegd, in principe inzicht in de bereikte en niet bereikte groepen mogelijk. Landelijk zijn, via de Federatie Opvang, registratiecijfers over de opvang uit het systeem Klimop beschikbaar. Hierin zijn registratiecijfers van het Leger des Heils uit het systeem Clever geïntegreerd<sup>13</sup>.

De landelijk beschikbare registratiecijfers, die onder meer door de Monitor Maatschappelijke Opvang worden gepresenteerd, geven om verschillende redenen geen representatief beeld van het gebruik van opvangvoorzieningen in Nederland (Wolf e.a., 2000).

- Eventuele registratiecijfers van de niet bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen zijn niet beschikbaar. Het gaat om voorzieningen in de sfeer van particuliere onderkomens (zie figuur 1).
- Een peiling in 2000 toont dat zo'n vijfde deel van de bij de Federatie Opvang aangesloten instellingen niet met Klimop registreert en dus buiten de cijfers blijft. Het gaat onder andere om bijna de helft van de sociale pensions; die registreren niet of met een ander systeem. Zie ook hierna de bespreking van de respons.
- Registratiecijfers zijn vrijwel uitsluitend beschikbaar van de residentiële opvang. Vrijwel buiten beeld blijven bestaande ambulante hulpverlening en maatschappelijke opvangfuncties, zoals mobiele teams, soepbussen en inloopfaciliteiten, et cetera. Ook ontstaat door de registratie geen zicht op preventieactiviteiten.

Essentieel nadeel van het Klimop-systeem is de onmogelijkheid om unieke personen te identificeren. Er is een onbekend aantal dubbeltellingen in het systeem. Toepassing van de vangst-hervangst methode voor een schatting van de niet bereikte groep is door de dubbeltellingen niet mogelijk.

Het systeem Clever van het Leger des Heils kan wel unieke personen identificeren. En de beschikbare registratiegegevens gaan over meer dan residentiële voorzieningen. Voldoende reden om apart bij een aantal kerncijfers van het Leger des Heils stil te staan (zie paragraaf 4.4).

---

<sup>13</sup> Verschillen in definiëring en registratie in Klimop en Clever maken dat een deel van de Leger des Heils activiteiten buiten de landelijke presentatie van de gegevens blijft en gegevens soms ook lastig zijn te vergelijken. Clever registreert bijvoorbeeld personen en geen cliëntsystemen, zoals in Klimop gebeurt. En Clever registreert geen opnames maar producten die aan cliënten worden verstrekt, waaronder overnachting in 24-uursopvang, bezoek dagopvang etc. En een aanmelding telt in Clever mee, ook zonder dat alle aanmeldings- en intakegegevens volgens de FO-systematiek zijn geregistreerd. Concreet worden in ieder geval de registratiegegevens van de dag- en nachtopvang niet in de landelijke dataset opgenomen. Federatie Opvang en het Leger des Heils zijn voornemens de koppeling en het gebruik van de databestanden opnieuw te bezien.

De levering aan de Federatie Opvang van registratiegegevens van de voorzieningen die met Klimop of Clever registreren was – in 2000 en 2001 – redelijk tot goed. De laagste respons was 74% (in 2000 van begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang) en de hoogste 100% (in 2001 van begeleid wonen en woonbegeleiding bij de vrouwenopvang). Van het jaar 1999 kon de respons helaas niet worden bepaald.

De tabellen 2 en 3 geven inzicht in de respons van met Klimop of Clever registrerende voorzieningen en de capaciteit (van deze responsvoorzieningen en van de totale capaciteit van bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen) die daarmee via registratie in 2000 en 2001 in beeld is gebracht.

De gegevens leren dat:

- de registratiecijfers van de responsvoorzieningen van de residentiële vrouwenopvang betrekking hebben op vrijwel de totale beschikbare capaciteit van deze opvangvorm (in 2000 werd 7% van de capaciteit gemist, in 2001 slechts 4%);
- de registratiecijfers van de responsvoorzieningen van de algemene residentiële crisisopvang een redelijk groot deel van de totale capaciteit van deze opvangvorm 'dekken' (in 2000 werd 15% gemist, in 2001 13%);
- een groot deel van de totale capaciteit van de residentiële dak- en thuislozen met de registratie niet in beeld is<sup>14</sup> (in 2000 bleef 60% buiten beeld, in 2001 44%);
- een nog groter deel van de totale capaciteit van begeleid wonen & woonbegeleiding met de registratiecijfers buiten beeld blijft. Bij BW&WB van de vrouwenopvang was dat in 2000 60%, in 2001 47%; bij BW&WB overige opvang was dat in 2000 77% en in 2001 53%.

---

<sup>14</sup> Dit hiaat in informatie tracht de Federatie Opvang te dichten door een jaarlijkse enquête onder sociale pensions en passantenverblijven. De cijfers hiervan waren niet direct beschikbaar. De respons op deze enquête is volgens een woordvoerder ook niet geweldig.



**Tabel 2 Respons en capaciteit van met Klimop/Clever registrerende voorzieningen en representativiteit van beschikbare registratiegegevens hiervan als deel en percentage van de totale capaciteit van bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen (exclusief begeleid wonen & woonbegeleiding)**

	Vrouwenopvang		Crisisopvang		Dak- en thuislozenopvang	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Aantal residentiële voorzieningen dat met Klimop/Clever registreert (en aantal ervan dat registratiegegevens aanleverde)	51 (50)	55 (54)	42 (36)	38 (37)	69 (58)	83 (82)
Capaciteit van met Klimop/Clever registrerende residentiële voorzieningen (en capaciteit van voorzieningen hiervan die registratiegegevens aanleverden, ook als percentage)	1747 =100%  (1727 =99%)	1800 =100%  (1780 =99%)	840 =100%  (773 =92%)	859 =100%  (844 =98%)	2452 =100%  (2052 =84%)	3260 =100%  (3206 =98%)
Totale capaciteit van bij FO aangesloten residentiële voorzieningen (en capaciteit van registrerende voorzieningen waarvan registratiegegevens beschikbaar zijn, ook als percentage)	1862 =100%  (1727 =93%)	1853 =100%  (1780 =96%)	914 =100%  (773 =85%)	967 =100%  (844 =87%)	5142 =100%  (2052 =40%)	5768 =100%  (3206 =56%)

**Tabel 3 Respons en capaciteit van met Klimop/Clever registrerende voorzieningen voor begeleid wonen & woonbegeleiding en representativiteit van de beschikbare registratiegegevens hiervan als deel en percentage van de totale capaciteit van bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen voor begeleid wonen & woonbegeleiding**

	Vrouwenopvang		Overige opvang	
	2000	2001	2000	2001
Aantal voorzieningen BW & WB dat met Klimop/Clever registreert (en aantal ervan dat registratiegegevens aanleverde)	14 (13)	19 (19)	43 (39)	68 (67)
Capaciteit van met Klimop/Clever registrerende voorzieningen BW & WB (en capaciteit van voorzieningen hiervan die registratiegegevens aanleverden, ook als percentage)	247=100% (235=95%)	331=100% (331=100%)	946=100% (696=74%)	1446=100% (1436=99%)
Totale capaciteit bij FO aangesloten voorzieningen voor BW & WB (en capaciteit van registrerende voorzieningen waarvan registratiegegevens beschikbaar zijn, ook als percentage)	600=100% (235=39%)	621=100% (331=53%)	3057=100% (696=23%)	3086=100% (1436=47%)

De samenstelling van de responderende groep voorzieningen kan elk jaar verschillend zijn. Hiermee moet in een vergelijking van cijfers van verschillende jaren rekening worden gehouden.

Bovenstaande stand van zaken betekent dat een verandering van het beroep dat op de opvang wordt gedaan (aanmeldingen, opnamen) in de periode 1999 tot en met 2001 niet vanzelfsprekend wijst op een trend.

Veranderingen in cijfers kunnen komen door allerlei, in dit stadium, niet in de analyse te corrigeren factoren. Denk aan een groei of afname van capaciteit (door verandering in respons of werkelijke capaciteitsuitbreiding; zie toename voorzieningen en capaciteit van dak- en thuislozenopvang van 2000 naar 2001), of door een andere samenstelling van responderende voorzieningen.

#### 4.2 Aanmeldingen en opnamen

- Aantallen aanmeldingen en opnamen bij residentiële opvangvoorzieningen, inclusief begeleid wonen & woonbegeleiding, vormen de enige beschikbare indica-

ties voor de 'productie' van de maatschappelijke opvang, dat is de daadwerkelijk gerealiseerde zorg.

- Er zijn, behalve bij het Leger des Heils, geen gegevens over over- en onderbezetting.
- Het ontbreekt aan betrouwbare landelijke gegevens over wachttijden en wachtlijsten voor de maatschappelijke opvang.

Met alle hierboven genoemde restricties worden hierna registratiegegevens gepresenteerd over aanmeldingen en opnamen bij de residentiële opvangvoorzieningen, inclusief begeleid wonen & woonbegeleiding (Bij FO aangesloten, met Klimop of Clever registrerend en responderend). Gegevens hierna zijn niet geëxtrapoleerd<sup>15</sup>.

#### 4.2.1 *Aanmeldingen*

In 2001 werden via de registratie bijna 51 000 aanmeldingen – dat is iets meer dan drie per duizend Nederlanders - geteld bij de opvanginstellingen die waren aangesloten bij de Federatie Opvang. Dit waren er zo'n zesduizend meer dan in 2000 en zo'n achtduizend meer dan in 1999. De sterkste relatieve stijgingen van aanmeldingen deden zich voor bij de residentiële dak- en thuislozenopvang en bij begeleid wonen & woonbegeleiding (vrouwenopvang en overige). Bij deze voorzieningen was er ook de relatief grootste toename van capaciteit. Hierover straks meer (zie tabel 6).

**Tabel 4** **Aanmeldingen<sup>1</sup> bij residentiële opvangvoorzieningen en begeleid wonen & woonbegeleiding, van 1999 tot en met 2001 (in absolute aantallen, niet geëxtrapoleerd, bij FO aangesloten)**

	1999	2000	2001	Verandering 1999-2001(%)
Vrouwenopvang, residentieel	16680	17650	18249	+ 9
Vrouwenopvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	209	258	297	+ 42
Crisisopvang, residentieel	19378	19870	22931	+ 18
Dak- en thuislozenopvang, residentieel	5362	6079	8166	+ 52
Overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	850	838	1183	+ 39
Totaal	42479	44695	50826	+ 20

<sup>1</sup> Het betreft aanmeldingen van cliëntsystemen, exclusief meegekomen kinderen. Meestal gaat het hierbij om één persoon, maar soms ook om (echt-)paren, bijvoorbeeld bij de crisisopvang en begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang.

<sup>15</sup> Op basis van gegevens van de responderende voorzieningen wordt het deel van de non-responderende voorzieningen die met Klimop registreren niet meegerekend.

De aanmeldingen hebben betrekking op zogenoemde cliëntsystemen. Die bestaan vaak uit één persoon, soms uit meerdere personen en dan gaat het meestal om (echt-)paren. Meegebrachte kinderen zijn hier bij de cliëntsystemen niet meegeteld. Vanwege dubbeltellingen in registratie kon steeds niet worden achterhaald om hoeveel personen en heraanmeldingen het ging.

In 2001 werden, in het gezelschap van hun ouder(s), bijna 30 000 kinderen bij de opvanginstellingen aangemeld (dit is inclusief dubbeltellingen). Dit waren er ruim vijfduizend meer dan in 2000 en een krappe achtduizend meer dan in 1999. De sterkste relatieve stijgingen van aanmeldingen van kinderen deden zich voor bij de residentiële dak- en thuislozenopvang en bij overige begeleid wonen & woonbegeleiding (bij beide typen opvang was er een toename van bijna 200%).

#### 4.2.2 Opnamen

Er werden in 2001 in de registratie 11 818 opnamen geteld (nieuw opgenomen: jaarincidentie). Dat zijn er ruim duizend minder dan in 2000, en ruim vijfhonderd minder dan in 1999, en dat is een daling van 4%. Niet is vast te stellen om hoeveel personen of heropnamen het hierbij ging.

De sterkste relatieve dalingen van opnamen waren er bij de vrouwenopvang, vooral bij begeleid wonen & woonbegeleiding. De sterkste relatieve stijging van opnamen deed zich voor bij de overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding.

**Tabel 5 Aantal opnamen van cliënten in residentiële opvanginstellingen, inclusief begeleid wonen & woonbegeleiding, in 1999, 2000 en 2001 (in absolute aantallen, niet geëxtrapoleerd, bij FO aangesloten)**

Opnamen van cliëntsystemen <sup>1</sup> , exclusief meegekomen kinderen	1999	2000	2001	Verandering 1999-2001, in %
Vrouwenopvang, residentieel	4118	4305	3766	- 9
Vrouwenopvang, begeleid wonen	200	179	161	- 20
Crisisopvang, residentieel	5813	5269	5261	- 10
Dak- en thuislozenopvang, residentieel	1825	2663	1905	+ 4
Overige opvang, begeleid wonen	394	560	725	+ 84
Totaal	12350	12976	11818	- 4

<sup>1</sup> Het betreft aanmeldingen van cliëntsystemen, exclusief meegekomen kinderen. Meestal gaat het hierbij om één persoon, maar soms ook om (echt-)paren, bijvoorbeeld bij de crisisopvang en begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang.

In 2001 werden 5 709 kinderen met hun begeleider(s) bij de opvangvoorzieningen (mee) opgenomen. In 1999 waren dit er 5 954, dat is een daling van 4%. Om hoeveel unieke kinderen het bij de opnamen ging was vanwege de dubbeltellingen in de registratie niet vast te stellen. Opmerkelijk is de relatieve stijging van mee-

opgenomen kinderen bij de dak- en thuislozenopvang en bij begeleid wonen & woonbegeleiding van de overige opvang. Deze cijfers lijken de signalen te bevestigen dat er steeds meer vrouwen met kinderen en ook gezinnen bij de daklozenopvang aankloppen. Vooral nog gaat het in absolute zin om kleine aantallen.

#### 4.2.3 *Aanmeldingen en opnamen in relatie tot capaciteit en verblijfsduur*

Veranderingen in aanmeldingen en opnamen moeten worden gezien in relatie tot beschikbare capaciteit en verblijfsduur. In tabel 6 is de verhouding ertussen aangegeven voor de jaren 2000 en 2001 (omdat, zoals gezegd, van 1999 de capaciteit van de responderende voorzieningen niet kon worden bepaald). Let wel, alle gegevens hebben betrekking op voorzieningen die bij de Federatie opvang zijn aangesloten, met Klimop of Clever registreren en hun registratiecijfers aanleverden<sup>16</sup>.

- Er was bij de responsvoorzieningen tussen 2000 en 2001, mede door de hogere respons in 2001, bijna 40%<sup>17</sup> meer capaciteit beschikbaar, vooral bij de residentiële dak- en thuislozenopvang en bij begeleid wonen & woonbegeleiding, zowel die bij de vrouwenopvang als de overige opvang.
- De toename van aanmeldingen bij de responsvoorzieningen in die periode, bijna 20%, hangt vrijwel zeker samen met de extra capaciteit. Het is onwaarschijnlijk dat die toename het gevolg is van een exponentiele groei van dubbeltellingen.
- Ondanks de extra capaciteit was er sprake van een lichte absolute en relatieve daling van opnamen (532 ofwel 4%).
  
- Tussen 2000 en 2001 steeg de gemiddelde verblijfsduur bij vrijwel alle soorten (respons)voorzieningen. De groep mensen die zes maanden of langer in de opvang verblijven nam toe (niet in tabel). De sterkste stijgingen van de gemiddelde verblijfsduur deden zich voor bij de residentiële dak- en thuislozenopvang en bij de overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding.
- De stijging van de gemiddelde verblijfsduur, die zich al voor 2000 inzette, biedt een mogelijke verklaring voor waarom voorzieningen, ondanks meer capaciteit, niet aan de vraag kunnen voldoen en het aantal opnamen daalde.

---

<sup>16</sup> De verhouding tussen (veranderingen in) capaciteit, aanmeldingen, opnamen en gemiddelde verblijfsduur bij de typen opvang is vastgesteld bij de responsvoorzieningen omdat dat een zo zuiver mogelijke vergelijking geeft.

<sup>17</sup> De extra capaciteit in 2001 van bijna 40% komt mede omdat de respons in 2001 zo'n 10% hoger was dan in 2000. De werkelijke capaciteitsuitbreiding van de met Klimop/Clever registrerende voorzieningen was tussen 2000 en 2001 lager, namelijk bijna een kwart (dit is, anders gezegd, bij een respons in beide jaren van 100%).

**Tabel 6 Veranderingen in aanmeldingen en opnamen in relatie tot de capaciteit van bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen die hun registratiecijfers aanleverden en de gemiddelde verblijfsduur, in de periode 2000-2001.**

Veranderingen	Periode 2000-2001			
	In capaciteit <sup>1</sup> (%)	In aanmeldingen <sup>2</sup> (%)	In opnamen, (%)	In gemiddelde verblijfsduur (dagen)
Vrouwenopvang, residentieel	+ 3	+ 9	- 9	Van 57 naar 66
Vrouwenopvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	+ 41	+ 42	- 20	Van 269 naar 373
Crisisopvang, residentieel	+ 9	+ 18	- 10	Van 42 naar 63
Dak- en thuislozenopvang, residentieel	+ 56	+ 52	+ 4	Van 278 naar 480
Overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding	+ 106	+ 39	+ 84	Van 311 naar 475
<b>Totaal</b>	<b>+ 39</b>	<b>+ 20</b>	<b>- 4</b>	

<sup>1</sup> Capaciteit van voorzieningen die bij Federatie Opvang registratiecijfers aanleverden, zgn responsvoorzieningen.

<sup>2</sup> Het betreft aanmeldingen van cliëntsystemen, exclusief meegekomen kinderen. Meestal gaat het hierbij om één persoon, maar soms ook om (echt-)paren, bijvoorbeeld bij de crisisopvang en begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang.

<sup>3</sup> Gemiddelde verblijfsduur van aanwezige cliënten, gemeten bij vertrek..

- Een indicatie dat opvangvoorzieningen niet aan de vraag kunnen voldoen, is het aantal afwijzingen aan de voordeur wegens plaatsgebrek. Dit type afwijzingen steeg in de periode 1999 - 2001:
  - bij de residentiële vrouwenopvang van 5 732 naar 7 461 (30%);
  - bij begeleid wonen & woonbegeleiding vrouwenopvang van 30 naar 66 (120%);
  - bij de algemene crisisopvang van 5 879 naar 8 953 (52%);
  - bij de overige opvang, begeleid wonen & woonbegeleiding van 37 naar 112 (203%).

Het gaat hierbij om een reële toename van afwijzingen aan de voordeur. Het is onwaarschijnlijk dat de toename het gevolg is van een exponentiele groei van dubbeltellingen.

Bij de residentiële dak- en thuislozenopvang was er in de periode 1999-2001 een daling van afwijzingen wegens plaatsgebrek, namelijk van 540 naar 410 (24%). Dit hangt mogelijk samen met de beschikbaarheid van begeleid wonen & woonbegeleiding, overige opvang. Het percentage nieuwe cliënten dat vanuit de

dak- en thuislozenopvang naar deze vorm van begeleid wonen & woonbegeleiding kwam, steeg van 9 in 1999 tot 52 in 2001.

#### 4.3 *Aanwezigen*

Er waren in de opvangvoorzieningen, met een capaciteit van 7 597, op 1-1 2001 7 103 volwassen cliënten aanwezig en 1 541 kinderen. Ten opzichte van het aantal aanwezige cliënten en kinderen in het begin van de jaren ervoor is dat een substantiële toename (zie tabel 7).

De jaarprevalentie (aanwezige en nieuw opgenomen cliënten in een kalenderjaar) komt in 2001 op 30 759 cliënten en 12 959 kinderen (met dubbeltellingen).

Let wel, deze cijfers gaan over een beperkte groep opvangvoorzieningen, namelijk die met Klimop of Clever registreerden en hun gegevens aanleverden! De capaciteit ervan (in 2001 7 597, zie tabel 7 hierna) maakt 62% uit van de totale capaciteit van de bij de Federatie Opvang aangesloten instellingen (in 2001 12 295, zie tabel 1).

**Tabel 7 Capaciteit van en aanwezige cliënten (en kinderen) in residentiële opvanginstellingen die registratiecijfers aanleverden aan Federatie Opvang, inclusief begeleid wonen & woonbegeleiding op 1-1 1999, 2000 en 2001 (in absolute aantallen, niet eëxtrapoleerd, bij FO aangesloten)**

Aanwezige cliënten (en kinderen)	1-1 1999		1-1 2000		1-1 2001	
	Capaciteit	Aanwezig <sup>1</sup>	Capaciteit	Aanwezig	Capaciteit	Aanwezig
Vrouwenopvang, residentieel	-	657 (736)	1727	794 (817)	1780	890 (926)
Vrouwenopvang, begeleid wonen	-	129 (79)	235	182 (125)	331	156 (124)
Crisisopvang, residentieel	-	575 (144)	773	838 (229)	844	1865 (347)
Dak- en thuislozenopvang, residentieel	-	1757 (6)	2052	2362 (0)	3206	3200 (51)
Overige opvang, begeleid wonen	-	343 (22)	696	710 (62)	1436	992 (93)
Totaal	-	3461 (987)	5483	4886 (1233)	7597	7103 (1541)

#### 4.4 Registratiecijfers van het Leger des Heils

De capaciteit van de Leger des Heils voorzieningen maakt bijna een kwart van de totale opvangcapaciteit uit van bij de Federatie Opvang aangesloten maatschappelijke opvang. Hierna volgt een overzicht van capaciteit, aanmeldingen en gehonoreerde hulpvragen (inclusief opnamen) bij het Leger des Heils in de periode 1998-2002<sup>18</sup>.

De cijfers hebben niet alleen betrekking op residentiële opvang en groeps- en begeleid wonen, maar ook op dag- en nachtopvang (zie tabel 8).

Wat valt op?

- De capaciteit van het Leger des Heils (inclusief dag- en nachtopvang) steeg in de periode van 1998 tot en met 2002 met 22%, tot 2 912 in 2002.

<sup>18</sup> De registratiecijfers zijn aangeleverd door het centraal bureau van het Leger des Heils in Almere.



- Het aantal aanmeldingen (met dubbeltellingen) steeg in de periode 1998-2002 met 52%, tot 16 604 in 2002.
- Er was ook een stijging van aangemelde unieke personen, namelijk van 42%, tot 10 705 in 2002.
- De verhouding tussen aangemelde unieke personen zonder en met eerder contact bij het Leger des Heils veranderde, namelijk van 75-25% in 1998 tot 62-38% in 2002. Aangemelde unieke mensen met een eerder contact bij het Leger des Heils namen ook in aantal toe, namelijk met 119% tot 4 098 in 2002.
- In de periode 1998-2002 steeg het aantal aangemelde unieke kinderen van 15 jaar of jonger, namelijk van 438 in 1998 tot 740 in 2002. Maar in relatieve zin bleef, met 6 à 7 %, het deel aangemelde unieke kinderen in die periode gelijk.
- Het percentage heraanmeldingen<sup>19</sup> varieerde over de jaren heen, namelijk van 31% in 1998, naar 25% in 2000, tot 36% in 2002. Per unieke persoon was er in 1998 sprake van 1,4 aanmelding, in 2000 van 1,3 aanmelding en in 2002 van 1,6 aanmelding.
- Het aantal gehonoreerde hulpvragen (inclusief dubbeltellingen) steeg in de periode 1998-2002 met 47%, tot 15 424 in 2002.
- Er was ook een stijging van unieke personen met een gehonoreerde hulpvraag, namelijk van 20%, tot 7 694 in 2002.
- De verhouding tussen unieke personen zonder en met eerder contact bij het Leger des Heils waarbij de hulpvraag werd gehonoreerd varieerde, namelijk van 73-37% in 1998, naar 66-34% in 2000, tot 52-48% in 2002. Vanaf 2001 zijn, zowel absoluut als relatief, meer hulpvragen gehonoreerd van unieke mensen met een eerder contact met het Leger des Heils.
- In de periode 1998-2002 steeg het aantal unieke kinderen van 15 jaar of jonger waarvan de hulpvraag werd gehonoreerd, namelijk van 392 in 1998 tot 472 in 2002. Maar in relatieve zin bleef, met 6 à 7 %, het deel unieke kinderen met een gehonoreerde hulpvraag in die periode gelijk.
- Het percentage unieke personen waarvan na aanmelding de hulpvraag níet werd gehonoreerd steeg van 15% in 1998 naar 33% in 2000, waarna het daalde naar 28% in 2002. In 1998 kon bij 1 144 unieke personen niet op hun hulpvraag worden ingegaan, in 2002 was dit het geval bij 3 011 personen. Niet bekend is de reden van het niet honoreren van de hulpvraag.

De cijfers van het Leger des Heils laten zich niet zonder meer vergelijken met de hiervoor gepresenteerde cijfers van de Federatie Opvang. Dit laat onverlet dat bij het Leger des Heils de afgelopen jaren onmiskenbaar ook sprake was van een groeiende capaciteit en een toename van aanmeldingen. Maar er was, anders dan bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen, niet sprake van een afname van opnamen.

---

<sup>19</sup> Het kan bij de heraanmeldingen ook gaan om hulpverleningscontacten vanuit andere werkvelden van het Leger des Heils, zoals de jeugdzorg en de reclassering.

In het oog springt vooral de groei van de groep mensen met een eerder contact bij het Leger des Heils die opnieuw en met succes een beroep op de voorzieningen doen.

**Tabel 8: Capaciteit, aanmeldingen en gehonoreerde hulpvragen bij Leger des Heils voorzieningen, periode 1998-2002 (bron: Clever registratiesysteem)**

Bron:Clever registratiesysteem Leger des Heils	1998	1999	2000	2001	2002	Verandering 1998-2002, in %
Totale capaciteit Leger des Heils <sup>1</sup>	2382	2561	2684	2823	2912	+ 22
Totaal aantal aanmeldingen	10910	12936	12704	14279	16604	+ 52
Totaal aantal aangemelde unieke personen	7552 (100%)	9161 (100%)	9537 (100%)	10014 (100%)	10705 (100%)	+ 42
Zonder eerder LdH-contact	5680 (75%)	6805 (74%)	7065 (74%)	6891 (69%)	6607 (62%)	+ 16
Met eerder LdH-contact	1872 (25%)	2356 (26%)	2472 (26%)	3123 (31%)	4098 (38%)	+ 119
15 jaar of jonger	438 (6%)	611 (7%)	700 (7%)	703 (7%)	740(7%)	+ 69
16 jaar of ouder	7114 (94%)	8550 (93%)	8837 (93%)	9311 (93%)	9965 (93%)	+ 40
Totaal aantal gehonoreerde hulpvragen, inclusief opnamen	10465	12626	12100	13773	15424	+ 47
Totaal aantal unieke personen met gehonoreerde hulpvraag	6408 (100%)	6419 (100%)	6403 (100%)	6973 (100%)	7694 (100%)	+ 20
Zonder eerder LdH-contact	4674 (73%)	4308 (67%)	4217 (66%)	4131 (59%)	3991 (52%)	- 15
Met eerder LdH-contact	1734 (37%)	2111 (33%)	2186 (34%)	2842 (41%)	3703 (48%)	+ 114
15 jaar of jonger	392 (6%)	433 (7%)	468 (7%)	496 (7%)	472 (6%)	+ 20
16 jaar of ouder	6016 (94%)	5986 (93%)	5935 (93%)	6477 (93%)	7222 (94%)	+ 20

<sup>1</sup> Capaciteit bestaat uit: dagopvang (1998: 539; 2002: 686), nachtopvang (1998: 298; 2002: 417), 24-uursopvang (1998: 721; 2002: 635), sociaal pensioen (1998: 399; 2002: 503), opvang voor zwerfjongeren (1998: 107; 2002: 163), groeps- en begeleid wonen (1998: 318; 2002: 508).



## 5 Onderzoek en schattingen

### 5.1 Beschikbare informatie

Onderzoeken en omvangschattingen van mensen in de marge van de samenleving kunnen, in combinatie met andere gegevens, zoals die over hun functioneren en zorggebruik, een indicatie geven voor de benodigde capaciteit van de MO en VO.

Bevolkingsonderzoek (denk aan NEMESIS) geeft weinig tot geen zicht op mensen in de marge van de samenleving, niet in de laatste plaats omdat zij door de manieren van selectie en werving in dit soort onderzoeken niet worden bereikt.

Er zijn zeer waardevolle onderzoeken gedaan naar mensen in de marge (bijvoorbeeld Van Doorn, 2002; Hoogenboezem, 2003), maar door de gekozen kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn de resultaten ervan niet bruikbaar voor het bepalen van de benodigde capaciteit in de opvangsector.

Kwantitatieve onderzoeken naar mensen in de marge hebben veelal een locale oriëntatie en richten zich op één gemeente of regio en op één of enkele voorzieningen of projecten daarbinnen. Het zijn grote en middelgrote steden die dit onderzoek, overigens nog relatief weinig, laten uitvoeren (Fleurke e.a., 2002). De decentralisering van werksoorten, zoals de MO en VO, maar ook het algemeen verslavingsbeleid en het algemeen maatschappelijk werk, is mede debet aan de gekozen lokale invalshoek. Zo zijn er van diverse gemeenten schattingen van de lokale dak- en thuislozenpopulatie (Utrecht achthonderd in 1998; Den Haag twaalfhonderd in 2001; Rotterdam 4 607 in 2001, Alkmaar 145 in 2002). Ook zijn er schattingen van deelpopulaties (in delen van de stad Amsterdam werden in 2001 33 buitenslapers en 79 buitenlopers aangetroffen). Deze schattingen zijn onderling niet zonder meer vergelijkbaar.

Er bestaan van enkele subgroepen kwetsbare mensen landelijke omvangschattingen (zie hierna). Denk aan dak- en thuislozen, zwerfjongeren, straatprostituees en langdurig zorgafhankelijke mensen met ernstige psychische problemen.

Bij de locale en landelijke schattingen passen de volgende kanttekeningen:

- Sommige schattingen zijn erg oud, zoals de meeste schattingen van het aantal dak- en thuislozen in Nederland (zie Wolf e.a, 2000).
- Soms is een schatting opgebouwd uit andere schattingen en is niet duidelijk hoe die is berekend (bijvoorbeeld de RMO schatting van de populatie sociaal kwetsbare mensen, zie Lourens e.a., 2002).
- Bij schattingen van dezelfde populatie – denk aan dak- en thuisloze mensen – zijn niet zelden andere definities gebruikt. Groepen met hetzelfde label zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Door het gebruik van het containerbegrip 'dak- en

thuislozen' is het risico op vergelijkingen van appels en peren steeds bijzonder groot (zie kader hieronder).

- Er zijn bij de schattingen andere onderzoeksmethoden en schattingstechnieken toegepast. Soms is de schatting gebaseerd op een jaar, soms op kortere periodes; een week of maand. Om onder meer die redenen lopen de lokale schattingen van de dak- en thuislozenpopulatie meer uiteen dan verwacht.
- De informatiebronnen voor de omvangschattingen lopen sterk uiteen. Sommige zijn gebaseerd op informatie van sleutelpersonen (zwerfjongeren), sommige op tellingen van personen (dakloze mensen in onder meer Utrecht, Amsterdam en Den Haag), andere op registratiecijfers (verkommerde en verloederde mensen).

Een nieuwe landelijke schatting, zoals die recent van het Centrum voor Verslavingsonderzoek (CVO, 2003), leidt door voornoemde stand van zaken al gauw tot de nodige commotie. CVO schatte het aantal dakloze mensen in Nederland op 15 200. Zij baseerden zich daarbij op zachte informatie van sleutelfiguren. Sleutelfiguren waren vooral politieagenten, straathoekwerkers en werkers van de GGZ. Vanuit hun specifieke achtergrond en expertise hebben zij, zoals de onderzoekers zelf aangeven, zicht op een specifiek deel van de daklozenpopulatie, vermoedelijk vooral zogenoemde feitelijk dakloze mensen, dat zijn zij die zijn aangewezen op straat en op laagdrempelige opvangvoorzieningen. Bij de betrouwbaarheid en validiteit van de schatting zijn kanttekeningen te plaatsen. Ronduit problematisch wordt de vergelijking die de onderzoekers maken tussen hun schatting en andere schattingen, vooral omdat die laats te betrekking hebben op andere groepen en bovendien ook met andere methoden zijn vastgesteld. Denk aan de schatting van het Leger des Heils op basis van registratiecijfers over mensen die gebruik maken van hun voorzieningen, waaronder residentiële opvang en begeleid wonen & woonbegeleiding. Denk aan de raming van Heydendael e.a. op basis van secundaire data over personen in de samenleving waarbij sprake was van veronderstelde risicofactoren op dakloosheid.

Van belang is verder:

- Er worden diverse aanduidingen gebruikt voor mensen in de marge van de samenleving (sociaal kwetsbaar, verkommerd en verloederd, gedepriiveerd, arm). Niet alleen het label, ook de definitie verschilt vaak. In onderzoek zijn de criteria waarop groepen worden geselecteerd lang niet altijd helder en eenduidig.
- De groep is zeer heterogeen. Vanwege de overlap in groepen zijn de afzonderlijke omvangschattingen niet zomaar op te tellen. Er bestaan lang niet van alle subgroepen omvangschattingen.
- Vaak is uit de onderzoeksgegevens niet op te maken welk deel van de geschatte populatie al door de MO en VO wordt bereikt en welk deel niet. Van de zogenoemde risicogroepen kan niet worden voorzien of zij in de toekomst daadwerkelijk gebruik gaan maken van de diensten van de opvangsector. De vraag is ook of de nu nog niet bereikte populatie wel gebruik zal maken van de opvang als er meer capaciteit zou zijn.
- Vaak is uit de onderzoeksgegevens evenmin op te maken in hoeverre mensen marginaal functioneren en in principe op de MO en VO (zouden) zijn aangewezen.

## 5.2 Groepen in de marge

### 5.2.1 Schattingen

Er bestaan, zoals gezegd, schattingen van diverse groepen mensen in de marge van de samenleving (zie ook Schuyt, 1997; Hortulanus & Machielse, 2000):

- Mensen met ernstige en langdurige psychische problemen. Zij die in de samenleving ambulante zorg krijgen worden momenteel geschat op 52 à 57 duizend (Michon & Kroon, in De Wilde, 2002).
- Dak- en thuisloze mensen (meestal wordt het aantal van ongeveer dertigduizend aangehouden; Wolf e.a., 2000).
- Zwervjongeren (vijfendertighonderd: Rapport Algemene Rekenkamer, 2001-2002).
- Problematische harddruggebruikers (25 tot 29 duizend; NDM, 2001).

Research voor Beleid (Lourens e.a., 2002) schatte recent het totaal aantal verkommerde en verloederde mensen in Nederland, die in registraties van hulpverleningsinstellingen voorkomen, op 33 duizend (interval is 23- 43 duizend). Er werd een vrijwel lineaire samenhang gevonden tussen de gemeentegrootte en het percentage dat als verkommerd en verloederd geregistreerd stond. Met behulp van de zogenoemde vangst-hervangst methode werd het aantal 'niet-geregistreerden' geschat op 77 duizend personen. Het totaal aantal zou dan rond de 110 duizend personen liggen, wat ongeveer 0,7% van de totale Nederlandse bevolking uitmaakt.

Het rapport van de RMO over sociaal kwetsbare mensen – een groep die grotendeels hetzelfde gedefinieerd werd als de verkommerden en verloederden<sup>20</sup> – komt tot een schatting van 50 tot 65 duizend geregistreerde sociaal kwetsbare mensen.

Van een andere orde – het gaat hier vermoedelijk deels om beter functionerende mensen - zijn de van het Sociaal en Cultureel Planbureau afkomstige cijfers over risicogroepen. Volgens het SCP is in het jaar 2000 circa 80% van de Nederlandse bevolking redelijk succesvol in de samenleving, maar ondervindt 20% ernstige problemen, ondanks de sterke welvaarts-groei in de jaren negentig. Van deze 20% zou 5%, vooral levend in achterstandswijken in de grote steden, extra kwetsbaar zijn (BZK, 2002). Laatstgenoemde groep valt vanzelfsprekend niet samen met de door Research voor Beleid geschatte groep verkommerden en verloederden.

---

<sup>20</sup> Definitie luidt: 'Mensen die op verschillende terreinen ernstige problemen ondervinden, bijvoorbeeld wonen, dagbesteding, contacten, psychische en fysieke gesteldheid en die om redenen samenhangend met de ernst en complexiteit van hun problematiek geen gebruik kunnen, mogen, durven of willen maken van voorzieningen die bedoeld zijn om een of meer van deze problemen te verlichten.'

De door het SCP (1998) geïdentificeerde<sup>21</sup> en naar omvang geschatte risicogroepen zijn: jongeren, met een oververtegenwoordiging van etnische minderheden, die zonder startkwalificatie de school verlaten (55 duizend); kinderen die deel uitmaken van huishoudens met een inkomen op of rond het minimum (266 duizend); langdurig werklozen, met een oververtegenwoordiging van personen met een lage opleiding en een allochtone achtergrond (188 duizend); ouderen en gehandicapten met een laag inkomen en een grote zorgbehoefte (190 duizend), en problematische harddruggebruikers (tussen de 24 en 34 duizend).

### 5.2.2 *Onderzoeksbevindingen in relatie tot capaciteit*

In het korte tijdsbestek was het niet mogelijk om alle rapportages van bijvoorbeeld de afgelopen 5 jaar over mensen in de marge te screenen op bevindingen in relatie tot de (benodigde) capaciteit van de maatschappelijke opvang, inclusief vrouwenopvang. Voor zover bekend, zijn er in recent onderzoek tekorten in opvangcapaciteit vastgesteld voor:

- Mensen met de meest gecompliceerde problemen (dakloos, psychische problemen en of verslavingsproblemen) (Scholten & Wolf, 2002). Voor de groep dakloze harddruggebruikers die hier een deel van vormen, worden tekorten gesignaleerd in laagdrempelige dag- en nachtopvang en outreachend werken of case management (Wolf e.a., 2002).
- Vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld (Wolf e.a., 2003).
- Zwerfjongeren, specifiek activiteiten op het terrein van preventie, signalering, eerste opvang, begeleidingstrajecten, vervolgtrajecten en nazorg (Algemene Rekenkamer, 2001-2002; De Bruin e.a., 2002).

---

<sup>21</sup> Identificatie van deze groepen gebeurde op basis van zogenoemde sociaal-structurele tekorten en het criterium van beperkte zelfredzaamheid.



## 6 Beoordeling en advisering

### 6.1 *Beoordeling*

Op dit moment is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang, inclusief vrouwenopvang in Nederland. De experts van het panel en de kernpartners in de praktijk (Federatie Opvang en Leger des Heils) zijn het hierover eens. Waarom is het niet mogelijk om over de benodigde capaciteit een uitspraak te doen (zie figuur 2 hierna)?

#### *Onvoldoende kader*

- Er zijn geen ankerpunten op basis waarvan de benodigde capaciteit thans kan worden vastgesteld. Wat is de beoogde doelgroep? Over welke capaciteit hebben we het? Wat is de visie op doelgroep en aanbod? Vanuit welk perspectief wordt de benodigde capaciteit bepaald? Enzovoorts.
- Onhelder is vooralsnog wat capaciteit betekent in termen van volume, personeel, kwaliteitseisen aan methodiek, organisatie en accommodatie, aan veiligheid en kosten.

#### *Te weinig inzicht in (benutting) capaciteit*

- Onduidelijk is of de huidige capaciteit optimaal wordt benut, of cliënten de zorg krijgen die zij nodig hebben, uitgaande van het principe van zo optimaal mogelijk functioneren bij een zo gering mogelijke bemoeienis. Het is niet ondenkbeeldig dat een deel van de capaciteit wordt bezet door groepen die meer op hun plaats zijn in andere opvang – denk aan oudere verpleegbehoefte mensen of mensen met zeer ernstige psychische en gedragsproblemen - of onnodig lang (bij gebrek aan woningen) blijven. Door verandering van het gebruik van de capaciteit of door investeringen in preventie en herstel & reïntegratie kan substitutie van capaciteit plaatsvinden, mogelijk ook capaciteit vrijkomen.
- Er is amper landelijk beschikbare informatie over volume en aard van preventie- en herstelactiviteiten. Informatie over de beschikbare capaciteit heeft vooral betrekking op de residentiële opvang en begeleid wonen & woonbegeleiding.

#### *Beperkt inzicht in bereikte groep*

- Landelijk beschikbare registratiecijfers geven geen representatief beeld van het gebruik van opvangvoorzieningen in Nederland en in de door de MO en VO bereikte groepen. Vrijwel buiten beeld blijven onder meer ambulante hulpverlening en veel laagdrempelige opvang. Ook de niet bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen komen niet in beeld.
- Er is weinig tot geen zicht op de situatie en de kansen van de groep nieuwkomers in de opvang. Met het oog op preventie is het van belang na te gaan hoe door passende interventies deze groep weer snel bij de samenleving kan aanhaken (Van Doorn, 2002).

- Door dubbeltellingen in de registratie is geen goed zicht mogelijk op de in- door- en uitstroom van de MO en VO. Registratiegegevens van het Leger des Heils zijn wel te herleiden tot unieke personen en kunnen deze info wel leveren.
- Voorgaande constatering laten onverlet, dat er aanwijzingen in de registratie zijn dat opvangvoorzieningen, ondanks de capaciteitsuitbreiding, momenteel niet aan de vraag kunnen voldoen (minder opnamen, langere gemiddelde verblijfsduur, meer afwijzingen vanwege plaatsgebrek).

*Onvoldoende inzicht in niet bereikte groep*

- Onderzoeken en omvangschattingen van mensen in de marge van de Nederlandse samenleving geven onvoldoende zicht op de omvang van de niet bereikte groep, en dus op aantallen potentiële klanten van de MO en VO.
- Van belang is meer inzicht in de omvang en samenstelling van moeilijk plaatsbare groepen, waarmee de politie vaak wordt geconfronteerd.
- Registraties van andere sectoren en van maatschappelijke instituties zijn nog niet geanalyseerd op het voorkomen van met de MO en VO overlappende doelgroepen.
- Onderzoeken naar mensen in de marge maken een capaciteitstekort in de MO en VO zichtbaar voor in ieder geval:
  - mensen met de meest gecompliceerde problemen (dakloos, psychische en verslavingsproblemen), waaronder dakloze harddrugverslaafden;
  - vrouwen die slachtoffer zijn voor huiselijk geweld;
  - zwerfjongeren.
 Dit capaciteitstekort laat zich landelijk vooralsnog niet kwantificeren.

**Figuur 2 Beoordeling beschikbare informatie voor bepaling benodigde capaciteit van maatschappelijke opvang, inclusief vrouwenopvang in Nederland**

	Gegevens beschikbaar?	Opmerkingen
<b>Beschikbare capaciteit</b>	Deels	Alleen van bij de FO aangesloten instellingen  Capaciteit in andere 'sferen van onderkomens' en bij niet door de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen is onbekend  Geen inzicht in (optimale) benutting van capaciteit
<b>Bereikte groep:</b>		
<i>Ambulante, op individuen gerichte hulpverlening</i>	Nee	Leger des Heils kan via Clever inzicht geven in de door deze organisatie geleverde ambulante hulp en ambulante opvang en kan van de residentiële opvang ook bezettingspercentages geven  <ul style="list-style-type: none"> <li>Alleen bij FO aangesloten instellingen</li> <li>Niet representatief voor bij FO aangesloten residentiële opvanginstellingen</li> <li>Geen identificatie unieke personen in Klimop (dubbelstellingen)</li> <li>Identificatie unieke personen in Clever (Leger des Heils) mogelijk.</li> </ul>
<i>Ambulante opvang (inloop, dagopvang etc.)</i>	Nee	
<i>Residentiële opvang</i>		
• Wachlijsten	Nee	
• Bezettingspercentage	Nee	
In-, door- en uitstroomgegevens:		
• Aanmeldingen en opnamen (incidentie)	Ja	
• Afwijzingen voor opnamen en redenen voor afwijzing	Ja	
• Aanwezig en nieuw opgenomen (prevalentie)	Ja	
• Verblijfsduur	Ja	
<b>Niet bereikte groep:</b>		
• Toepassing vangst-hervangstmethode op bereikte groep	Ja, maar uitsluitend op bereikte populatie bij Leger des Heils	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sommige schattingen onbetrouwbaar en/of obs oleet</li> <li>Geven tezamen geen betrouwbaar beeld van potentiële groep klanten van MO &amp; VO</li> <li>Van niet alle subgroepen zijn omvangsschattingen be-</li> </ul>
• Omvangsschattingen	Ja	
• Kenmerken van groepen	Ja	
• Registraties van andere sectoren		

Registraties bij maatschappelijke instituties (bv bestand uitkering daklozen/adreslozen, uithuiszettingen bij woningcorporaties etc)	Nee	schikbaar
	Nee	

## 6.2 Advisering

De laatste vraag waarover het panel en de kernpartners in de praktijk zich bogen was welke verbeteringen er in de informatievoorziening nodig zijn om in de toekomst over de benodigde capaciteit een uitspraak te kunnen doen. Het advies voor verbetering van de informatievoorziening, waarover ook consensus was, houdt in:

- De ontwikkeling van een referentiekader dat voor de vaststelling van de benodigde capaciteit heldere ankerpunten biedt. Dit kader moet onder meer verhelderen voor welke cliënten de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is bedoeld. De Rijksoverheid moet hierover ook uitspraken doen. Onderdeel van dit referentiekader moet ook zijn een operationalisering van capaciteit in termen van volume, personeel, kwaliteitseisen aan methodiek, organisatie en accommodatie, aan veiligheid en kosten. Het kostprijsmodel van de Federatie Opvang kan startpunt zijn. Het referentiekader kan niet zonder definiëring van belangrijke begrippen om eenduidigheid en vergelijkbaarheid van informatie te bereiken.
- Zwaartepunt van monitoring van sociaal kwetsbare groepen ligt op lokaal<sup>22</sup> niveau. Cruciaal hiervoor is een bestuurlijk verankerde en geautoriseerde regie voor lokale registratie en gebruik van een lokaal cliëntvolgsysteem. Een samenhangende keten van voorzieningen in de sfeer van opvang, (geestelijke) gezondheidszorg en openbare orde is bij de lokale informatievoorziening zowel verder na te streven doel als noodzakelijke randvoorwaarde. Het genoemde referentiekader moet (mede) zijn toegesneden op dit lokale niveau. Onderdelen van de lokale monitoring vormen:
  - Analyse van lokale registratiegegevens en het aan de hand van een cliëntvolgsysteem in kaart brengen van de routes die cliënten door diverse voorzieningen en sectoren afleggen.
  - Lokale omvangschattingen volgens vastgelegde standaarden en methoden & technieken, zodat ook vergelijking van lokale schattingen mogelijk is. Op basis van recent onderzoek is te verwachten dat de omvang van sociaal kwetsbare groepen samenhangt met de grootte van gemeenten; hoe hoger het inwoneraantal des te groter de omvang (Lourens e.a., 2002).
  - Periodieke surveys onder groepen sociaal kwetsbare mensen, die deels door de MO en VO worden bereikt, deels ook niet worden bereikt. Doel van deze surveys is inzicht in onder meer hun functioneren, maatschappelijke positie, vervulde en niet vervulde zorgbehoeften, en hun gebruik van de hulpverlening en opvang.

<sup>22</sup> Hiermee wordt ook het regionale niveau bedoeld.

- Evaluatie van (lokale ketens van) voorzieningen voor het verkrijgen van inzicht in de afstemming tussen vraag en aanbod en de mate waarin de beschikbare capaciteit optimaal wordt benut.
- Verdere investering in een registratiesysteem dat cijfers kan genereren over de bereikte groep van de MO en VO in Nederland (opvolger van Klimop), een systeem dat de identificatie van unieke personen toelaat<sup>23</sup>.
- Nadere bewerking en analyse van de registratiecijfers van het Leger des Heils voor het opsporen van trends, zeker zolang er landelijk geen gegevens beschikbaar zijn over unieke personen die in contact komen met de MO en VO.
- Onderzoek naar de situatie en kansen van de groep nieuwkomers in de opvang en naar de omvang en samenstelling van moeilijk plaatsbare groepen, waarmee de politie vaak wordt geconfronteerd.

---

<sup>23</sup> De invoering van de identificatieplicht in Nederland van burgers vanaf 14 jaar kan in dit verband een onbedoeld gunstig effect hebben.



## Literatuur

Algemene Rekenkamer (AR). (2001-2002). *Opvang zwerfjongeren; Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001-2002, 28 265, nrs. 1-2.

De Bruin, K., Lourens, J., Scholten, C. (2002). *Zwervend tussen het beleid; Ondersteuning van gedecentraliseerd zwerfjongerenbeleid*. Leiden: Research voor Beleid.

De Bruin, B., Meijerman, C., Verbraeck, H., Braam, R., Leenders, F. & Van de Wijngaart, G. (2003). *Zwerven in de 21<sup>e</sup> eeuw*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek.

Deben, L., Greshof, D. (1997). Zwerven zonder zorg: daklozen in Nederland. In: Schuyt, K. (red.). *Het sociaal tekort; Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie: 81-92.

Deben, L., De Feijter, H., Heydendael, P. (1997). Hoeveel daklozen zijn er? Geen idee! *Sociologische Gids*, 44: 270-90.

Deben, L., & Rensen, P. (2001). *Uitgeteld!; Buitenslapers in Amsterdam (1995-2001)*. Amsterdam: Aksant.

Doorn, L. (2002). *Een tijd op straat; Een volgstudie naar (ex-)daklozen in Utrecht (1993-2000)*. Utrecht: NIZW.

Fleurke, F., Jochemsen, M.C., Van Montfort, A. J. G. M., & De Vries, P. J. (2002). *Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen; Een bestuurskundig onderzoek naar de werking van het bestuurlijke stelsel op het terrein van de maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en de vrouwenopvang*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Galen, G.W.A., Niemeijer, E., Beijers, W.M.E.H. (1998). *Samenvatting "Huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden"; Een landelijk onderzoek naar aard en omvang van huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden*. Amsterdam: Nederlandse Woonbond Bonjo.

Hoogenboezem, G. (2003). *Wonen in een verhaal; Dak- en thuisloosheid als sociaal proces*. Utrecht: De Graaff.

Hortulanus, R.P., Machielse, J.E.M. (red.) (2000). *Het sociaal debat - Deel 1*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Hulsbosch, L., Nicholas, S., Wolf, J. (2002). *Dakloos in Alkmaar; Onderzoek naar omvang en kenmerken van de daklozenpopulatie*. Utrecht: Trimbos-instituut.

- Jansen, H., Kolk, R., Maaskant, J., Stoele, M. (2002). *Dak- en thuislozenmonitor 2001-2002*. Rotterdam: IVO & Gemeente Rotterdam, SoZaWe, sociaal wetenschappelijke afdeling.
- Korf, D., Deben, L., Diemel, S., Rensen, P., Riper, H. (1999). *Een sleutel voor de toekomst; Tel- en consumentenonderzoek onder daklozen in Amsterdam*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Lourens, J., Scholten, C., Van de Werf, C., Ziegelaar, A. (2002). *Verkommerden en verloederden; Een onderzoek naar de omvang en aard van de groep in Nederland*. Leiden: Research voor Beleid.
- Michon, H., & Kroon, H. (2002). in: De Wilde G. (red.) *Erbij horen: Advies Taskforce Vermaatschappelijking Geestelijke Gezondheidszorg*. Den Haag: Commissie Taskforce Vermaatschappelijking Geestelijke Gezondheidszorg.\*
- Ministerie van VWS. (vergaderjaar 1997-1998). *Op-maat tot samenspel; Integrale nota Maatschappelijke Opvang. Brief van de Staatssecretaris van VWS*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25: 682(1).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2002). *Sociaal gericht, sociaal verplicht; Verkenning sociale infrastructuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Nationale DrugMonitor. (2001). *Jaarbericht 2001*. Utrecht: Bureau NDM.
- Van Nederpelt, G., Van der Male, R. (1998). *De straatadvocaat voor de belangen van dak- en thuislozen*. Rotterdam: Basisberaad GGZ.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2001). *Kwetsbaar in kwadraat; Krachtige steun aan kwetsbare mensen*. Den Haag: RMO.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (1998). *Advies specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Brief aan de Staatssecretaris van VWS*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.
- Reinking, D., Kroon, H., (1998). *Opgevangen in Utrecht; dakloosheid en zelfverwaarlozing in de regio Midden-Westelijk Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Reinking, D., Nicholas, S., Van Leiden, I., Zwikker, M., Wolf, J. (2001). *Daklozen in Den Haag: onderzoek naar omvang en kenmerken*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Scholten, C., Wolf, J. (2002). *Verkommerden en verloederden in Nederland*. Leiden/Utrecht: Research voor beleid & Trimbos-instituut.
- Schuyt, K. (red.) (1997). *Het sociaal tekort; Veertien sociale problemen in Nederland*. Amsterdam: De Balie.



Smit, F., Reinking, D., Reijerse, M. (2002). Estimating the number of people eligible for health service use. *Evaluation and Program Planning*, 25: (3):101-105.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (1998). *Werkbericht 2. Miljoen Nederlanders behoren tot maatschappelijke risicogroepen*. Rijswijk: SCP.

Spierings, F. (1997). Een wereld zonder thuis. Daklozen, niet-gebruik en het toeschouwersperspectief. *Sociologische Gids*, 44:310-23.

Wolf, J., Elling, A., De Graaf, I., (2000). *Monitor Maatschappelijke Opvang. Deelmonitoren Vraag, Aanbod en Gemeentelijk beleid*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Wolf, J., Zwikker, M., Nicholas, S., Van Bakel, H., Reinking, D., Van Leiden, I. (2002). *Op achterstand; Een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Wolf, J., (2002). *Een kwestie van uitburgering*. Amsterdam: SWP, Oratie.

Wolf, J., Greshof, D., Jager, J. (2003). *Aan de voordeur van de vrouwenopvang; Een onderzoek naar de instroom*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Wolf, J., e.a. (in druk, 2003). *Jaarbericht MMO 2003*. Utrecht: Trimbos-instituut.

## Bijlage 5 Overzicht Welzijnswet 1994

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- b. welzijnsbeleid: de gezamenlijke inspanning van de overheden op maatschappelijk en sociaal-cultureel terrein, die tot doel heeft, in samenwerking met het particulier initiatief en andere betrokkenen:
  - 1°. de ontplooiingsmogelijkheden van mensen te vergroten en hun zelfredzaamheid als mede hun deelname aan de samenleving te stimuleren mede om te voorkomen dat mensen in een achterstandspositie geraken;
  - 2°. de personen die in een achterstandspositie zijn geraakt mogelijkheden te bieden hun positie te verbeteren;
  - 3°. het welbevinden van personen in de samenleving op andere wijze te bevorderen;
- c. uitvoerend werk: het geheel van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving;
- d. steunfunctiewerk: het geheel van de activiteiten die het uitvoerend werk ondersteunen;
- e. landelijke functie:
  - 1°. het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving;
  - 2°. het stimuleren van nieuw beleid, nieuwe voorzieningen en activiteiten;
  - 3°. het zorgdragen voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis;
  - 4°. het zorgdragen voor internationale uitwisselingen van informatie;
  - 5°. het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur waaronder landelijke organisaties.

### Artikel 2

Deze wet is van toepassing op de volgende terreinen van het welzijnsbeleid:

- a. welzijn jeugd, behoudens voor zover de Wet op de jeugdhulpverlening van toepassing is;
- b. kinderopvang;
- c. maatschappelijke dienstverlening;
- d. maatschappelijke opvang, waaronder sociale pensions en vrouwenopvang;
- e. verslavingsbeleid, behoudens voor zover de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten van toepassing is;
- f. sociaal-cultureel werk;
- g. emancipatie;
- h. sport;
- i. welzijn ouderen, behoudens voor zover de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten van toepassing is;
- j. welzijn gehandicapten;
- k. welzijn etnische minderheden en groepen personen die in een met etnische minderheden vergelijkbare positie verkeren, behoudens voor zover de Wet inburgering nieuwkomers van toepassing is;
- l. dienstverlening ten behoeve van door de Tweede Wereldoorlog getroffen en;
- m. activiteiten in het kader van de viering van de bevrijding, de voorlichting over en herdenking van de gebeurtenissen gedurende de Tweede Wereldoorlog.

### Artikel 4

1. Tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort het beleid inzake het uitvoerend werk.

2. Tot de verantwoordelijkheid van de provincies behoort het beleid inzake het steunfunctiewerk.
3. Tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoort het beleid inzake de landelijke functie.
4. Een gemeente of provincie kan beleid voeren ter zake van onderdelen van steunfunctiewerk, onderscheidenlijk uitvoerend werk, die niet op grond van het eerste of tweede lid dan wel artikel 5 tot haar verantwoordelijkheid behoren, mits dit geschiedt in overeenstemming met de betrokken provincie, onderscheidenlijk de betrokken gemeenten.

#### **Artikel 10a**

1. Onze Minister kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering verstrekken ten behoeve van beleid op het terrein van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang daaronder niet begrepen, en op het terrein van verslavingsbeleid.
2. Onze Minister kan aan bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gemeenten een specifieke uitkering verstrekken ten behoeve van beleid op het terrein van vrouwenopvang.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van:
  - a. het bedrag van de uitkering dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;
  - b. de aanvraag van een uitkering en de besluitvorming daarover;
  - c. de vaststelling van de uitkering;
  - d. de intrekking of wijziging van de beschikking tot verlening en vaststelling van de uitkering;
  - e. de betaling, de terugvordering van de uitkering alsmede het verlenen van voorschotten op de uitkering.In de maatregel kan het stellen van nadere regels aan Onze Minister worden opgedragen.
4. Een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt verstrekt en die daartoe financiële middelen verstrekt aan instellingen, draagt er zorg voor dat die instellingen overeenkomstig door Onze Minister bij ministeriële regeling te stellen regels hun werkzaamheden registreren en de geregistreerde gegevens verstrekken aan een door Onze Minister daartoe aangewezen instelling.
5. Het gemeentebestuur van een gemeente waaraan een uitkering als bedoeld in het eerste, tweede of derde lid wordt verstrekt, werkt mee aan door Onze Minister ingestelde onderzoeken, gericht op het verkrijgen van inzicht in het beleid van gemeentebesturen inzake maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels.
6. De voordracht voor een krachtens het eerste, tweede en derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd en sedert die overlegging vier weken zijn verstreken.

#### **Artikel 12**

1. Een gemeente die op grond van artikel 10a een uitkering ontvangt, overlegt over de besteding van die uitkering met de omringende gemeenten.
2. De door gemeenten bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont.