

UIT HET DOOLHOF VAN DAKLOOSHEID

Een kwalitatief onderzoek naar beleidskeuzes ter bestrijding van dakloosheid



Uit het Doolhof van Dakloosheid

Een kwalitatief onderzoek naar beleidskeuzes ter bestrijding van dakloosheid

Guusta van der Zwaard

Master Thesis MBA in Public & Private

Nyenrode Business Universiteit

Straatweg 25

361 BG Breukelen

Academische begeleider: dr. Maurits Sanders

Praktijk begeleider: mr. Rina Beers

17 september 2021

Thesis Confidentiality level 1

Data Confidentiality level 4

Omslagfoto: copyright 2021, AD.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	7
Voorwoord.....	11
1. Introductie van het Vraagstuk.....	13
1.1. Inleiding.....	13
1.2. Dakloosheid, een actueel en urgent maatschappelijk probleem	14
1.2.1. Oorzaken van dakloosheid.....	16
1.2.2. Visies op het bestrijden van dakloosheid.....	16
1.3. Probleemstelling en managementvraag	18
1.3.1. Managementvraag	18
1.4. Doelstelling.....	18
1.5. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	18
1.6. Wetenschappelijke relevantie	20
1.7. Praktijk- of maatschappelijke relevantie	20
1.8. Denkkader.....	21
1.9. Structuur en leeswijzer	21
2. Discoursanalyse van Beleidskeuzes	23
2.1. Inleiding.....	23
2.2. Discoursanalyse.....	23
2.3. Opzet van de analyse.....	25
2.3.1. Selectie van documentatie	25
2.4. Uitkomsten van de analyse	26
2.4.1. Grondwet.....	26
2.4.2. Realiseren van rechten.....	27
2.4.3. Wet maatschappelijke ondersteuning	27
2.4.4. Toepassing van de Wmo in de praktijk.....	28
2.4.5. Participatiewet.....	29
2.4.6. Recht op huisvesting en maatschappelijke opvang.....	30
2.4.7. Gemeenten en de Wmo	31
2.4.8. Aanpalende lokale regelgeving.....	32
2.5. Wetenschappelijke beschouwing wetgeving sociaal domein	32
2.6. Opbrengst analyse en bijgesteld denkkader	33
3. Theoretische Verkenning.....	35
3.1. Inleiding.....	35
3.2. Op welke wijze komt beleid tot stand	35
3.2.1. Beleidsaanpak bij complexe vraagstukken.....	37

3.3. Betrokkenen bij beleidsprocessen	38
3.4. Government	39
3.5. Governance	39
3.5.1. <i>Multi level governance</i>	40
3.5.2. <i>Multi actor governance</i>	41
3.6. Bijgesteld denkkader.....	41
4. De Onderzoeksopzet.....	43
4.1. Inleiding.....	43
4.2. Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet.....	43
4.3. Methodologische benadering	44
4.4. Onderzoeksaanpak	46
4.4.1. <i>Casestudy</i>	46
4.4.2. <i>Casuselectie: inclusie en exclusie criteria</i>	47
4.5. Onderzoeksmethoden.....	48
4.5.1. <i>Documentonderzoek</i>	49
4.5.2. <i>Verdiepende interviews</i>	49
4.6. Dataverwerking.....	50
4.6.1. <i>Coderen</i>	50
4.6.2. <i>Data analyse</i>	52
4.7. Methodische beperkingen.....	53
4.7.1. <i>Betrouwbaarheid</i>	53
4.7.2. <i>Validiteit</i>	53
5. Beleid in de Praktijk.....	55
5.1. Inleiding.....	55
5.2. Toelichting op het opstellen van de casusbeschrijvingen	55
5.3. Amsterdam.....	56
5.4. Den Haag.....	58
5.5. Rotterdam	61
5.6. Utrecht.....	65
5.7. Samenvattende vergelijking tussen de cases.....	68
6. Analyse van de Onderzoeksresultaten	71
6.1. Inleiding.....	71
6.2. Aard van het beleidsvraagstuk: Geen overzicht	71
6.2.1. <i>Beeld uit de documentanalyse:</i>	71
6.2.2. <i>Beeld uit de interviews</i>	71
6.2.3. <i>Inzichten uit de literatuur</i>	72

6.3. Aard van het vraagstuk: gebrek aan resources.....	72
6.3.1. <i>Beeld uit de documentanalyse</i>	72
6.3.2. <i>Beeld uit de interviews</i>	73
6.3.3. <i>Inzichten uit de literatuur</i>	73
6.4 Discours in het huidige dakloosheidsbeleid.....	73
6.4.1. <i>Beeld uit de documentanalyse</i>	73
6.4.2. <i>Beeld uit de interviews</i>	74
6.4.3. <i>Inzichten uit de literatuur</i>	75
6.5. Sturing: Government principles in de praktijk	75
6.5.1. <i>Beeld uit de documentanalyse</i>	75
6.5.2. <i>Beeld uit de interviews</i>	76
6.5.3. <i>Inzichten uit de literatuur</i>	77
6.6. Sturing: Governance principles in de praktijk	77
6.6.1. <i>Beeld uit de documentanalyse</i>	77
6.6.2. <i>Beeld uit de interviews</i>	78
6.6.3. <i>Inzichten uit de literatuur</i>	79
7. Conclusies en Aanbevelingen.....	81
7.1. Inleiding.....	81
7.2. Onderzoeksvragen en Denkkader.....	81
7.3. Conclusie.....	82
7.3.1. <i>Antwoord deelvraag 1</i>	82
7.3.2. <i>Antwoord deelvraag 2</i>	83
7.3.3. <i>Antwoord deelvraag 3</i>	84
7.3.4. <i>Centrale onderzoeksvraag</i>	85
7.4. Aanbevelingen	87
7.4.1. <i>Aanbeveling naar de literatuur</i>	87
7.4.2. <i>Aanbevelingen naar de praktijk</i>	88
7.4.3. <i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	89
7.5. Managementvraag.....	90
8. Discussie.....	93
8.1. Inleiding.....	93
8.2. Actuele ontwikkelingen gerelateerd aan het onderzoek.....	93
8.3. Paradoxen	94
8.4. Slotopmerking.....	95
Referenties.....	96
Bijlage 1. Lijst van respondenten	107

Bijlage 2. Vragenlijst/topic lijst	108
Bijlage 3. Analyseschema topics per kernconcept op basis van gecodeerde quotes.....	111
Bijlage 4. Reflectie	116

BIJSCRIFTEN

Figuur 1 Voorlopig Denkkader	21
Figuur 2 Bijgesteld Denkkader na Discoursanalyse	34
Figuur 3 Bijgesteld Denkkader na Literatuurstudie	42
Figuur 4 Schematische weergave Onderzoeksopzet	44
Figuur 5 Componenten met kleurcodering en Voorbeeld quotes	51
Figuur 6 Voorbeeld van Samenvattende Alinea op basis van aantal Quotes	52
Figuur 7 Sturingsmodel prestatieafspraken Gemeente Utrecht-Woningcorporaties-Zorginstelling	66
Figuur 8 Cijfermatige overzichtstabel Cases	70

Managementsamenvatting

In deze samenvatting wordt in beknopte vorm verslag gedaan van het onderzoek naar bepalende factoren in de afwegingen bij beleidsbepalers ten aanzien van dakloosheid. Voor meer informatie wordt verwezen naar het onderzoeksverslag zelf.

Aanleiding voor dit onderzoek Het geschatte aantal van 36.000 dakloze mensen in Nederland vormde de directe aanleiding voor dit onderzoek. Als oplossing voor dakloosheid wordt het bieden van huisvesting op dit moment door onder andere VWS als de belangrijkste weg gezien. Ondanks nieuwe beleidsplannen lukt het nog niet om het aantal dakloze mensen te laten dalen en worden gestelde huisvestingsdoelstellingen bij lange na niet gehaald. Het niet oplossen van dit probleem zorgt voor grote maatschappelijke problemen. Wat maakt dat dit vraagstuk niet wordt opgelost en wat kunnen betrokken partijen anders en beter doen?

Belangrijkste bevindingen De huidige op governance principes gebaseerde organisatie van de overheid en het beleggen van taken kan het vraagstuk onvoldoende oplossen. Ten aanzien van zorg en ondersteuning voor dakloze mensen sprake is van gedecentraliseerde verantwoordelijkheden binnen de overheid en van een vermaatschappelijking van uitvoering van taken. Er wordt vooral sturing geboden vanuit governance principes. Vanuit het sociale domein wordt inmiddels zichtbaar de link met het ruimtelijke domein gezocht. Fundamentele besluiten ten aanzien van wonen worden daar genomen. Het ruimtelijk domein kent een eigen jargon, cultuur en beleidsvormingsstructuur. Deze twee domeinen, zorg en ruimtelijk, moeten bij elkaar gebracht worden en zich logisch tot elkaar gaan verhouden.

Veergave van het onderzoek Op inductieve wijze zijn meerdere vormen van kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Door het uitvoeren van een *bestuurskundige discoursanalyse* van eerder beleid zijn een aantal verhaallijnen in het beleid zichtbaar geworden. Belangrijke inzichten zijn dat de teneur in het beleid vooral een onderliggend moreel en juridisch discours laat zien. Het beleid beweegt in de uitgangspunten. Het beleid ten aanzien van dakloosheid is door de jaren heen te typeren als uitgaande van 'eigen schuld, dikke bult' via 'bescherming en zorg', naar 'zelfredzaamheid'. Het oplossen van dakloosheid middels huisvesting doet recent opgang in de beleidsuitgangspunten. In de *literatuurstudie* is vanuit twee cluster van begrippen, government en governance, gekeken naar principes van overheidssturing. Zichtbaar werd dat multi actor en multi level governance, vormen van netwerksturing, op dit moment veel worden toegepast. Een andere sturingswijze is ook mogelijk, namelijk een meer governmentele benadering. Government gaat uit van centrale sturingsprincipes en het uitvoeren van overheidstaken dichtbij houden. De overheid beweegt de laatste decennia van government naar governance sturing. Deze twee kernbegrippen worden in de literatuur als contrasterend gezien. Ten aanzien van de complexiteit van het vraagstuk

dakloosheid wordt vanuit de literatuur aangeraden om bij het oplossen weg te blijven van de onnodig problematiserende ‘wicked problem’ benadering. Aangeraden wordt om vanuit een holistisch perspectief het probleem te structureren en daarmee te verkleinen en vanuit een overkoepelend sensitizing concept te werken.

Uitkomsten van het praktijkonderzoek: In het empirisch deel van het onderzoek is een vergelijkende casestudy van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht uitgevoerd. De complexer wordende maatschappij, het huisvestingstekort en het ‘verkeerd omgaan met pech’ worden gezien als de voornaamste aanleidingen voor dakloosheid. Het hebben van huisvesting wordt door alle respondenten als de belangrijkste oplossingsrichting gezien. Door een aantal gemeenten wordt op dit inzicht gereageerd door beleidsplannen over verschillende gemeentelijke domeinen heen op te stellen. Resultaatverplichtingen zijn minder zichtbaar waarmee het de vraag is hoe ‘hard’ de gestelde doelstellingen zijn. Respondenten geven aan, alhoewel allen zeer betrokken, dat de problematiek ook met deze gewijzigde insteek niet afdoende kan worden opgelost. De hoeveelheid betrokkenen, de wijze van organiseren, het tekort aan huisvesting, financiële middelen en gebrek aan sturende prikkels worden als redenen genoemd. Respondenten zijn overigens optimistisch dat het vraagstuk grotendeels oplosbaar zou moeten zijn als andere beleidskeuzes worden gemaakt. Gesteund door de kennis dat eerdere beleidskeuzes en sturing op het vraagstuk het aantal dakloze mensen op straat sterk deed dalen. Vanuit de literatuur wordt dit inzicht ondersteund. Het inzicht is dat met de juiste druk paradigmawisselingen in beleid mogelijk zijn, mits ondersteund door het juiste discours en instrumentarium. De noodzaak van een dergelijke wisseling wordt gevoeld en geuit door respondenten. Een fundamentele verschuiving vind alleen plaats als een nieuw paradigma voldoende steun krijgt om een eerder paradigma te verwerpen.

Aanbevelingen: Naast een aantal praktische aanbevelingen kan ook naar de *theorie* een aanbeveling gedaan worden. Onderzocht kan worden op welke wijze de in de literatuur als constaterend geziene sturingsprincipes government- en governance gecombineerd kunnen worden. Het is daarbij voor dit vraagstuk noodzakelijk om in ieder geval twee domeinen, sociaal en ruimtelijk, met elk een eigen karakter, instrumentarium en sturingssysteem bij elkaar te brengen.

Naar de *praktijk* zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Er is voor het oplossen van dakloosheid via de ingang van huisvesting meer nodig om tot de paradigma wisseling ‘van zorg naar wonen’ te komen dan op dit moment wordt ingezet. Onder druk kan het nog prille discours en bijbehorende beleidslijn gaan schuiven. Het tekort aan woningen of woonoplossingen dat nu speelt kan gemakkelijk polariserend werken en verschillende groepen woningzoekenden uit elkaar spelen. Houd vast aan een totaalbeleid waarbij alle groepen een plek moeten vinden.

Het vasthouden en onderhouden van het ‘huis eerst’ discours is nodig. Vanuit alle actoren die nodig zijn bij het oplossen van het vraagstuk. Het doel daarvan is het risico op het schuiven van de ideaal oplossing van dakloosheid middels huisvesting en begeleiding naar suboptimale oplossingen te verkleinen. Het recht op huisvesting bij dakloosheid is nu niet aan elkaar gekoppeld. Feitelijk is er geen recht waar in de praktijk een beroep op gedaan kan worden. Zoals dit nu is geformuleerd in beleidsuitgangspunten blijft dit kwetsbaar. Op dit moment is het eerder een leidend principe te noemen, zoek naar manieren om dit recht te verankeren.

De roep om eenvoud, helder mandaat, minder actoren en het opnieuw ontwerpen van het systeem wordt gehoord. Met de benodigde proactieve betrokkenheid van verschillende domeinen voor de ‘huis eerst’ gedachte is de vraag hoe samenwerking georganiseerd gaat worden. De aanbeveling is om te organiseren op basis vanuit wat het vraagstuk nodig heeft.

De vraag om tot een ‘deltaplan dakloosheid’ te komen is door meerdere respondenten geuit. Sturingsinstrumenten uit de government benadering zijn bruikbaar in het verbeteren van de huidige aanpak. Dat zijn bijvoorbeeld: centraliseren, verminderen van actoren. taakstelling meegeven, centrale monitoring of sanctionering. Welke wijze aansluit en nodig is voor het vraagstuk moet verder worden verkend in de praktijk.

Voorwoord

Voor u ligt mijn MBA Thesis waarmee ik mijn modulaire executive MBA afrond. Het afgelopen jaar heb ik onderzoek kunnen doen naar een thema dat mij na aan het hart ligt, het bestrijden van dakloosheid. Het puzzelt mij dat het ons niet lukt om dakloosheid te laten dalen en voldoende huisvesting voor deze mensen te realiseren. Hoge muren en te weinig open deuren maken dakloosheid een hardnekkig probleem. De volle noodopvang en de berichten van mensen op straat in een tegelijkertijd rijk en welvarend Nederland laten mij niet los.

Dr. Maurits Sanders was bereid met mij dit traject in te gaan waarbij, vanuit mijn wens om vanuit het beleids- en bestuurs perspectief het vraagstuk dakloosheid te onderzoeken, een bestuurswetenschappelijke invalshoek is gekozen. Er zijn vele manieren om dit maatschappelijke vraagstuk te benaderen. Voor mij is de bestuurswetenschappelijke invalshoek ondersteunend geweest om een aanvullend perspectief op het vraagstuk te krijgen. Zoals steeds tijdens mijn MBA bij Nyenrode werd juist door vanuit een ander perspectief te kijken mijn totale beeld verrijkt. Ik dank daarom Maurits en ook prof dr. Sharda Nandram voor de betrokken, kundige en immer positieve begeleiding tijdens mijn onderzoek.

Met Rina Beers, één van de meest ervaren beleidsdeskundigen op het terrein van dakloosheid in Nederland, kon ik me geen betere praktijk begeleider wensen. Met scherpe en kundige feedback kon ik me laven aan haar kennis en meedenken. Op mijn werk heb ik mijn collega's regelmatig lastig gevallen met wat mij nu weer puzzelde. De positieve, meedenkende, meelezende en af en toe relativerende steun was erg prettig.

De gesprekken met de respondenten tijdens mijn onderzoek heb ik als bijzonder en inspirerend ervaren. Deze gesprekken met experts uit het veld hebben zeker de nodige inzichten opgeleverd. Ik bedank hen graag voor de openheid en de beschikbaar gestelde tijd.

Ik hoop dat wat er nu ligt ons en daarmee de mensen waar wij elke dag voor mogen werken, weer verder gaat helpen. 'Eerst een huis' met passende ondersteuning is en blijft voor de meeste mensen de weg uit dakloosheid. Het verdient onze uiterste inspanning om dit belangrijke probleem Nederland uit te helpen.

Voor mijn vrienden en familie, dank voor jullie steun en lieve berichtjes onderweg, dat heeft me zeer geholpen. Tot slot ben ik Gerben, Luuk, Bram en Anneke dankbaar voor de oneindige steun, knuffels, kopjes koffie en het meedenken. Jullie hebben me weer terug. De laptop kan dicht en ik kan met wat er ligt aan de slag.

Guusta, september 2021

1. Introductie van het Vraagstuk

1.1. Inleiding

Volgens de meest recente schattingen zijn er zesendertigduizend mensen dakloos in Nederland (CBS, 2021). Zij slapen op straat, in portieken, maken gebruik van laagdrempelige opvang of verblijven incidenteel bij familie en vrienden. Het aantal *dakloze mensen*, geschat door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)¹, verdubbelde in zo'n tien jaar tijd van 17.800 tot 39.300 mensen (CBS, 2019). Recente cijfers over 2019 laten stabilisatie zien (CBS, 2021) waarbij op dit moment ook toename wordt gesignaleerd door de effecten van de COVID-19 pandemie. Dakloze mensen zijn naar verhouding vaak te vinden in één van de vier grote steden en zijn acht op de tien keer man (CBS, 2019; Akkermans, 2020). Het aantal dakloze mensen is zorgelijk, dakloosheid veroorzaakt groot persoonlijk leed en hoge maatschappelijke kosten, zo beschrijft de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) in haar recente advies aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (RVS, 2020). Zij ziet dakloosheid als een *complex maatschappelijk vraagstuk*, dat de definitie 'geen woning hebben' ver overstijgt (RVS, 2020). Gemeenten zijn aan zet om dakloosheid te bestrijden, maar ook VWS, andere overheidsinstanties, woningcorporaties, zorgorganisaties en andere maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol. Binnen dit onderzoek staat het meer overkoepelende beleidsperspectief en de beleidsuitvoering centraal.

Binnen de sociale wetenschappen wordt vanuit de bestuurskunde onderzoek gedaan naar het oplossen van maatschappelijke problemen en hoe door bestuur, beleid en organisatie de samenleving kan verbeteren (RU, 2021). Vanwege de aard van het vraagstuk en de wens om inzicht in beleid en uitvoering op te doen is gekozen om vanuit een bestuurswetenschappelijk onderzoek uit voeren. Om tot een zo toegepast en praktisch mogelijk onderzoek en vraagstelling te kunnen komen, is voorafgaande de start eerst een vooronderzoek uitgevoerd (Baarda, et al., 2018). In dit hoofdstuk wordt het resultaat van deze verkenning weergegeven en worden de gemaakte keuzes voor dit onderzoek uiteengezet.

¹ Het CBS maakt sinds 2009 een schatting van het aantal personen zonder verblijfplaats. Slappend in de open lucht, zoals overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto. Of slapend in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie (CBS, 2021). De definitie van dakloosheid is daarbij niet vast omlijnd. Zo spreekt CBS over daklozen, elders over dak- en thuisloosheid waar door FEANTSA in haar Europese definitie weer andere categorieën worden gehanteerd (Amora et al. 2011).

In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op het vraagstuk dakloosheid en de situatie op dit moment. Op basis hiervan is een probleemstelling en managementvraag, zoals weergegeven in paragraaf 1.3. geformuleerd. Aansluitend is de doelstelling bij paragraaf 1.4. beschreven. De centrale onderzoeksvraag en deelvragen zijn beschreven in paragraaf 1.5.. Wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven in de paragrafen 1.6 en 1.7. Een eerste denkkader voor het onderzoek is opgesteld en toegelicht bij paragraaf 1.8. Dit hoofdstuk wordt afgesloten wordt met een leeswijzer voor het gehele onderzoeksverslag bij paragraaf 1.9.

1.2. Dakloosheid, een actueel en urgent maatschappelijk probleem

Het aantal dakloze mensen en de toename van het tekort aan woningen lijken op elkaar in te werken waarbij de groei in dakloosheid en de groei van het aantal spoedzoekers dakloosheid tot een urgent maatschappelijk vraagstuk maakt (RVS, 2020; Aedes, 2021). Geschat wordt dat maar liefst 10% van de Nederlandse bevolking bestaat uit ‘spoedzoekers’ (VNG, 2017). Dit zijn woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een urgentiestatus maar wel op korte termijn woonruimte zoeken (RVS, 2020). De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vraagt in 2020 advies aan de RVS hoe dit probleem aan te pakken (VWS, 2020). In haar kernboodschap formuleert de RVS (2020) haar advies als volgt:

“De Raad ziet wonen als startpunt voor herstel. Vanuit een plek om te wonen volgt een persoonsgerichte aanpak van problemen op andere levensgebieden. Dit impliceert een principiële verschuiving van het achteraf oplossen van dakloosheid naar het voorkomen dat mensen dakloos worden. Het recht op huisvesting biedt hiervoor het grondwettelijk en mensenrechtelijk kader” (p. 10).

In het tijdschrift voor Sociale vraagstukken wordt gesteld dat er ten aanzien van de aanpak van dakloosheid een paradigma wisseling gaande is (Ham, 2020). Waar eerst een zorgperspectief centraal stond lijkt dit schuiven naar zorgen voor huisvesting (Ham, 2020).

Als doelstelling wordt gesteld dat op korte termijn 10.000 extra woonplekken voor dakloze mensen gerealiseerd moeten worden, zo meldt VWS op basis van het advies van de RVS (VWS, 2020). Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat op dit moment acuut 330.000 woningen nodig zijn om de druk op de woningmarkt te verlichten en wordt aangegeven dat tot 2030, er ruim 800.000 woningen bij moeten worden gebouwd (ABF research, 2021). Aedes (2021), de koepelorganisatie van woningcorporaties, signaleert dat door het tekort aan woningen mensen het risico lopen om eerder dakloos te worden (Aedes, 2021). Het is ook minder eenvoudig om de juiste hulp te bieden aan mensen die nu een woning nodig aldus Aedes, (2021). Vanuit Aedes (2021) is ook het signaal afgegeven dat de woningcorporaties het aantal dakloze mensen niet meer kunnen herhuisvesten.

Er wordt een toename van het aantal dakloze mensen gerapporteerd en daarnaast een verdere opmars van de groep mensen zonder huis, zogeheten spoedzoekers (Aedes, 2021). De druk op de woningmarkt is zo groot dat een ingrijpende levensgebeurtenis als een echtscheiding al directe aanleiding tot dakloosheid kan zijn, aldus de verenigde corporaties (Aedes, 2021).

In een recente brief aan de informateur wordt door de aangestelde ‘boegbeelden’² in het door VWS gelanceerde programma ‘Een (t)huis een toekomst’ aangegeven dat alle ingediende plannen nog niet de helft van de geplande 10.000 woonplekken voor dak- en thuislozen opleveren (Frings & Van Dijke, 2021). Het onderzoeksprogramma Argos heeft eerder de aanvullende cijfers van de gemeenten over de aantallen daklozen en de gemeentelijke plannen van aanpak onderzocht. Argos stelt dat gemeenten melden dat zij de aanwas niet meer te kunnen behappen (Argos, 2020). In haar reactie op de gepubliceerde CBS cijfers schrijft Valente (2021) dat er sprake is van onderschatting van het aantal dakloze mensen (Valente, 2021). De vraag is op welke wijze een recht op huisvesting worden toegepast als er tegelijkertijd een enorme huisvestingsopgave ligt. Dannenberg et al. (2020) geeft aan dat het recht op huisvesting als breekijzer gebruikt moet worden bij tegenstrijdige regels, zodat voorrang gegeven kan worden aan een dak boven het hoofd. De oproep wordt gedaan om uiteindelijk creatief te zijn, waarbij gesteld wordt dat de overheid verantwoordelijk is en aan zet is. (Dannenberg et al. (2020); RVS, (2020) Regie moet gevoerd worden en zich niet beperken tot één departement. Maar ook de samenleving, want dakloos worden doe je in een dorp of stad, in een gemeente (Dannenberg et al., (2020); RVS, (2020)

Kijkend naar de door Dannenberg et al. (2020) genoemde verantwoordelijkheden is duidelijk dat verantwoordelijkheid voor hulp en ondersteuning van dakloze mensen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is beschreven en is belegd bij zogenaamde centrumgemeenten³ (Regioatlas, 2021). Voor de huisvesting, nodig voor het oplossen van dakloosheid ligt deze verantwoordelijkheid bij een ander departement (Dannenberg et al., 2020). Noemenswaardig is dat over enkele jaren mogelijk alle Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van dakloze mensen (HHM, 2020). De decentralisatie van het beschermd wonen is in voorbereiding (HHM, 2020). Over de decentralisatie van de maatschappelijke opvang moet nog besloten worden (Binnenlandsbestuur, 2020).

² Gekoppeld aan het door VWS gelanceerde programma Eerst een (t)huis zijn voormalig wethouder Bert Frings en oud kamerlid Leen van Dijke aangesteld als ‘boegbeelden’. Zij gaan gemeenten helpen met het vinden van oplossingen voor knelpunten in het oplossen van dak- en thuisloosheid (Iedereen onder dak, 2020).

³ Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 43 centrumgemeenten aangewezen. Elke centrumgemeentebestuur bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten (Regioatlas, 2021).

1.2.1. Oorzaken van dakloosheid

Mensen in kwetsbare situaties hebben een vergroot risico om dakloos te raken (RVS, 2020) (Dannenbergh et al., 2020). Op dit moment is sprake van een steeds groter wordende, maar ook van een steeds meer diverse groep dakloze mensen in Nederland, dé dakloze mens bestaat niet (RVS, 2020; Breuer & Intraval, 2019). Zo schrijft de RVS (2020) dat het clichébeeld van de zwerver met verweerd uiterlijk en stevige verslaving aan vernieuwing toe is. Het aantal daklozen wordt beïnvloed door verschillende factoren, te weten; bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen. Deze factoren vergroten het risico dat mensen dakloos raken (RVS, 2020). Mensen raken geleidelijk in een proces van sociale uitsluiting (RVS, 2020). Verschillende regels en procedures duwen mensen vervolgens dakloosheid in, of houden hen daar (RVS, 2020).

Voor de gemeente Rotterdam doet Breuer en Intraval (2019) onderzoek naar dakloosheid en ziet een aantal te onderscheiden groepen. Zij beschrijft als categorieën de groepen: ‘nieuwe daklozen’, de klassieke dakloze, kwetsbare groepen en opvangtoeristen (Breuer & Intraval, 2019). De gemeente wijst op gebeurtenissen met een grote impact op het individueel leven, de toenemende complexiteit van de huidige samenleving en de krapte op de woningmarkt als oorzaak van het ontstaan voor dakloosheid (Breuer & Intraval, 2019). Een lagere sociale klasse, verstandelijke beperking, psychische kwetsbaarheid en een klein netwerk, zijn factoren die het risico op dakloosheid sterk vergroten, bleek uit eerder onderzoek in de Utrechtse opvang (Everdingen, 2016). Ook zien we kinderen van dakloze ouders met een vergrote kwetsbaarheid opgroeien waarbij de kans op herhaling van dakloosheid op latere leeftijd aanwezig is. Het onderzoek Veilige Toekomst (Stichting Kinderpostzegels, 2015) toont daarbij aan dat kinderen in de vrouwen- en maatschappelijke opvang tot de meest kwetsbare kinderen behoren in Nederland. Zo hebben zij gemiddeld zeven à acht traumatiserende gebeurtenissen meegemaakt als zij in de maatschappelijke opvang terecht komen (Stichting Kinderpostzegels, 2015).

1.2.2. Visies op het bestrijden van dakloosheid

Dakloosheid, de zorgen hierover en de wens om dakloosheid aan te pakken is van alle tijden (CANON maatschappelijke opvang, 2012). De denkwijze over en de aanpak van dakloosheid varieert door de tijd.

Van de opkomst van de Veenkoloniën in de 19^e eeuw zoals beschreven in het Pauperparadijs⁴, tot de wetenschappelijk erkende aanpakken van dakloosheid als Housing First⁵ (CANON maatschappelijke opvang, 2012). Beleidskeuzes en sturing hebben daarbij invloed op het aantal dakloze mensen constateert onder ander het Trimbos-instituut (2014). Zo lieten begin deze eeuw gerichte beleidskeuzes⁶ om hulp te bieden aan de grote aantallen mensen op straat, zien dat een straatbeeld in een paar jaar tijd drastisch kan veranderen (Trimbos-Instituut, 2014). De dakloze, slapend op straat, verdween daarmee voor een periode vrijwel uit het straatbeeld (Trimbos-Instituut, 2014). Het beëindigen van dakloosheid is een complex vraagstuk met verschillende betrokken actoren op een verschillend bestuursniveau in een breed maatschappelijk veld (RVS, 2020). Daardoor blijven nieuwe plannen hangen tussen departementen, gemeenten, woningcorporaties en of zorgaanbieders (RVS, 2020) en komt het beleid niet van de grond. Een veronderstelling is dat beleid ten aanzien van dakloosheid het beste werkt wanneer het lokaal op maat wordt gemaakt, maar dat sommige beslissingen wel centraal genomen dienen te worden (Boesveldt, 2015). De RVS (2020) geeft aan dat het besef nodig is dat een aanpak van dakloosheid ‘voor altijd’ moet zijn. Ook als er geen daklozen zouden zijn blijft er aandacht nodig om dakloosheid te voorkomen. Er moet een aanpak ontstaan over meerdere kabinetten heen die breekt met de golfbeweging in politieke aandacht voor het vraagstuk (RVS, 2020; Federatie Opvang, 2009). Inzet op dakloosheid loont, kijkend naar maatschappelijke kosten. Bekend is dat elke euro inzet op dakloosheid het dubbele aan verdere maatschappelijke kosten bespaart (RVS, 2020). De door de RVS (2020) beschreven golfbeweging in het beleid roept de vraag op hoe tot een duurzame aanpak in de bestrijding van dakloosheid gekomen kan worden. De RVS (2020) stelt dat daarvoor onder andere het perspectief van huisvesting eerst centraal moet staan, vanuit een helder gevoerde regie vanuit de overheid.

⁴In het boek ‘het Pauperparadijs’ wordt vijf generaties gevolgd van de familie van de auteur Suzanna Jansen langs anderhalve eeuw goedbedoelde pogingen om de onderklasse te verheffen. Van de pauperkoloniën in Veenhuizen, via het beschavingsoffensief van de gegoede dames in de Amsterdamse Jordaan, tot het wonen-onder-toezicht in de modelwijken in Amsterdam-Noord www.Suzannajansen.nl (Janssen, 2011)

⁵Housing First: een aanpak om dakloosheid te beëindigen uitgaande van huisvesting en keuzevrijheid, Een paradigma wisselde, wetenschappelijke benadering. Gestart in 1992 in New York, de aanpak verspreide zich snel over de VS en internationaal. Onder andere in Nederland uitgevoerd door Discus en De Tussenvoorziening. www.pathwayshousingfirst.org

⁶Toenmalig minister Zalm beschreef in zijn weblog zijn verbijstering over de enorme hoeveelheid betrokken instanties (CANON maatschappelijke opvang, 2012). Hij telde in Den Haag zeven ministeries die zich met dakloosheid bezig hielden. Daarnaast zag hij betrokken zorgverzekeraars, woningbouwverenigingen, opvanginstelling, psychiatrische inrichtingen, de GGD en nog meer (CANON maatschappelijke opvang, 2020) “Dit is bestuurlijk extreem ingewikkeld en dat dak- en thuislozen in dit mijnenveld hun weg kunnen vinden is een illusie”. Minister Zalm gaf opdracht voor een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wat de basis werd voor nieuwe plannen van aanpak en aanvullende benodigde financiering werd georganiseerd. Het offensief dat volgde door de vier grote steden en de rijksoverheid is bekend geworden onder de naam Plan van aanpak maatschappelijke opvang (Trimbos-instituut, 2014). In 2009 signaleerde de Federatie Opvang voor het eerst in honderd jaar een daling in de vraag naar nachtopvang waarbij de overlast op straat daalde met 50 procent (Federatie Opvang, 2009)

1.3. Probleemstelling en managementvraag

Het vraagstuk dakloosheid valt onder een aantal beleidsterreinen. Onder de noemer dakloosheid is een brede verscheidenheid aan vormen en doelgroepen⁷ zichtbaar. Vanuit het onderzoek van RVS (2020) wordt duidelijk dat het beleidsterrein waar de verantwoordelijkheid ligt, VWS, niet kan zorgen voor de oplossingsrichting die nu met name wordt aangedragen. Dit is huisvesting in combinatie met begeleiding (RVS, 2020). Vereniging Valente is als brancheorganisatie vertegenwoordiger van de organisaties voor maatschappelijke opvang en wenst bij te dragen aan een zo adequaat mogelijk beleid om dakloosheid te bestrijden. De rol die aanbieders hierin kunnen spelen wordt vanuit Valente als belangrijk gezien en zij vraagt zich af op welke wijze deze zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Dit leidt tot de volgende managementvraag:

1.3.1. Managementvraag

Op welke wijze kunnen bestuurders van Maatschappelijke Opvangorganisaties hun invloed aanwenden in een complex speelveld op de beleidskeuzes ter bestrijding van dakloosheid zodat de gesignaleerde golfbeweging in beleid wordt doorbroken en het aantal dakloze mensen substantieel afneemt?

1.4. Doelstelling

Het doel van dit kwalitatieve onderzoek is kennis vergroten door inzicht te verwerven in beleidsvorming ten aanzien van dakloosheid. Daarnaast wordt bekeken op welke wijze samenwerking in een complex veld met een complexe thematiek wordt vorm gegeven. In het vierde hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet in detail besproken. In paragraaf 1.4. wordt op hoofdlijnen de insteek van het onderzoek belicht aan de hand van de opgestelde centrale onderzoeksvraag en deelvragen.

1.5. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Voortkomend uit het vooronderzoek en de probleemaafbakening is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

Welke factoren spelen een rol in de afwegingen van beleidsbepalers en wat is daarbij de mogelijke impact van alliantievorming bij het maken van beleid voor duurzame huisvestings- en begeleidingsoplossingen voor het voorkomen en beëindigen van dakloosheid?

⁷ In dit onderzoek staat het beleid dat zich richt op de dakloze die in Nederland recht heeft op opvang en ondersteuning centraal. Op de groep Europese burgers die in Nederland verblijven, zoals gestrande arbeidsmigranten en ook niet-rechthebbers en ongedocumenteerden gaat dit onderzoek niet expliciet in. Dit kent een eigen afsprakenkader waardoor het onderzoeken van deze groepen te omvangrijk zou worden.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende deelvragen opgesteld die op verschillende wijze onderzocht zijn. Voor het beantwoorden van deze vragen worden verschillende vormen van kwalitatief onderzoek uitgevoerd, deze zijn zowel beschrijvend als exploratief van aard (Baarda, et al., 2018). Er wordt als eerste stap gekeken naar in het verleden gemaakte beleidskeuzes en hoe hier over wordt gedacht. Aansluitend wordt binnen de bestuurskunde gekeken naar op welke manier over sturing en beleidsvorming bij complexe vraagstukken wordt gedacht. In de empirie wordt vervolgens onderzocht welke factoren op dit moment een rol spelen in het maken en uitvoeren van dakloosheidsbeleid.

De volgende deelvragen zijn voor het onderzoek opgesteld:

Vraag 1: Welke beleidsontwikkelingen doen zich de afgelopen decennia voor op het terrein van de maatschappelijke opvang en dakloosheid?

Om deze vraag te beantwoorden is een bestuurswetenschappelijke discoursanalyse uitgevoerd. Gekeken is naar het narratief, ofwel verhaallijnen, in de beleidsontwikkeling en in eerder gemaakte beleidskeuzes. De methodiek van de discoursanalyse wordt gezien als een bruikbare methodiek om het 'frame' achter beleidskeuzes te ontwaren (Korsten, 2014). Dit is een vorm van kwalitatief explorerend onderzoek, vanuit een bestuurswetenschappelijk en beleidswetenschappelijk perspectief. Deze onderzoekstechniek heeft als doel om de tendensen zichtbaar te maken door de tijd heen (Korsten, 2014). De resultaten van deze analyse vormen het eerste gedeelte van het opgestelde voorlopig denkkader.

Vraag 2: Wat is de stand van het wetenschappelijk debat over beleids- en besluitvormingsprocessen?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is relevante literatuur uit de bestuurswetenschappen onderzocht. Het accent is daarbij gelegd op clusters van concepten over complexe beleids- en besluitvormingsprocessen. Deze inzichten worden verwerkt in het denkkader.

Vraag 3: Op welke wijze komen beleidskeuzes tot stand ten aanzien van dakloosheid en welke rol speelt alliantievorming daarin?

Door het uitvoeren van een exploratieve vergelijkende casestudy tussen een aantal gemeenten wordt onderzocht op welke wijze beleid in de praktijk tot stand komt. In een vergelijkende casestudy wordt per casus een documentstudie uitgevoerd waarbij relevante beleidsdocumentatie uit de case is bestudeerd.. Er worden verdiepende interviews met experts per case uitgevoerd en aansluitend wordt een vergelijkende analyse tussen de cases uitgevoerd. Zo wordt verkend of er overkoepelende thema's en belangwekkende overeenkomsten of verschillen zichtbaar worden.

Vraag 4: Welke lessen zijn er te trekken en welke aanbevelingen zijn te doen ten aanzien van te vormen beleid ten behoeve van het oplossen van dakloosheid?

Na de analyse wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord waarna conclusies en aanbevelingen worden opgesteld. Daarmee wordt ook de vierde deelvraag beantwoord. Hiertoe worden de opbrengsten uit de discoursanalyse, literatuur studie en de vergelijkende casestudy besproken.

1.6. Wetenschappelijke relevantie

Centraal in dit onderzoek staat de wijze waarop beleid tot stand komt in een complexe maatschappelijke context, waarbij grondrechten als het recht op huisvesting van de individuele burger binnen een complex maatschappelijk belangenveld geborgd dienen te worden. Binnen het terrein van de bestuurswetenschappen wordt onder andere onderzoek gedaan naar complexe beleidsafwegingen en op welke wijze beleid en beleidstheorieën worden geconstrueerd. Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd hoe beleid ten aanzien van het borgen van grondrechten, van in dit geval dakloze burgers, wordt gevormd en hoe dit in een complex veld van actoren tot stand komt. Theoretische relevantie ligt in het onderzoeken hoe beleidskeuzes gemaakt worden ten aanzien van een complex maatschappelijk vraagstuk, in een complex maatschappelijk veld door de vele betrokken actoren. Specifiek wordt gekeken hoe verschillende vormen van maatschappelijke ordening (organisatie en sturing) zich tot elkaar verhouden bij de aanpak van complexe vraagstukken en welke effecten deze organisatie en sturing op het vraagstuk heeft.

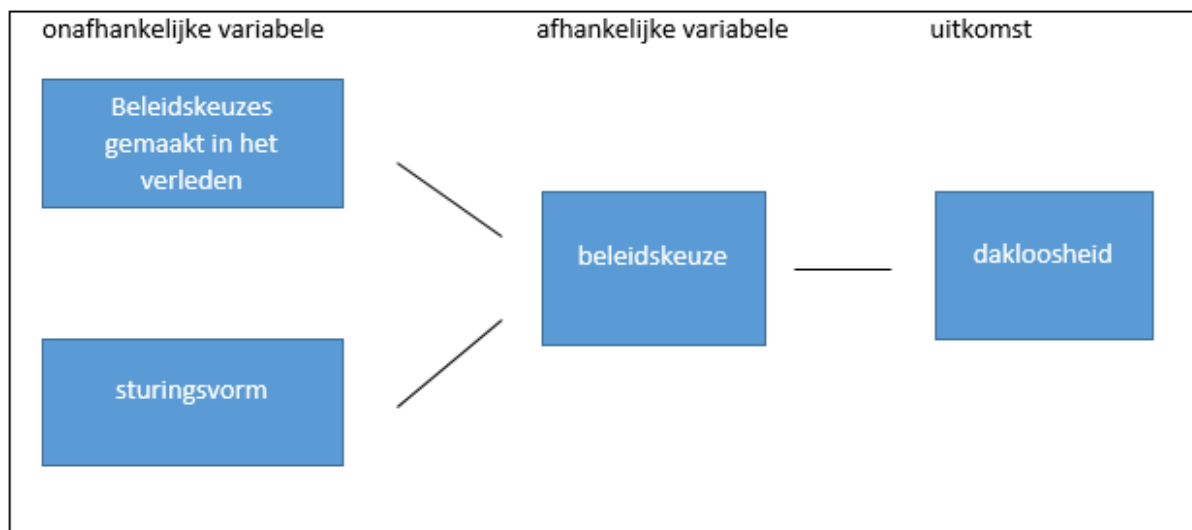
1.7. Praktijk- of maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het inzicht dat ontstaat voor maatschappelijke opvang organisaties en mogelijk andere betrokken actoren in hoe beleid wordt gevormd, welke factoren daarbij een rol spelen en welke rol zij daarin kunnen spelen voor hun dakloze cliënten. Dit onderzoek levert een bijdrage aan het werk van maatschappelijke opvang organisaties in het ontwikkelen en uitvoeren van duurzaam en passend beleid ter bestrijding van dakloosheid. Dit geldt ook voor andere actoren zoals woningcorporaties en gemeenten. Het maatschappelijke vraagstuk dakloosheid houdt ons ook de komende jaren bezig, gezien het huidige aantal dakloze mensen en de voorspellingen ten aanzien van het tekort aan huisvesting voor de komende jaren. Vanwege deze maatschappelijke urgentie is meer inzicht in beleidsvorming en sturing van belang.

1.8. Denkkader

Naar aanleiding van het vooronderzoek wordt het mogelijk om het onderzoeksthema verder af te bakenen en als eerste richting een voorlopig denkkader voor het onderzoek op te stellen. Dit voorlopige denkkader, getoond bij figuur 1, biedt de mogelijkheid om het onderzoek te kaderen en daarmee richting te geven. Ten aanzien van het complexe vraagstuk dakloosheid spelen mogelijk ook andere onafhankelijke variabelen een rol. Op basis van het vooronderzoek is gekozen voor de insteek; beleidskeuzes in het verleden en het sturen op maatschappelijke vraagstukken vanuit de overheid. In het figuur worden een tweetal onafhankelijke variabelen gezien, 'Beleidskeuzes gemaakt in het verleden' en 'Sturingsvorm'. De afhankelijke variabele is dan de beleidskeuze zelf. De uitkomst gezien in dit denkkader is dan het effect op dakloosheid.

Figuur 1 Voorlopig Denkkader



1.9. Structuur en leeswijzer

Dit onderzoeksverslag bestaat uit zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag onderzocht en verslag gedaan van de uitkomsten van de discoursanalyse. In hoofdstuk 3 zal de tweede deelvraag beantwoord worden, waarbij verslag wordt gedaan van de theoretische verkenning van het wetenschappelijk debat ten aanzien van overheidssturing. Een gedetailleerde onderzoeks aanpak van de verschillende stappen wordt uiteengezet en onderbouwd in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden bevindingen van de vergelijkende casestudy beschreven. De analyse van deze bevindingen en resultaten hiervan wordt in hoofdstuk 6 afgezet tegen de bevindingen van de literatuurstudie en discoursanalyse. In hoofdstuk 7 worden conclusies en aanbevelingen weergegeven. In hoofdstuk 8 worden de resultaten in de discussie in een bredere context geplaatst.

2. Discoursanalyse van Beleidskeuzes

2.1. Inleiding

Beleid maken is een verhaal opbouwen, ‘framen’ en impliceert daarmee interpretatie en betekenisgeving (Korsten, 2014; Yanow, 1999). Wat we elkaar in de samenleving vertellen over een vraagstuk, zoals dakloosheid, komt tot uiting in beleid (Hajer, 2000). Beleid vertegenwoordigd als het ware gestolde ideeën over een maatschappelijk vraagstuk (John, 2000). In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag onderzocht door middel van een discoursanalyse van beleid. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de methodiek discoursanalyse, zodat een goed beeld ontstaat van de werkwijze en mogelijkheden van een discoursanalyse. In paragraaf 2.3. wordt de onderzoeksopzet van de analyse beschreven. In paragraaf 2.4. het resultaat van de analyse. Er is gekozen om alleen de documentatie waaruit geput is op te nemen in de referentielijst. Vanuit de wetenschap is eerder gekeken naar beleidsontwikkelingen in het sociale domein waarbij gekeken is naar het discours in beleid. Waardevolle ondersteunende inzichten hieruit worden in paragraaf 2.5 weergegeven. In 2.6 wordt een samenvatting gegeven van de gevonden dominante discourses, deze zijn weergegeven en verwerkt in het bijgestelde denkkader.

De eerste deelvraag is:

Welke beleidsontwikkelingen doen zich de afgelopen decennia voor op het terrein van de maatschappelijke opvang en dakloosheid.

2.2. Discoursanalyse⁸

Een discours is als een ensemble van ideeën, concepten en categorisering, het bestaat niet op individueel niveau maar op sociaal niveau (Korsten, 2014; Yanow, 1996). Onderliggende gedachtenstromingen worden door het uitvoeren van een discoursanalyse zichtbaar (John, 2000). Een discoursanalyse biedt een mogelijkheid om beleidsdynamiek te beschouwen (Korsten, 2014; Hajer 2000; Wagenaar, 1997). De keuze voor een discursieve analyse te kiezen komt voort uit de wens om tot inzicht te komen welke narratieven of discourses in het vraagstuk dakloosheid zichtbaar zijn (Korsten, 2014). Een discours omvat alle verhaallijnen en visies van de actoren binnen het beleidsveld (John, 2000). Ook omvat het normen, waarden en probleemdefinities van de betrokken actoren (Lieberink, 2006).

⁸ Discoursanalyse als onderzoeksvorm ontwikkelde zich in de jaren 60-70. Als vorm van onderzoek toepasbaar binnen de taalkunde, literatuurwetenschap, antropologie, sociologie, psychologie, communicatiewetenschap en andere onderzoeksvelden (Van Dijk, 1988). Doordat deze vorm een groot aantal gebieden omvat zijn verschillende benaderingswijzen ontstaan. (Van Dijk. 1988). In dit onderzoek wordt de techniek gebruikt om op een kwalitatieve wijze de teneur in belangwekkende beleidsdocumentatie te duiden (Bryman 2012; Hajer, 2000; Korsten, 2014).

Deze techniek wordt in dit geval gebruikt om een beeld gegeven van de beleidsontwikkelingen ten aanzien van de maatschappelijke opvang en dakloosheid door de tijd heen waardoor dominante verhaallijnen zichtbaar worden. Deze geven voeding aan het verdere onderzoek. Met de kennis van eerdere verhalen kan worden gezien hoe deze op dit moment doorwerken en of een mogelijk ander discours opgang doet.

De wijze waarop er over beleid gedacht wordt wijzigt door de tijd, een nieuw paradigma kan opgang doen, bijvoorbeeld door het veranderen van opvattingen over het vraagstuk (Roost & Verheul, 2002). Hall (1993) beschrijft daarbij dat paradigmawisselingen het resultaat zijn van een machtsstrijd, waarbij de voorstanders van nieuw beleid de overhand krijgen (Hall, 1993). In hoofdstuk 1 is beschreven dat er een paradigmawisseling gaande is in het beleid ten aanzien van dakloosheid (Ham, 2020). Een discursieve aanpak bij het bestuderen van beleid is zowel geschikt om de beleidsopvolging en beleidsinhoud in beeld te brengen als ook om mogelijke beleidscontroversen bloot te leggen (Korsten, 2014). In ‘L’ ordre de discours’ betoogt Foucault (1971) dat het nodig is dat men zich rekenschap geeft van de bewoording en de context van uitspraken en vertogen, wil men zicht krijgen op de kern, op het eigenlijk gezegde (Foucault, 1971). Vrij vertaald; door je te verdiepen in het gesprek over wat speelt, ontstaat inzicht in wat er speelt. Dat betekent dat beleid ook weergeeft wat er in de samenleving speelt en op haar beurt beïnvloedt het beleid ook hoe mensen denken (Korsten, 2014). Het vertegenwoordigt in die zin wat wij als samenleving belangrijk vinden en stuurt daar ook in (John, 2000). Beleid kent daarmee ook een symbolische kant die door gebruikte woorden kan worden bekrachtigd (Korsten, 2014). Beleid kan als verhaal en ideeën politiek worden gezien, aanduidingen die gebruikt worden kunnen daarbij van betekenis zijn (John, 2000; Yanow, 1996). De discussie over het gebruik van woorden ten aanzien van het vraagstuk dakloosheid wordt mooi geïllustreerd in de brief van 21 november 1891 weergegeven op de website van HVO Querido (n.d.). In deze brief schrijft Johannes de Koo aan de hoogleraar godgeleerdheid aan de VU Abraham Kuijper over de naamgeving van een voorziening voor dakloze mensen. Beiden zijn lid van het oprichtingscomité van de Amsterdamse voorziening Toevlucht voor onbehuisden:

“Waarde Professor, uw theorie omtrent het woord dakloozen gaat, geloof ik, niet op, denk maar eens aan broodeloozen. Maar de onbehuisden in Prof. De Vries, zullen meen ik door de goegemeente ook niet dankbaar geaccepteerd worden. Dak is, in dakloozen, beeldspraak- en een zeer goede, waarbij geen misverstand mogelijk is: zonder dak-dek-beschutting enz. Onbehuisd – zonder huis of huiselijke inrichting – is geen beeldspraak, maar sluit tent, kajuit enz. uit in zijn beteekenis. Men kan onbehuisd zijn en toch niet dakloos” (HVO Querido, n.d.).

Uiteindelijk wordt voor de voorziening toch gekozen voor de term onbehuisden. Mettertijd wordt de term ‘daklozen’ voor aanduiding van de groep meer gebruikt (HVO Querido, n.d.). In deze thesis wordt de nu meer in opgaande en neutralere aanduiding ‘dakloze mensen’ gebruikt.

2.3. Opzet van de analyse

Het beleidsveld maatschappelijke opvang gaat ver terug. In een beschouwing van de geschiedenis van de aanpak van dakloosheid door de tijd in de ‘Canon Maatschappelijke opvang’ constateert de redactievoorzitter dat de aanpak van dakloosheid per gemeente verschilt en laveert deze tussen afkeer en barmhartigheid (CANON maatschappelijke opvang, 2012). Aanvullend geeft de website van de Amsterdamse maatschappelijk opvangorganisatie HVO Querido een compleet geschiedkundig beeld van de maatschappelijke opvang in de hoofdstad vanaf 1900 tot heden (HVO Querido, n.d.). Deze beide bronnen gaven een goede start voor de opzet van de analyse. Er is gebruikt gemaakt van een kwalitatieve analyse methodiek, deze is geschikt om binnen teksten betekenisvolle fragmenten te analyseren (Bryman, 2012). Binnen de discoursanalyse kan een kwantitatieve of kwalitatieve insteek gekozen worden, bij een kwantitatieve insteek worden door het gehele document heen bepaalde gemarkeerde woorden geteld (Bryman, 2012). In de bronnen is met name gekeken naar betekenisvolle delen van de tekst. Bijvoorbeeld wetsartikelen en zinsdelen. Daartoe is een kwalitatieve insteek op tekstdelen in deze situatie meer geschikt (Bryman, 2012).

2.3.1. Selectie van documentatie

Om tot een werkbare en relevante afbakening te komen ten behoeve van analyse is na een eerste globale verkenning gekozen voor de laatste vijftientig jaar beleidsontwikkeling ten aanzien van dakloosheid. Deze tijdspanne is gekozen omdat in dit tijdsbestek een aantal nog altijd relevante ontwikkelingen zich voordeden. Hiervoor is een documentstudie uitgevoerd waarvoor secundaire databronnen als wetgevingsteksten, correspondentie tussen ministers en Tweede Kamer, gemeentelijk documentatie en eerdere wetenschappelijke beschouwing van discours ten aanzien van het vraagstuk dakloosheid is bekeken. Relevante beleidsdocumenten zijn geselecteerd op basis van de relatie met een aantal kenmerken rond dakloosheid. Daarop is gezocht in de database van de overheid, <https://overheid.nl/beleid-en-regelgeving>. Met als zoektermen: mensenrechten/huisvesting/zorg en veiligheid/armoede/schulden/participatie/dakloosheid.

In de afgelopen vijftientig jaar zijn verschillende beleidsaanpakken gehanteerd. Inzicht en begrip hierin kan ondersteunen in het verdere onderzoek. Als vertrekpunt voor de analyse is steeds de bovenliggende wetgeving als ingang gebruikt, waarbij aansluitend bijbehorende relevante uitvoeringsplannen, beleidsevaluaties en voortgangsrapportages zijn bekeken. Ook is onderzocht welke andere grondrechten zijn vastgelegd in Europese verdragen.

Aansluitend is bekeken wat er over deze wetgeving en uitvoering in media is geuit. Ook is nagegaan wat in wetenschappelijk literatuur is aangegeven over discours in wetgeving ten aanzien van dakloosheid en sociale vraagstukken en zijn beleidsplannen ten aanzien van het beleidsterrein dakloosheid onderzocht.

2.4. Uitkomsten van de analyse

De beschrijving van de analyse opgebouwd op basis van hoger liggende wetgeving naar meer uitvoerende beleidsplannen. Zodat een navolgbaar beeld wordt gepresenteerd.

2.4.1. *Grondwet*

In de memorie van toelichting op de Grondwet uit 1986 staat beschreven dat ‘voldoende woongelegenheid’ inhoudt dat beleid er op gericht moet zijn, dat slechts in noodgevallen onvoldoende aantal wooneenheden mag bestaan (de Nederlandse Grondwet, n.d.). In de grondwet, artikel 22 zijn een aantal sociale grondrechten bevat. In het tweede lid wordt het recht op huisvesting beschreven (de Nederlandse Grondwet, n.d.). Aanpalend is het recht op gezondheid in het eerste lid ten aanzien van dakloosheid van belang (de Nederlandse Grondwet, n.d.). Benoemde rechten in artikel 22. kunnen worden uitgewerkt via zogenaamde ‘typologieën van verplichtingen (Nederlandse Rechtsstaat, 2021). Deze leer benadert de mensenrechten door ze te kwalificeren als plichten voor de overheid (Nederlandse Rechtsstaat, n.d.). Voor het inschatten hoe deze plichten worden gezien wordt verder ingegaan op hoe deze kunnen worden opgevat. Er zijn drie vormen van plichten te onderscheiden: de obligation to respect, de obligation to protect, en de obligation to fulfill (Nederlandse Rechtsstaat, 2021). Deze laatste is in het kader van beleid ten aanzien van het opheffen van dakloosheid bijzonder interessant. Met deze uitwerking in typologieën is een discours neergelegd over de interpretatie van deze grondrechten. Deze interpretatie met betrekking tot de grondrechten geeft de overheid de legitimatie om verder beleid op een bepaalde wijze in te vullen. De obligation to fulfill is volgens Vlemminx en Passchier (2021) verder uit te splitsen in de obligation to ensure en de obligation to promote (Nederlandse rechtsstaat, 2021). Dit verschil in typologie is van belang in hoe afdwingbaar grondrechten worden gezien. Vlemminx en Passchier (2021) stellen dat zoals in de memorie van toelichting bij de grondwetsbepaling is verwoord, dat voldoende woongelegenheid niet alleen een voldoende aantal woningen omvat. Het gaat daarbij ook over volume, kwaliteit, veiligheid, gezondheid et cetera, er geldt dus zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve taakstelling (Vlemminx & Passchier, 2021) (College voor de Rechten van de Mens, 2019). In de memorie wordt gesteld dat ‘voldoende woongelegenheid’ inhoudt dat beleid er op gericht moet zijn, dat slechts in noodgevallen een onvoldoende aantal wooneenheden mag bestaan (Nederlandse rechtstaat, 2021).

2.4.2. Realiseren van rechten

De rijksoverheid stelt, in haar voortgangsbericht ‘Staat van de woningmarkt 2020’ (Rijksoverheid, 2020), dat het tekort op dit moment 331.000 woningen omvat en er komende tien jaar ruim 800.000 woningen bijgebouwd moeten worden. In het bericht wordt niet gesproken over het recht op huisvesting, ook wordt niet geduid dat er sprake is van een noodgeval. Eerder geeft het College voor de Rechten van de Mens (2018) aan dat er knelpunten liggen in het realiseren van het recht op huisvesting. Zij stelt een mensenrechtelijke benadering voor, die aanknopingspunten biedt voor een beleid dat mogelijk de grootste problemen op gebied van huisvesting oplost (College voor de Rechten van de Mens, 2019). Zij geeft aan dat dit recht terug te vinden is in de Nederlandse Grondwet, in de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens en een aantal andere verdragen (College voor de Rechten van de Mens, 2019). De Vries (2020) noemt dat in een op mensenrechten gebaseerde huisvestingsstrategie bescherming, respect en het realiseren van het recht op huisvesting het doel en uitgangspunt moeten zijn (De Vries, 2020). Het uitgangspunt van een beleid gericht op dakloosheid moet zijn dat mensen die onvrijwillige dak- of thuisloos zijn behoorlijke huisvesting krijgen (College van de Rechten van de Mens, 2018).

Volgens artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest (Council of Europe, 2015) moet de rijksoverheid de toegang tot huisvesting bevorderen, maar ook dak- en thuisloosheid voorkomen teneinde dit geleidelijk uit te bannen. Het gaat hierbij om iedere dakloze mens die in een noodsituatie verkeert die ingaat tegen zijn waardigheid (Council of Europe, 2015). Dit roept de vraag op wat maakt dat deze keuze (nog) niet is gemaakt terwijl zichtbaar is dat in Nederland het vraagstuk dakloosheid nog niet afdoende is opgelost waardoor grondrechten van burgers zoals het recht op huisvesting en onderdak niet geborgd zijn (RVS, 2020).

2.4.3. Wet maatschappelijke ondersteuning

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt ondersteuning van de burger geregeld die het niet zelfstandig redt (Overheid.nl, n.d.). Hierin staat beschreven dat een dakloze burger aanspraak kan maken op opvang. Artikel 1.2.1c beschrijft dat een persoon in aanmerking komt voor opvang “indien hij de thuissituatie heeft verlaten (...) en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk, te handhaven in de samenleving” (Trimbos-instituut, 2015 p. 1).

In de collective complaint uit 2012 van FEANTSA, de overkoepelende belangenorganisatie ter bestrijding van dakloosheid, tegen de Staat der Nederlanden is dit ook bevestigd (Housingrightswatch, 2012). Deze complaint stelt ook dat waar het gaat om concrete zorgplichten de problematiek dakloosheid speciale aandacht verdient (Housingrightswatch, 2012).

In Nederland is toegang tot maatschappelijke opvang in de wet verankert. Dat wil zeggen, het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd. Het wettelijk kader hiervoor wordt beschreven in de Wmo die van kracht is sinds 1 jan 2007 maar is herzien in 2015 (Overheid.nl, n.d.). Het is nadrukkelijk het uitgangspunt dat mensen die in Nederland wonen en maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd opgevangen moeten kunnen worden. De door gemeenten bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont (Trimbos-Instituut, 2015). Er zijn 43 centrumgemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van een samenhangend aanbod, vanuit de gedachte is dat lokaal het beste bekeken kan worden wat in die situatie aan beleid en uitvoering noodzakelijk is (Regioatlas, 2021).

2.4.4. Toepassing van de Wmo in de praktijk

In de toepassing van de Wmo staat de vraag wat mensen zelf aan de eigen situatie kunnen doen, de zelfredzaamheidsgedachte, centraal in toetsen die bepalen of iemand hulp ontvangt. Met de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) (GGD Amsterdam, 2020) worden cliënten in sommige gemeenten gescreend en geëvalueerd. Zo wordt mede bepaald tot welke zorg zij toegang hebben. Dakloze mensen die onder de categorie ‘economisch dakloos’ en niet in de categorie Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) vallen kunnen daardoor vaak geen beroep doen op opvang voorzieningen. Er is geen definitie in de wet te vinden van economisch daklozen (Overheid.nl, n.d.).

Ook op dit moment voldoen niet alle gemeenten aan de in de wet voorgeschreven vereisten, zoals de verplichting tot het verstrekken van een briefadres (Valente, 2021). De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt in de handreiking voor de uitvoering van de landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang ‘landelijke toegang MO’ in december 2014 dat een rechthebbend persoon eerst moet worden opgevangen en dat daarna moet worden getoetst op regiobinding (VNG, 2019). Dat de aanspraak op opvang kwetsbaar is wordt in de loop van de tijd meerdere malen door het Trimbos instituut aangetoond in een onderzoek naar landelijke toegankelijkheid (Trimbos, 2018). Een dakloos persoon zonder binding wordt niet opgevangen. Eind 2018 constateert het Trimbos instituut dat de toegankelijkheid verbetert maar kwetsbaar is (Trimbos, 2018). In een recente rapportage over de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang wordt gesteld dat het grootste deel van de gemeenten de handreiking volgt. Er wordt gezien dat er veel vooruitgang is in de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang maar dat de praktijk weerbarstig is waardoor soms andere keuzes gemaakt worden (KPMG, 2020). Te weinig opvang capaciteit en te weinig ruimte in vervolgvoorzieningen en reguliere huisvesting worden aangewezen als hoofdoorzaken.

Ook interpretatie verschillen over begrippen als doelgroep, zelfredzaamheid en opvattingen over de kans van slagen van een hulptraject in een bepaalde regio spelen mee (KPMG, 2020). In 2020 wordt gerapporteerd door staatssecretaris Blokhuis van VWS aan de Tweede Kamer over de stand van het land ten aanzien van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen (Rijksoverheid, 2020). In discursieve zin is de slotalinea interessant. Er wordt gesteld dat “we het aan onze stand verplicht zijn om kwetsbare mensen op een goede manier te helpen. Dit geldt zeker ook voor de mensen die dak- of thuisloos zijn” aldus demissionair staatssecretaris Blokhuis (Rijksoverheid, 2020). Daarmee benoemt staatssecretaris Blokhuis dakloosheid in een moreel discours: *We zijn het aan onze stand verplicht*, waarbij het de vraag is of deze uitspraak refereert aan de verplichting van gemeenten om opvang te bieden of refereert aan het recht op huisvesting.

2.4.5. Participatiewet

Als aanvullend en ondersteunend voorbeeld van ontwikkeling in discours wordt de Participatiewet besproken. Omdat de opvattingen in de wet over ondersteuning dicht tegen de ‘zelfredzaamheidsgedachte’ aan zit die in gemeentelijke beleidsplannen Maatschappelijke Opvang te vinden is, is het interessant om deze wet te bespreken. De Participatiewet uit 2013 is een wet die in een aantal stappen opvolgend is op de Algemene Bijstandswet uit 1965. Van der Lans (2016) stelt dat de invoering van deze Algemene Bijstandswet een switch is van genade naar recht (SCP, 2019; Van der Lans, 2016). Het accent verschoof daarin door de tijd van inkomensbescherming naar activeren en re-integratie. Het is zichtbaar dat het discours verschoof onder druk van de hoge kosten van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (SCP, 2019). Waar de overheid in eerdere wetgeving uitging van compensatie of het ondersteunen waar het de samenleving niet lukt, komt met de introductie van de Participatiewet de eigen kracht beweging in zwang. Burgers worden aangesproken op wat wel kan, de eigen kracht. Dit bood in de kern een positiever perspectief dan het klassieke zorg- en welzijnsaanbod dat veel meer geënt was op het problematische, het zorgwekkende (Canon maatschappelijke opvang, 2012). Staatssecretaris Bussemaker introduceerde een ondersteunend stimuleringsprogramma ‘Welzijn Nieuwe Stijl’ (CANON maatschappelijke opvang, 2012). Positief gezien gold dit als een omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving waar van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving (Canon maatschappelijke opvang, 2012). De kern van deze beleidsfilosofie is het in verbinding brengen van mensen met mogelijkheden, met gezonde sociale systemen en netwerken (SCP, 2019). Helaas pakt deze wetgeving vrij negatief uit, in de wetgeving is op een aantal terreinen participatie afgedwongen, waarbij is aangetoond dat dit niet gebaseerd is op een sluitende beleidstheorie.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2019) evalueert de wet door onder andere te kijken naar de onderliggende beleidstheorie. Een beleidstheorie is opgebouwd uit een aantal aannames, waaronder *normatieve* veronderstellingen: Een maatschappelijke situatie die men ongewenst vindt moet veranderen (SCP, 2019). Daarnaast wordt naar *causale* veronderstellingen gekeken: oorzaak en gevolg. En een *finale* veronderstelling waarbij de relatie tussen middelen en inzet wordt beschreven (SCP, 2019). Een volwaardige beleidstheorie omvat steeds deze combinaties van causale en finale veronderstellingen (SCP, 2019). Wat is de oorzaak van het probleem en hoe kan het beoogde middel bijdragen aan het doel (SCP, 2019). Uit de eindevaluatie van de Participatiewet (SCP, 2019) blijkt dat het afdwingen van participatie niet werkt. Een normatief kader met morele beweegredenen is hierin duidelijk zichtbaar waarbij het gekozen middel niet afdoende bijdraagt aan het beoogde doel (SCP, 2019).

2.4.6. *Recht op huisvesting en maatschappelijke opvang*

De grondwet stelt behoorlijke huisvesting als fundamenteel mensenrecht en menselijke waardigheid centraal. Binnen de Wmo wordt de maatschappelijke opvang belegd bij de 43 centrumgemeenten (overheid.nl, n.d.). In deze wet wordt geen uitspraak gedaan over het belang van huisvesting bij het oplossen van dakloosheid (overheid.nl, n.d.). Alle gemeenten hebben overigens een preventieve taak zodat dakloosheid wordt voorkomen. De vraag is op welke wijze het recht op huisvesting bij dakloosheid verwezenlijkt kan worden. Het bieden van maatschappelijke opvang en recht op huisvesting is niet hetzelfde. De borging van maatschappelijke opvang en huisvesting is binnen de overheid bij verschillende domeinen belegd (RVS, 2020). Beleid ten aanzien van het recht op huisvesting is belegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beleid ten aanzien van de Maatschappelijke Opvang is belegd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Beleid ten aanzien van bestaanszekerheid weer in een ander domein, er is overstijgende regie nodig (Dannenberg et al., 2020).

Over de toekomstige inkleuring van het beschermd wonen, zoals beschreven in de Wmo is een lijn van ambulantiseren aanbevolen (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). Op basis van het rapport, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015) is door de overheid gekozen voor een lijn waarin het beschermd wonen ‘vermaatschappelijkt’ wordt. Bedoeld wordt, inclusief in een eigen wijk en in een eigen huis kunnen wonen. Enkele belangrijke condities voor deze beweging werden door de commissie geformuleerd (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). Waaronder het kunnen bieden van een breed arsenaal aan woonvarianten en beschikbare en betaalbare wooneenheden.

In dit advies wordt beschreven dat in veel gemeenten het kunnen wonen in de wijk stagneert vanwege het ontbreken van betaalbare wooneenheden. Beschermd thuis kunnen wonen heeft weinig kans zonder een verruiming van wooneenheden en woonvarianten (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). Een kostenafweging over de beleidsterreinen Wmo en Huisvesting heen wordt aangeraden. Nieuwe oplossingen zijn nodig waarbij mogelijke meerkosten wegvallen tegen besparingen op het (duurdere) beschermd wonen (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). De mogelijkheden om deze randvoorwaarde te verwezenlijken en het benodigde aantal wooneenheden te realiseren is de afgelopen jaren verder verslechterd (ABF research, 2021). Dit knelpunt wordt niet opgelost en deze beweging daarmee in de weg te zitten (Frings & van Dijke, 2020). Zoals de Amsterdamse wethouder Kukenheim in een recente brandbrief stelt. Er wachten op dit moment tweeduizend mensen op een plek in de Maatschappelijke opvang en beschermd wonen (Gemeente Amsterdam, 2021).

2.4.7. Gemeenten en de Wmo

De Wmo 2015 kent formeel geen onderscheid tussen centrumgemeenten en regiogemeente (Overheid.nl, 2021). Elke gemeente is op grond van artikel 1.2.1. verantwoordelijk voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Artikel 2.6.1 verplicht gemeenten met elkaar samen te werken als dat voor een doelmatige uitvoering van de wet nodig is (Overheid.nl, 2021). Voor opvang en beschermd wonen is tussen de Rijksoverheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken dat voorlopig met centrumgemeenten zal worden gewerkt (Regioatlas, 2021). Voor de opvang was deze werkwijze al langer gangbaar. De centrumgemeenten hebben een regierol en ontvangen hiertoe financiële middelen van het Rijk (Regioatlas, 2021).

De lokale rekenkamers is Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Amsterdam deden eerder onderzoek in de G4 gemeenten naar de opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen. Na de afronding van de succesvolle plannen van aanpak van de G4 ten behoeve van het terugdringen van dakloosheid eindigend in 2014, constateren de rekenkamers dat in 2016 dakloosheid weer toeneemt. In de conclusie van de rekenkamers wordt gezien dat, hoewel gemeenten zich inspannen, er onvoldoende passende ondersteuning voor mensen met zeer complexe problematiek wordt geboden. Tevens is er een tekort aan opvangbedden en betaalbare vervolg woonruimte. Daarnaast is de sturingsinformatie van wisselende kwaliteit en sommige G4 gemeenten hebben onvoldoende aandacht in de organisatie van de opvang voor het leren, verbeteren en innoveren. (Rekenkamers Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, 2018). Kwaliteitseisen Beschermd wonen en Maatschappelijke opvang zijn opgesteld ter ondersteuning van de uitvoering van de nieuwe Wmo 2015 (VNG, 2016).

In deze eisen wordt benoemd dat gemeenten en woningcorporaties mede bepalend zijn naast zorgaanbieders. Gericht huisvestingsbeleid wordt aangeraden ten behoeve van door- en uitstroom. Met gericht huisvestingsbeleid kunnen regionale prestatie afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en woningcorporaties. Deze aanbevelingen worden niet verder uitgewerkt in concrete kwaliteitseisen ten aanzien van kwaliteit en afdoende beschikbaarheid van woningruimte. Daarnaast kent de VNG een routekaart 'goed opdrachtgeverschap' MO/BW (VNG, 2019) en (VNG, 2019).

2.4.8. Aanpalende lokale regelgeving

Tot 2000 was dakloosheid (landloperij) strafbaar, zoals te lezen in het Art.432-433 bedelarij of landloperij Wetboek van Strafrecht. Na de realisatie dat armoede en dakloosheid niet strafbaar gesteld kunnen worden verdwijnt het uit het wetboek (CANON maatschappelijke opvang, 2012). Daarna keert het terug in veel Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). Bijvoorbeeld in de APV in Utrecht: art. 2:31 waarbij liggen of slapen op een openbare plaats is verboden (Utrecht, 2010). Dakloosheid wordt als onwenselijk en strafbaar gezien.

2.5. Wetenschappelijke beschouwing wetgeving sociaal domein.

In de wetenschappelijke literatuur wordt gekeken naar duurzame sociale interventies. Van Regenmortel spreekt in de door haar uitgesproken rede (Regenmortel, 2020) over het belang van uitnodigende participatie op maat voor duurzaam succes. Dit in tegenstelling tot verplicht vrijwilligerswerk als tegenprestatie, zoals in de negatieve evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal Cultureel Planbureau (2019) is beschreven. Het gaat niet om participatiedwang met een van bovenaf opgelegde retoriek, maar zoals Van Regenmortel stelt om het uitnodigen tot participatie (Regenmortel, 2020). Dit principe staat centraal in de succesvolle aanpak van dakloosheid, Housing First. Daarbij stelt Van Regenmortel (2020) dat beleidskeuzes nog te weinig op bewezen effectieve interventies zijn gestoeld. Op basis van welke aannames een beleidstheorie wordt opgebouwd, is dan de vraag (Regenmortel, 2020).

Van oudsher lijkt ten aanzien van beleidskeuzes in het bestrijden van armoede een discours van 'Blame Shame & Pity' te zien is (Regenmortel, 2020; Mullainathan & Shafir, 2013). Uit onderzoek blijkt dat armoede en schulden een belangrijke factor voor dakloosheid zijn (Everdingen, 2016). In onderzoek is aangetoond dat beoordelingsvermogen en mogelijkheden voor het maken van lange termijn keuzes afneemt in stress situaties, zoals dakloosheid, schulden of armoede. zoals beschreven (Mullainathan & Shafir, 2013; Jungman & Wesdorp, 2017). Tegelijkertijd zien we met het opkomen van de participatiesamenleving eigen verantwoordelijkheid en voorwaardelijkheid van steun sterker benadrukt en wordt een strakke focus gelegd op efficiëntie en effectiviteit (SCP, 2019).

In onderzoek naar drie internationale gemeentelijke aanpakken van dakloosheid worden aanwijzingen voor ‘straf’ van psychiatrisch patiënten gezien (Boesveldt, 2015).

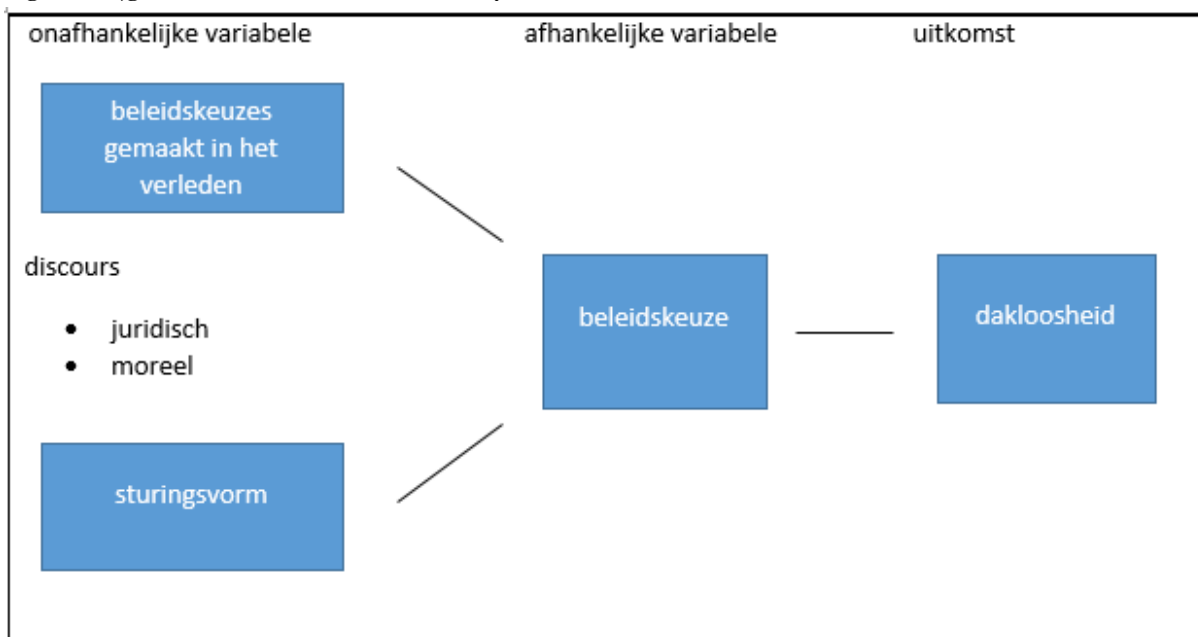
Dit lijkt ook zichtbaar in de beschouwingen van de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van dakloosheid. Van der Lans (2015) ziet een beleidsterrein waarbij continue wordt gelaveerd tussen afkeer en barmhartigheid. Vanaf begin deze eeuw wordt door de tijd heen in het dakloosheidsbeleid gewerkt vanuit verschillende uitgangsprincipes. Van het iedereen onder dak brengen, vanuit de ‘niemand op straat’ gedachte (Trimbos-instituut-2014) naar een eigen kracht paradigma, zoals beschreven in de Participatiewet (SCP, 2019) Een meer wetenschappelijk onderbouwd perspectief, zoals Van Regenmortel (2020) bepleit ten aanzien van inzet van interventies door de overheid, lijkt in eerste instantie niet zichtbaar in deze discoursanalyse van huidige wetgeving en evaluaties hiervan. In een recent bericht vanuit VWS wordt in de voortgangsrapportage Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang wel een aantal instrumenten aangereikt (VWS, 2020). Ook wordt de aanwijzing gegeven aan gemeenten om dakloosheid aan te pakken vanuit ‘het in één keer goed doen en vanuit een perspectief waarin huisvesting voorop staat’. Hier lijkt een meer op rechten (recht op huisvesting) en een op effectieve interventies gebaseerd discours intrede te doen. Waarom dit belangrijk is wordt door demissionair staatsecretaris Blokhuis van VWS niet benoemd.

2.6. Opbrengst analyse en bijgesteld denkkader

Op basis van de discoursanalyse kan geconcludeerd worden dat in de beleidsontwikkeling over de afgelopen 25 jaar de rechten van dakloze mensen niet afdoende geborgd worden. Het recht op huisvesting heeft geen formele link aan de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarbij wordt voornamelijk in een moraliserende en normatieve tendens over dakloosheid gesproken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bijgesteld denkkader. In de analyse komen aantal hoofdlijnen in het discours terug. Zichtbaar wordt een moreel discours, zoals benoemd. Een tweede lijn is een meer juridisch discours: waarbij door een juridisch gesprek gelaveerd wordt tussen grondrechten, zoals vastgelegd in de wet en aanspraken op opvang en wat in de praktijk wordt geboden. Het rechten perspectief komt terug in de grondwet waarin uitgangspunten ten aanzien van het recht op huisvesting uiteengezet zijn. De *afdwingbaarheid van deze rechten* wordt in de praktijk als laag gezien (Westert & de Groot, 2017). Door Westert en de Groot (2017) wordt gesteld dat bij de bepaling of iemand recht heeft op opvang feitelijk *verkeerde gronden voor toetsing* worden gebruikt, men moet ‘niet zelfredzaam zijn’.

Noemenswaardig is dat recent een perspectief op rechten wordt geuit door politici en beleidsmakers. Waarbij in navolging op het advies van de Raad voor volksgezondheid en samenleving gesteld wordt dat het ‘recht op huisvesting’ als centraal uitgangspunt voor beleid moet worden genomen (Valente, 2020). In een aantal verkiezingsprogramma’s op een rij gezet door Valente zijn concrete aanwijzingen voor deze aanpak teruggevonden en wordt in een aantal programma’s Housing First als voorgestelde aanpak genoemd (Valente, 2020). Het is interessant om te bezien hoe deze ontwikkeling in beleidsvoornemens na de verkiezingen worden vertaald naar concrete veranderingen in de praktijk.. In figuur 2 wordt het bijgestelde denkkader weergegeven.

Figuur 2 Bijgesteld Denkkader na Discoursanalyse



Na de verkenning van het discours in beleidsontwikkeling en wetgeving is in hoofdstuk 3 de stap gezet naar de verkenning in de literatuur. Er wordt onderzocht welke mogelijke sturingsvormen in beleidsvorming en uitvoering bij complexe maatschappelijke worden gezien. Centraal staat hoe gedachten over een vraagstuk worden omgezet in een beleidsaanpak en hoe organisatie van verantwoordelijkheden en uitvoering van het beleid tot stand komt.

3. Theoretische Verkenning

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt om antwoord te geven op de tweede deelvraag door middel van literatuurstudie een theoretische verkenning. Onderzocht wordt wat de stand is van het wetenschappelijk debat binnen de bestuurswetenschappen ten aanzien van beleids- en besluitvormingsprocessen. In hoofdstuk twee is bij de bespreking van de Participatiewet geïntroduceerd dat beleid gebaseerd is op een beleidstheorie. Beleid kan, zoals beschreven in hoofdstuk twee, worden gezien worden als een discours, waarbij normatieve opvattingen over een maatschappelijk vraagstuk onderdeel zijn van een beleidstheorie (SCP, 2019; Korsten, 2014; Liefferink, 2006). Door Ham (2020) wordt beschreven dat een paradigma wisseling gaande is in het beleid ten behoeve van bestrijden van dakloosheid, waarbij het bieden van wonen en uitgaan van huisvesting als mensenrecht centraal komt te staan (Ham, 2020). In paragraaf 3.2. wordt daarom verder ingegaan op de gedachten over beleidsvorming en veranderingen in beleid. Gezien de complexiteit van het maatschappelijk vraagstuk dakloosheid (RVS, 2020) wordt aanvullend ingegaan op beleidsvorming bij complexe beleidsonderwerpen. Bij paragraaf 3.3. wordt ingegaan op betrokkenen bij het beleidsproces.

Binnen de bestuurskunde is een grote mate aan kennis opgedaan met betrekking tot beleids- en besluitvormingsprocessen (Parsons, 1995). Vanuit praktische overwegingen is er de voorkeur aan gegeven om het onderzoek toe te spitsen op een aantal clusters van begrippen uit de bestuurskunde. In paragraaf 3.4. en 3.5 worden twee belangrijke tradities ten aanzien van overheidssturing besproken: government en governance. Na de verkenning van deze clusters van begrippen wordt in paragraaf 3.6 op basis van de uitkomsten van de theoretische verkenning een verfijnd denkkader gepresenteerd waarmee het empirische deel van dit onderzoek wordt ingegaan.

3.2. Op welke wijze komt beleid tot stand

In de basis krijgt sturing van een maatschappelijke ontwikkeling vorm in beleid, met onder andere als doel om maatschappelijke problemen op te lossen (Rosenthal, 1996; Bressers & Klok, 2008). Bestuurlijke instanties verwoorden in het beleid hun voornemens, acties en keuzes (Rosenthal, 1996). Het beleidsproces wordt omschreven als een dynamisch verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid (Hoogerwerf, 1998). De beleidstheorie zelf is dan het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt⁹.

⁹ In de Staatscourant van 15 augustus 2014 wordt beschreven hoe beleid getoetst moet worden op doelmatigheid. Daarbij wordt gesteld dat beleid bijvoorbeeld eens per vier jaar en tenminste eens per 7 jaar wordt geëvalueerd in een

Hoogerwerf (1989). Het SCP (2019) gaat uit van drie soorten aannames die ten aanzien van het te vormen beleid in kaart worden gebracht; de normatieve veronderstellingen, causale veronderstellingen en finale veronderstellingen, zoals besproken in paragraaf 2.4.5 (SCP, 2019). Welke opvattingen en aannames in beleid ten aanzien van dakloosheidsbeleid een rol spelen is onderzocht in de discoursanalyse. Hierin kan naar voren dat vele actoren een rol spelen in het vormen van een discours en het uiteindelijke beleid mede bepalen. Hall (1993) beschrijft daarbij dat paradigmawisselingen in het beleid het resultaat zijn van een machtsstrijd, waarbij de voorstanders van nieuw beleid de overhand krijgen (Hall, 1993).

Dakloosheid, als complex maatschappelijke vraagstuk, kent dan ook vele betrokkenen en actoren (RVS, 2020). Dit houdt in dat er geen sprake is van één actor die beleidsbepalend is, ook Hall (1993) en Stone (2012) zien dat beleid verschuift onder invloed van actoren. De vraag is dan of de klassieke benadering zoals Hoogerwerf beschrijft bruikbaar is in het maken van beleid rond complexe thematieken, gesteld wordt dat deze werkwijze niet afdoende de politieke werkelijkheid in ogenschouw neemt (Rosenthal, 1979). Stone (2012) ziet dat veranderingen in beleid ontstaan door op elkaar inwerkende ideeën en allianties. Zo ontstaan soms ineens grote kansen voor verandering doordat uit onverwachte hoek steun ontstaat voor een initiatief. Kingdon (1984) beschrijft dit als de resultante van stromingen die bij elkaar komen. Op de plek waar dat gebeurt, ontstaat een beleidsraam, een mogelijkheid om een kans te verzilveren (Kingdon, 1984). Op basis van de ideeën over beleid worden politieke allianties gevormd. Gedachten over hoe strategische allianties gebouwd en onderhouden worden vormen op hun beurt ook weer de gedachten die mensen omarmen en welke geïmplementeerd worden (Stone, 2012). Daarmee wordt een rationality project verworpen en wordt gesteld dat elke keuze in beleidsanalyse een politieke is (Stone, 2012). Samenvattend kunnen we stellen dat beleid opstellen dan wellicht een rationeel proces lijkt waarbij heldere stappen elkaar opvolgen tot een logische uitkomst (Hoogerwerf, 1989; Ministerie van Justitie, 2020). Bij complexe vraagstukken, met vele betrokken actoren met vele belangen wordt beleid door vele factoren bepaald, die elkaar beïnvloeden (Stone, 2012). Bij grote druk kan een paradigmawisseling in het beleid tot stand komen (Hall, 1993), of bij het ineens ontstaan van een kans, een beleidsraam (Kingdon, 1984). Deze wetenschap is van belang voor de beschouwing van beleidskeuzes en veranderingen in het verdere onderzoek in deze Thesis.

beleidsdoorlichting. Voor het ontwerpen van beleid beschrijft de overheid in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), hoe dit in haar optiek dient plaats te vinden. Het is kabinetsbeleid dat elk voorstel voor beleid en regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement een adequaat antwoord moet bevatten op de zeven IAK-vragen. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020). Alvorens men tot beleid ontwerpen over gaat zal ook de vraag gesteld worden of een overheidsinterventie gerechtvaardigd is. Bijvoorbeeld omdat er zoals, bij het fenomeen dakloosheid, een publiek belang is ten aanzien van het beschermen van grondrechten of het beschermen van kwetsbare personen. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020)

3.2.1. *Beleidsaanpak bij complexe vraagstukken*

Bij het aanpakken van complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals dakloosheid, is zichtbaar dat het maken van effectief beleid afhankelijk is van diverse departementen, gemeenten, maatschappelijke organisaties en de omstandigheden van de dakloze persoon zelf (Dannenberg et al., 2020; RVS, 2020). Laswell (1971) stelt dat in moderne democratische samenlevingen problemen op de politieke agenda succesvol kunnen worden aangepakt als de best mogelijke kennis wordt gemobiliseerd. Het gaat daarbij om de combinatie van kennis in beleid en kennis van het beleid (Laswell, 1971). Hoe meer kennis van beleidsprocessen, des te beter de kennisproductie voor en kennistoepassing in beleid kan zijn (Laswell, 1971). Een andere benadering om ongestructureerde beleidsproblemen aan te pakken, uit ongeveer de zelfde tijd is de *'wicked problems'* benadering (Rittel & Webber, 1973). De suggestie wordt gedaan dat dit type vraagstukken in netwerkverband worden aangepakt. Het *'making sense together'* komt in deze netwerkaanpakken meer centraal te staan (Korsten, 2016; Hoppe, 1999). De beleidsmaker opereert als procesregisseur tussen de verschillende actoren.

Rittel en Webber (1973) muntten de term *'wicked problem'*, gefrustreerd door de onmogelijkheid van een analytische systeem benadering om bepaalde problemen op te lossen. Turnbull & Hoppe (2018) onderzoeken het begrip *'wicked problem'* in relatie tot het ontwerpen van beleid. Zij stellen:

“Wickedness’ is re-conceptualized as problematicity, conceived as the distance between those who question or inquire into a policy problem[.] This is primarily a political distance, articulated in terms of ideas, interests, institutions and practices. High problematicity arises only when wide political distances are explicitly maintained, such that partial answers cannot be reached” (Turnbull & Hoppe, 2018 p. 333)

Deze benadering van beleidsvraagstukken geeft een beter theoretisch en praktisch alternatief dan het toepassen van het complicerende *'wicked problem'* concept (Turnbull & Hoppe, 2018). Gesteld wordt dat het ontwikkelen van adequaat beleid door beleidsmakers een weg vinden is tussen *'powering en puzzling'*. Er is daarbij sprake van een iteratief proces (Hoppe, 2018). Een risico is dat complexe vraagstukken onnodig als *'wicked'* worden beschouwd terwijl dat niet noodzakelijk is (Hoppe, 2018). Samenvattend, dakloosheidsbeleid vraagt een samenhangende aanpak van beleidsverantwoordelijken over domeinen heen (RVS, 2020). Alle kennis die verzameld kan worden is nodig, benut die ook voor het beste resultaat (Laswell, 1971). Waarbij Rittel en Webber (1973) stellen dat je dit vooral samen moet doen en bij *wicked problems* moet zoeken naar tijdelijke oplossingen die voor het moment het beste zijn. Turnbull en Hoppe (2018) stellen dat er betere manieren zijn om complexe vraagstukken aan te pakken.

Zij geven aan dat juist weg moet worden gebleven van deze denkwijze (Turnbull & Hoppe, 2018). Grote beleidsproblemen ontstaan door het uitblijven van oplossingen door te grote afstand tussen beleidsmakers en het vraagstuk zelf. Zij stellen dat het vanuit een holistisch perspectief structureren van vraagstukken en zoeken naar deeloplossingen stappen zijn die het probleem kleiner maken (Hoppe, 2018). Het is een risico om beleidsproblemen als ‘Wicked’ te beschouwen terwijl ze dat niet zijn (Hoppe, 2018).

3.3. Betrokkenen bij beleidsprocessen

Zoals beschreven zijn bij het bestrijden van dakloosheid vele actoren betrokkenen waarbij dakloosheid zelf wordt veroorzaakt door verschillende individuele en maatschappelijke factoren (RVS, 2020). De ruimte die er is voor wisselwerking tussen publieke en daarmee politieke meningen en de uiteindelijk gekozen beleidsarrangementen verklaren de uitkomsten in effectiviteit (Boesveldt, 2015).

Binnen beleidsprocessen is zichtbaar hoe de relatie tussen overheid en maatschappij verschillend vormgegeven kan worden (Teisman, 1992). Teisman beschrijft daarin een unicentrische benadering, een multicentrische benadering en een pluricentrische benadering: In een unicentrische benadering bepaalt de politiek-bestuurlijke top en voert het ambtelijk apparaat het beleid uit. De constatering van de RVS (2020) ten aanzien van de uitvoering van ondersteuning van daklozen is vele actoren op verschillende overheidsniveaus en in verschillende domeinen een rol spelen. Dit is te typeren als een governance strategie met een multicentrische of pluricentrische benadering (Korsten, 2011; Teisman, 1992). Een multicentrische benadering gaat uit van zelfsturend vermogen en autonomie bij lokale overheden en maatschappelijke organisaties (Teisman, 1992). Er is een bottom-up benadering en er is sprake van decentralisatie van verantwoordelijkheden. Besluitvorming is neergelegd bij lokale overheden waarbij wordt uitgegaan dat zij het speelveld kunnen overzien (Korsten, 2011). Ten aanzien van de uitvoering van de Wmo vervult de landelijke overheid een systeemverantwoordelijke en ondersteunende rol (Overheid.nl, 2021). In een multicentrische benadering zijn centrale en lokale overheden meer met elkaar verweven. Er is sprake van grote wederzijdse afhankelijkheid. Rhodes (1996) ziet daarbij dat er sprake is van ontwikkeling naar meerdere sturingscentra (polycentric state) waarbij de taak voor de overheid het ondersteunen en stimuleren van sociaal politieke interactie is (Rhodes, 1996).

Na deze verkenning van beleidsvorming en betrokkenen bij beleidsprocessen worden twee tradities van overheidssturing zoals gezien binnen de bestuurskunde besproken: government en governance.

3.4. Government

Ingrijpen van de overheid is in de democratische rechtstaat gerechtvaardigd door het bestaan van een publiek belang (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021). Inzake de kwestie dakloosheid gaat het om het beschermen van klassieke en sociale grondrechten, zoals het zorgen voor veiligheid, de bescherming van mensenrechten en de bescherming van zwakkeren in de samenleving. Het opheffen van dakloosheid behoort daarmee tot kerntaak van de overheid. Kerntaken worden merendeels vanuit een unicentrische benadering geadresseerd (Teisman, 1992). Binnen beleidsprocessen zijn verschillende vormen zichtbaar hoe de relatie tussen overheid en maatschappij kan worden vormgegeven (Teisman, 1992). Teisman beschrijft daarin zoals zojuist benoemd een unicentrische benadering, een multicentrische benadering en een pluricentrische benadering. In een unicentrische benadering bepaalt de politiek-bestuurlijke top en voert het ambtelijk apparaat het beleid uit. De government traditie kent een bijbehorende beleidstraditie samenvattend als een plan en control cyclus (Hoogerwerf, 1998) en instrumentarium.

Zichtbaar is een ontwikkeling in overheidssturing van government naar governance (Korsten, 2011). Overheden gedragen zich in verschillende contexten zowel verticaal als horizontaal gedragen zodat de term ‘governance’ dit proces beter vangt dan ‘government’ (Korsten, 2011). De laatste decennia kiest de overheid voor decentralisatie van taken van hogere naar lagere overheden (Overheid,nl, n.d.). Voor de uitvoering van het beleid zelf wordt gezien dat van vermaatschappelijking sprake is (RVS, 2020). Er wordt daarbij minder centraal gestuurd door de overheid (Rhodes, 1996) waarbij ten aanzien van het vraagstuk dakloosheid sprake is van meerdere sturingscentra (RVS, 2020; VWS, 2020). Meerdere domeinen zijn nodig voor het oplossen van dakloosheid (RVS, 2020). Rhodes (1996) benoemt dit als een zogenaamde polycentric state, waarbij sturing vanuit verschillende centra komt en de taak voor de overheid dan het ondersteunen en stimuleren van sociaal politieke interactie zou zijn (Rhodes, 1996).

3.5. Governance

Governance is in het denken over overheidssturing een opvolgend maar contrasterend begrip op het hiervoor besproken begrip government. Het is te omschrijven als “de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken (bijvoorbeeld stedelijke), waarbij meerdere (non) gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken”(Hendriks & Drosterij, 2010 p. 7). Governance impliceert dat de overheid ook als partner in netwerken gezien wordt (Korsten, 2011).

Governance kent kenmerken van een meerduidig begrip. Rhodes (1996 p. 653) problematiseert dit en noemt het begrip niet precies en onderscheidt minimaal zes verschillende betekenissen: “the minimal state: corporate governance: the new public management: ‘good governance’: social-cybernetic systems: and selforganizing networks”. Ten aanzien van deze studie is het begrip inter organisatorische samenwerking van belang. Deze samenwerkingsvorm is een op zichzelf staande factor is geworden dat sturing en centrale leiding als besproken bij het begrip government kan weerstaan (Rhodes, 1996). Governance is een nieuwe wijze van ‘governing’, een nieuwe methode waarop de maatschappij wordt gestuurd (Rhodes, 1996). De vraag is dan op welke wijze de overheid hierop kan sturen en de resultaten kan afdwingen wanneer zij zelf een minder sturende rol inneemt. Door Rhodes (1996) wordt geconstateerd dat het werken in netwerken een steeds vaker voorkomende manier van werken is. Deze vorm wordt gekarakteriseerd door vertrouwen tussen en wederzijds aanpassen aan elkaar door de verschillende actoren. Een meer governmentele wijze van sturen wordt uitgedaagd omdat deze netwerken zich autonoom gedragen en daarmee centrale leiding weerstaan (Rhodes, 1996). Daarbij stelt Boesveldt (2015) dat governance uitmaakt bij het bestrijden van dakloosheid, zolang de aanpak maar niet te geïsoleerd is. Hoe houdt de overheid grip op uitvoering van kerntaken, zoals het borgen van afdoende huisvesting en het bestrijden van dakloosheid? Om dit nog wat verder uit te diepen wordt ingegaan op twee vormen van inter organisatorische samenwerking: multi level en multi actor governance.

3.5.1. Multi level governance

Netwerken bestaan uit interactiepatronen tussen publieke en private organisaties (Rhodes, 1996). Het begrip multi level governance gaat over op welke bestuurslaag een vraagstuk ligt en multi actor governance over welke betrokkenen acteren. Decentralisatie van taken van de overheid is een vorm van multi level governance (Teisman, et al., 2018). Ten aanzien van het vraagstuk van mobiliteit van EU-ingezetenen tussen EU-lidstaten is gepubliceerd over multi level governance (Scholten et al, 2018). In dit artikel wordt gesteld dat pas recent zichtbaar wordt dat van een ontkoppelde relatie tussen actoren en van eigenstandig beleid naar multi-level governance wordt bewogen. De verantwoordelijkheid voor het beleid aangaande dakloosheid is gedecentraliseerd, het is belegd bij een lagere overheid tegelijkertijd (RVS, 2020) Omdat maatschappelijke vraagstukken zich over verschillende overheidsniveaus bewegen moet per opgave worden gekeken welke actoren en lagen bij een vraagstuk nodig zijn en in welke allianties moet worden gewerkt (Teisman, et al., 2018).

3.5.2. *Multi actor governance*

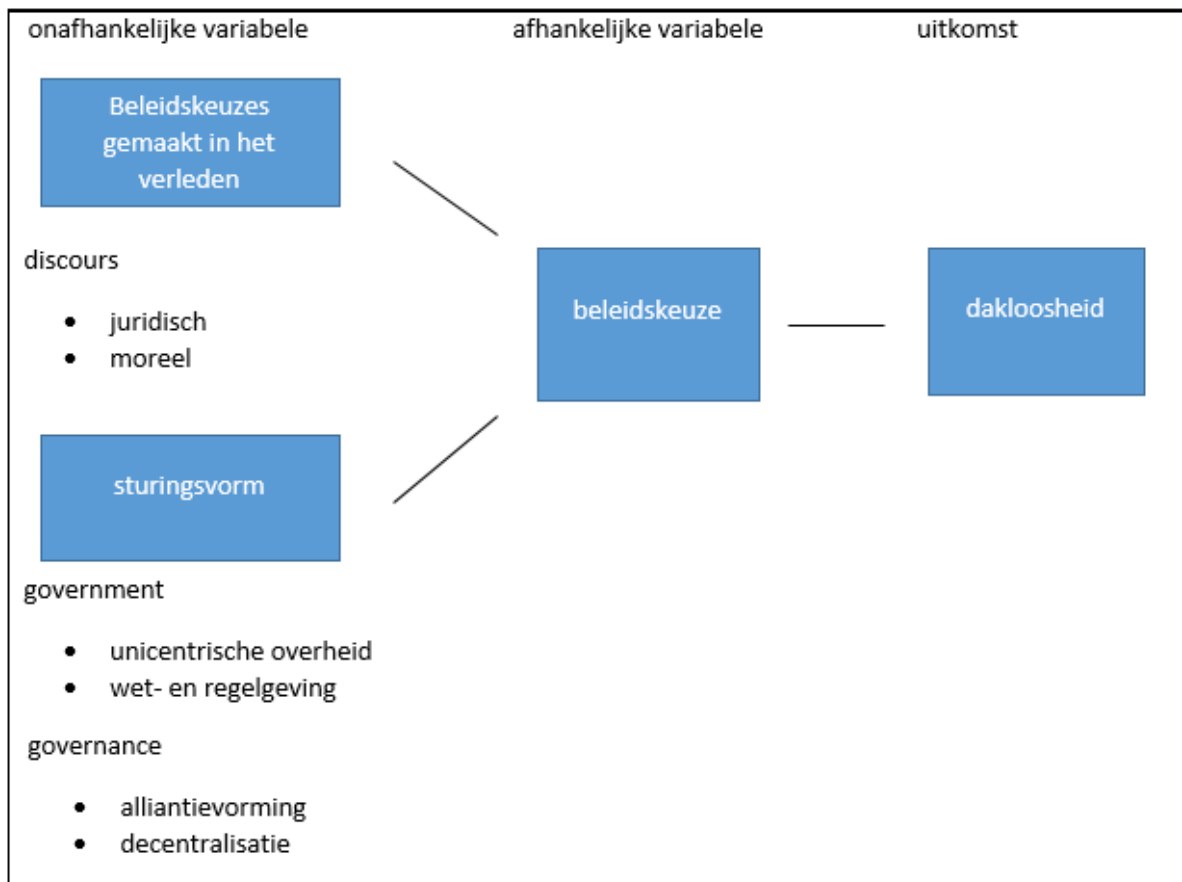
In samenwerkende verbanden wordt door middel van multi actor governance, in meerdere lagen, invulling gegeven aan de uitvoering van overheidstaken. Vermaatschappelijking van zorg is de geldende beleidslijn (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021). In andere overheidsdomeinen, zoals beschreven ten aanzien van het bevorderen van duurzaamheid, wordt hierover gepubliceerd (Michael Haus, 2005). We zien daarbij dat voor een multicentrische of zelfs pluricentrische uitvoeringsstrategie kan worden gekozen. Deze begrippen werden in 3.2.2 geadresseerd. Korsten beschrijft bij het samenwerken in netwerken het belang van een sensitizing concept, als zijnde een concept, een wijze waarop allen het voorhanden vraagstuk percipiëren (Korsten, 2011). De vraag is hierbij op welk government niveau een sensitizing concept gemaakt dient te worden om de complexiteit van het vraagstuk dakloosheid te kunnen omvatten en te kunnen sturen.

3.6. Bijgesteld denkkader

Vanuit bestuurswetenschappelijk perspectief beschouwd zijn ten aanzien van de vraagstelling, een aantal ingangen en benaderingen mogelijk. Waarbij in de praktijk zichtbaar wordt bewogen van een government naar een governance benadering. De overheid is verantwoordelijk voor het borgen van een aantal basis grondrechten, het borgen van individuele grondrechten en het waarborgen van het maatschappelijke belang. De vraag is op welke wijze klassieke overheidstaken worden vormgegeven wanneer sprake is van multi-level en multi-actor governance. In het beleid zou zichtbaar moeten zijn hoe bescherming en de rechten op opvang zijn geborgd. Het is duidelijk dat het vraagstuk dakloosheid nog niet succesvol wordt opgelost en dat in het discours een rechtenperspectief opgang doet. Het is interessant op welke wijze sturing wordt toegepast op het vraagstuk in de praktijk en tot welke resultaten dit leidt. Dit wordt in de empirische fase van dit onderzoek verder verkend.

Als start voor het onderzoek is bij paragraaf 1.8. een eerste voorlopig denkkader weergegeven. Een eerste stap tot verfijnen is gezet met de uitkomsten van de discoursanalyse weergegeven bij paragraaf 2.6.. Met de opgedane inzichten uit de literatuurstudie is het denkkader verder ingevuld. In figuur 3 is te zien dat de meer algemene begrippen: discours en sturing uit het voorlopig denkkader verder zijn uitgediept. Deze verfijning geeft richting voor het verder bepalen van de onderzoeksopzet en houvast in het onderzoek.

Figuur 3 Bijgesteld denkkader na Literatuurstudie



Met het aangepaste denkkader kan de stap naar het onderzoeken van de praktijk, de empirie, worden gezet. In hoofdstuk vier wordt op basis van deze uitkomsten de gekozen onderzoeksopzet beschreven en verslag gedaan van de uitvoering van het onderzoek.

4. De Onderzoeksopzet

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven vanuit welke methodologische invalshoek het praktijkgerichte deel van het onderzoek is opgezet en wordt verslag gedaan hoe de uitvoering is verlopen. Daarvoor wordt in paragraaf 4.2. het onderzoeksdoel en de onderzoeksopzet beschreven. In paragraaf 4.3. wordt beschreven welke keuzes er ten aanzien van de onderzoeksvorm zijn gemaakt en waarom. In paragraaf 4.4. wordt de onderzoeksaanpak beschreven en beschreven op welke wijze de dataverzameling tot stand is gekomen en wordt het onderzoeksverloop belicht. De gevolgde stappen in de analyse worden in paragraaf 4.5. beschreven. In paragraaf 4.6. wordt ingegaan op de dataverwerking, waarna in paragraaf 4.7. wordt ingegaan op methodische beperkingen. In bijlage 4 wordt gereflecteerd op de uitvoering van het onderzoek. De resultaten van het onderzoek zelf worden in hoofdstuk 5 beschreven waarna in hoofdstuk 6 een verdere analyse op de resultaten van het onderzoek en bevindingen uit het discoursanalyse en literatuuronderzoek wordt uitgevoerd. Aansluitend worden in hoofdstuk 7 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

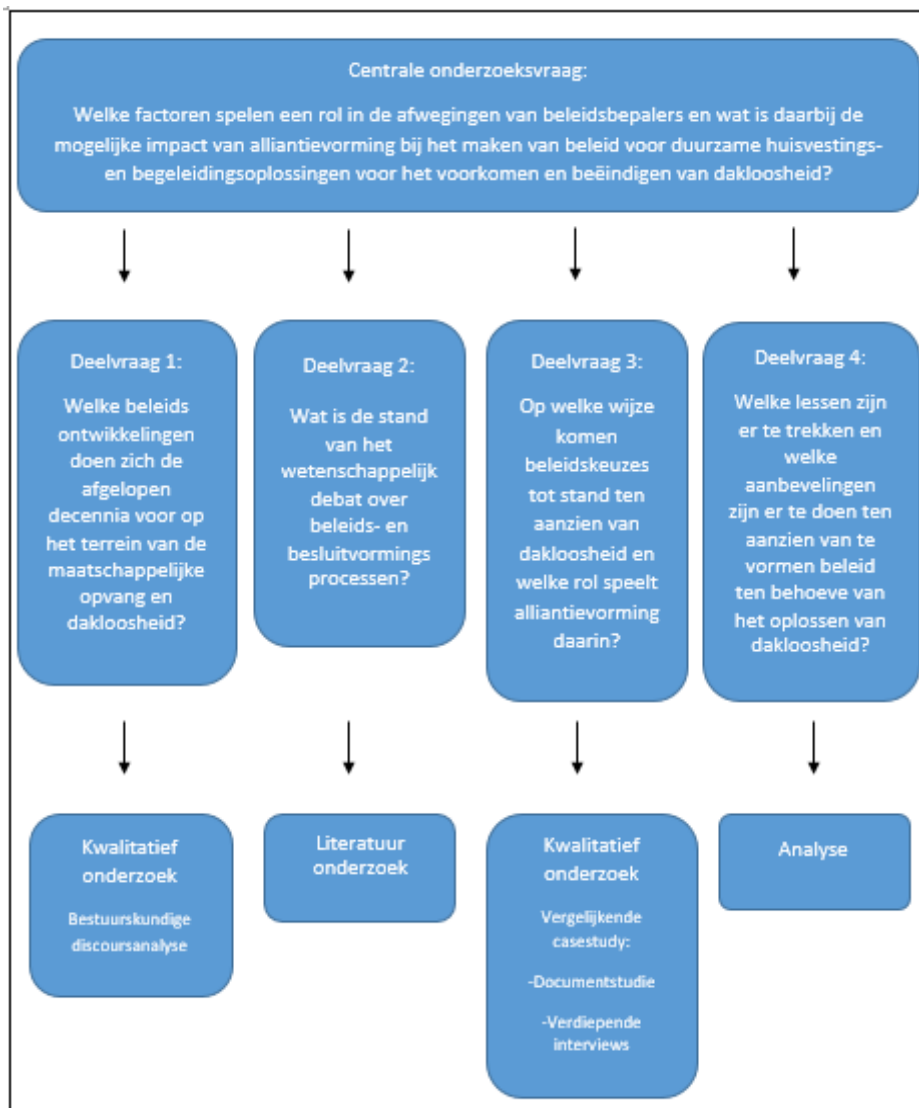
4.2. Onderzoeksdoel en onderzoeksopzet

Eerder is in paragraaf 1.4. het onderzoeksdoel voor deze thesis beschreven, hieronder wordt het doel nogmaals benoemd:

Adequaat beleid ten aanzien van het complexe vraagstuk dakloosheid vraagt inzet van hulpbronnen zoals; specialistische kennis, woonruimte, financiële middelen. Het doel van dit kwalitatieve onderzoek is kennis vergroten door inzicht te verwerven in beleidsvorming ten aanzien van dakloosheid. Daarnaast wordt bekeken op welke wijze samenwerking in een complex veld met een complexe thematiek wordt vorm gegeven.

De onderzoeksopzet van deze thesis wordt in de figuur 4 schematisch weergegeven. In de komende paragrafen worden het doel van het onderzoek en de hieruit afgeleide onderzoeksopzet besproken.

Figuur 4 Schematische weergave Onderzoeksopzet



4.3. Methodologische benadering

In deze paragraaf worden mogelijke onderzoeksmethoden beschreven en de gemaakte keuzes ten behoeve van het onderzoeksontwerp toegelicht. Er zijn verschillende onderzoeksontwerpen om vraagstukken te onderzoeken. Daarbij worden beschrijvende, explorerende of toetsende aanpakken onderscheiden (Baarda, et al., 2018). Een beschrijvend onderzoek wordt toegepast om een probleemsituatie te beschrijven. Een explorerend of verkennend onderzoek wordt toegepast wanneer de doelstelling is een idee te vormen van een vraagstuk (Baarda, et al., 2018). Een verklarend of toetsend onderzoek kan toegepast worden wanneer een hypothese, een vooraf geformuleerde stelling wordt getoetst (Baarda, et al., 2018). Het doel van dit onderzoek kan worden getypeerd als een studie met een deels beschrijvend en deels kwalitatief karakter.

Het is van belang om deze bovenstaande verschillende typen onderzoeksdoelen te duiden omdat het doel richting gevend is voor de onderzoeksopzet (Baarda, et al., 2018). De keuze voor deze vorm van onderzoek worden in deze alinea nader toegelicht.

Voor de te volgen onderzoeksstrategie is verder het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek van belang (Baarda, et al., 2018). Een onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is dat kwantitatief meer theorietoetsend en kwalitatief onderzoek meer theorievormend van aard is (Zee, 2005). Vanuit de verkenning in het eerste hoofdstuk en de discursieve analyse in het tweede hoofdstuk is gebleken dat een kwantitatieve insteek lastig uit te voeren is ten aanzien van het onderzoeksveld en niet aansluit bij de vraag. Er cijfermateriaal beschikbaar ten aanzien van het vraagstuk dakloosheid, echter, door verscheidene onderzoeksinstanties wordt aangegeven dat deze data niet compleet is en dat bepaalde groepen buiten beschouwing zijn gelaten (CBS, 2019; KPMG, 2020). Ook wordt beleid omtrent het voorkomen en oplossen van dakloosheid in verschillende beleidsvelden vormgegeven en ligt de uitvoering bij diverse actoren. Het is daarom niet mogelijk om tot een eenduidige kwantitatieve dataselectie te komen waarop onderzoek kan worden uitgevoerd omdat informatie verspreid is over vele actoren (KPMG, 2020; RVS, 2020). De mogelijkheid tot generaliseren, zoals de doelstelling bij kwantitatief onderzoek, is daarbij laag (Baarda, et al., 2018). De impact van het ontbreken van cijfermateriaal is een interessante constatering om op te bevragen in het empirische onderzoek.

Een kwalitatieve insteek maakt het mogelijke om kennis en inzicht, over van invloed zijnde factoren en hun onderlinge relaties, in de diepte te onderzoeken (Baarda, et al., 2018). Daarbij zijn diverse aanpakken mogelijk voor kwalitatief onderzoek (Cassell & Symon, 2014). Deze insteek sluit aan bij de wens om in dit onderzoek tot inzicht en kennis te komen ten aanzien van bepalende factoren in een complex beleidsthema, zoals beschreven in het onderzoeksdoel. Het toetsen van een hypothese, door middel van een deductieve aanpak, waarbij een theorie op een specifieke case wordt toegepast ligt ten aanzien van het onderzoeksdoel minder voor de hand. Vanuit de verkenning in de literatuur blijkt dat elementen van verschillende theoretische stromingen mogelijk een rol spelen ten aanzien van het onderzochte vraagstuk. Gezien de bepalende rol van opvattingen bij de gemaakte beleidskeuzes, is een meer inductieve benadering aangewezen en toegepast in dit onderzoek. Een combinatie is gekozen van een beschrijvende werkwijze met een explorerend karakter. Zo kan bekeken worden wat de aard en impact is van factoren op een vraagstuk, waarbij explorerend, verkennend, in de praktijk bekeken wordt hoe dit tot uiting komt (Baarda, et al., 2018). Het opgestelde denkkader zoals weergegeven in paragraaf 3.6. is daarbij gebruikt als kader om het empirische deel van het onderzoek in te gaan.

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden mogelijk om de thematiek te onderzoeken en tot analyse te komen. Deze worden in paragraaf 4.4. beschreven.

4.4. Onderzoeksaanpak

In de keuze van de onderzoeksaanpak zijn, bij de opzet van een kwalitatief onderzoek dat deels beschrijvend en deels exploratief van aard is, verschillende opties mogelijk. Cassell en Symon (2014) onderscheiden verschillende mogelijkheden, zoals participatieve observatie, conversatie analyse, discours analyse en casestudy. Baarda et al (2018) beschrijft onder andere actieonderzoek, delphi methode, focusgroepen en kwalitatieve survey. Een veelheid aan methoden. Bij kwalitatief onderzoek worden meestal open onderzoeksvragen gesteld waarbij van tevoren het antwoord niet bekend is (Baarda, et al., 2018). Tijdens de voorbereiding van dit onderzoek werd duidelijk dat de vernieuwde beleidslijn ter bestrijding van dakloosheid, zoals aangekondigd vanuit VWS met bijbehorende incidentele financiering een interessante invalshoek zou kunnen bieden (VWS, 2020). Door de centrumgemeenten zijn plannen voor deze middelen op basis van deze beleidslijn opgesteld en ingeleverd bij VWS (Argos, 2020). Het wordt daarmee mogelijk om een aantal gemeenten, die vanuit een gelijksoortige opdracht zijn gestart, te vergelijken. Het toepassen van een van de varianten van een casestudy wordt mogelijk. (Cassell & Symon, 2014) De mogelijkheden van deze methodiek worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

4.4.1. *Casestudy*

Met betrekking tot het uitvoeren van een casestudy wordt binnen de onderzoeksmethodiek een aantal varianten beschreven (Saunders et al., 2015): Een enkelvoudige case, wordt toegepast waar het gaat om een unieke case, waarbij de verdieping in één casus wordt gezocht. Bij een meervoudige casestudy wordt naar meer dan één case gekeken. Deze vorm wordt gebruikt om te bepalen of de resultaten van de eerste case ook voorkomen in andere cases en daardoor kunnen worden gegeneraliseerd. Bij een holistische case, waarbij één casus als geheel wordt behandeld, of een ingebedde case, wordt gekeken naar verschillende afdelingen binnen bijvoorbeeld één bedrijf (Saunders et al., 2015).

Ten aanzien van de keuze van de variant van casestudy worden de volgende overwegingen gezien: Een enkelvoudige case biedt onvoldoende breedte en is enkelvoudig waardoor vergelijken niet mogelijk is. Vanwege de complexiteit door het omvangrijke aantal actoren is het uitvoeren van een holistische case niet mogelijk. Een ingebedde case is meer aangewezen als binnen een afgebakende context, bijvoorbeeld een bedrijf of binnen een gemeente zelf, kan worden onderzocht.

Vanwege deze argumentatie wordt de aanpak gekozen van een meervoudig exploratieve vergelijkende casestudy, dit wordt gezien als een valide aanpak (Baarda, et al., 2018; Cassell & Symon, 2014).

4.4.2. Casusselectie: inclusie en exclusie criteria

De volgende stap in de onderzoeksopzet is het bepalen van de caseselectie voor de uitvoering van de exploratieve meervoudige vergelijking. Er zijn verschillende selectiecriteria te noemen. Bij het weinig bekend zijn met het terrein kan gekozen worden tussen minimaliseren van verschillen tussen de casus. Een minimaal verschil van variatie op de onafhankelijke variabelen biedt een veiliger keuze als nog weinig van het onderwerp bekend is (Swanborn, 1994). Maximalisatie van variantie op de veronderstelde oorzaken kan dan toegepast worden als meer van het onderwerp bekend is (Swanborn, 1994). Een selectie op basis van minimaliseren of maximaliseren van de afhankelijke variabele is ook een mogelijkheid in het ontwerp. Daarbij gaat het bij minimalisatie op deze variabele bijvoorbeeld om het selecteren van bijvoorbeeld alleen maar succesvolle casussen (Swanborn, 1994). Bij maximalisatie gaat het om een bredere selectie, bijvoorbeeld minder en meer succesvolle casussen (Swanborn, 1994). Selecteren op afhankelijke variabele wordt vanwege meerdere redenen afgeraden. Daarmee worden groepen gecreëerd die op verschillende oorzaken contrasteren en waarbij oorzaken nauwelijks uit elkaar gehaald kunnen worden (Swanborn, 1994). Een laatste selectieprincipe, aldus Swanborn (1994) is het selecteren van cases in verschillende fases van ontwikkeling.

Ten aanzien van het ontwerp van het onderzoek is gekozen om uit de beschikbare 43 centrumgemeenten gericht een aantal cases te selecteren voor de casestudy. Met de beschikbare kennis van het te onderzoeken onderwerp is het mogelijk om een inschatting te kunnen maken van mogelijke representatieve casussen, zoals Baarda et al (2018) beschrijft. Gekozen is voor casussen met een hogere mate aan complexiteit, waarbij ook al langjarig ervaring is opgedaan met het opstellen van beleid ten aanzien van dakloosheid. Dit vereist een doelgerichte keuze van mogelijk geschikte onderzoekscasuïstiek (Baarda, et al., 2018). Vanuit hoofdstuk twee is duidelijk geworden dat de G4 gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) op het gebied van dakloosheid eerder plannen van aanpak hebben opgesteld om de groei van dakloosheid tegen te gaan (RVS, 2020; Trimbos, 2014). De G4 gemeenten kennen een hoge mate van complexiteit bij het oplossen van dakloosheid, waarbij gesignaleerd wordt dat het gebrek aan woonruimte het belangrijkste knelpunt is. Daarbij kent de G4 het hoogste aandeel dakloosheid van Nederland 37 procent (CBS, 2019). De verwachting is dat in deze situaties zichtbaarheid van factoren, de in het denkkader gestelde onafhankelijke variabelen voor dit onderzoek, het grootste zal zijn.

De onderzoeker is werkzaam als bestuurder van stichting de Tussenvoorziening binnen de gemeente Utrecht, één van de beoogde cases voor de casestudy. Dit zou potentieel gepaard kunnen gaan met methodische risico's, bijvoorbeeld door een te grote betrokkenheid bij de casus of door op een minder onbevangen wijze tegenover de te collecteren data te staan. Voor de vergelijkende casestudy is het echter belangrijk om de G4 steden in de casestudy op te nemen. Eerder is bijvoorbeeld de G4 door de rekenkamers onderzocht (Rekenkamers Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, 2018) en zijn er in de G4 plannen van aanpak geweest om dakloosheid te bestrijden (Trimbos-Instituut, 2014). Vanwege deze redenen zou het een gemis zijn om deze casus niet op te nemen. Dit dilemma is besproken met de academische begeleider. Om methodische onzuiverheden tegen te gaan is gekozen is voor een praktijkbegeleider op landelijk niveau vanuit Valente, de koepelorganisatie voor onder andere de maatschappelijke opvang, in plaats van de Raad van Toezicht van de Stichting de Tussenvoorziening. Daarnaast is gekozen om de interviews te laten transcriberen door een onafhankelijke notulist op basis van de gemaakte geluidsopnames.

4.5. Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van de vergelijkende casestudy zijn verschillende methoden voor het verzamelen van data toegepast. Methoden van kwalitatief onderzoek zijn: documentstudie, interviews en het uitvoeren van observaties (Baarda, et al., 2018). In dit onderzoek is de voorkeur gegeven aan documentenonderzoek en interviews. Het documentonderzoek diende om een gedegen beeld van de situatie per casus te verkrijgen en de beleidskeuzes te achterhalen. De verdiepende interviews zijn uitgevoerd om verschillende perspectieven van betrokkenen bij het opstellen en of uitvoeren van het beleid te verkrijgen. Ten aanzien van dakloosheid ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beleid bij de wethouder Zorg of maatschappelijke ondersteuning. De uitvoering van het beleid wordt gedaan door maatschappelijke organisaties als een Maatschappelijke opvang instelling. Ten aanzien van het oplossen van dakloosheid wordt huisvesting als een kernpunt gezien. Er is daarom gekozen om de bestuurder van een betrokken woningcorporatie te spreken. Ook is gesproken met de verantwoordelijk strategisch beleidsambtenaar voor het domein dakloosheid. Per casus zijn steeds dezelfde vier type respondenten geselecteerd. Op basis van de documentstudie en de interviews zijn de geselecteerde cases geanalyseerd en beschreven. Afsluitend is de casebeschrijving en de vergelijkende casebeschrijving voor feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de respondenten. De opbrengsten zijn, gezien het oplevermoment in de zomerperiode, in eerste instantie besproken met een beperkter aantal experts. Ten behoeve van reflectie op de resultaten wordt een aanvullende bijeenkomst gepland met een groep experts uit het werkveld.

4.5.1. Documentonderzoek

Van de vier geselecteerde gemeenten zijn de beleidsplannen ten aanzien van het bestrijden van dakloosheid en de plannen van aanpak in het kader van het programma ‘Eerst een (t)huis’ (Argos, 2020) opgevraagd en onderzocht. Vanuit respondenten is verschillende aanvullende documentatie aangeleverd. Deze documenten zijn bekeken en waar deze een bijdrage leveren aan het onderzoek opgenomen in de referentielijst. Alle documentatie waaraan gerefereerd is voor de analyse is opgenomen in de referentielijst. In het verloop van het onderzoek is regelmatig teruggegrepen op de beleidsdocumentatie bijvoorbeeld als uit interviews bleek dat respondenten een document zeer belangrijk vonden of daar naar verwezen. In die zin is het doel meerledig geweest; Het is een aanvulling op de verdiepende interviews, het is een bron geweest voor de opbouw en analyse van de cases en het is van nut geweest voor het maken van de onderlinge vergelijking.

4.5.2. Verdiepende interviews

Zoals beschreven bij paragraaf 4.5 onderzoeksmethoden is op basis van de gerichte selectie per casus gesproken met actoren die vanuit een verschillende invalshoek met het vraagstuk te maken hebben. Een lijst van respondenten is vanwege vertrouwelijkheid niet opgenomen in de bijlagen. Deze is opvraagbaar bij de onderzoeker. Zij vervullen in het beleidsproces en de realisatie van de nu aangeraden oplossingsrichting ‘Eerst een (t)huis’ een sleutelrol. Bij de selectie is vooral gekeken naar de positie van de deelnemer ten opzichte van het vraagstuk, dat lijkt in de mogelijke profielkenmerken zoals beschreven door Baarda et al.(2018) de belangrijkste factor.

De interviews zijn vanwege COVID-19 online via MS teams uitgevoerd. Het bleek op twee steden na mogelijk om alle gewenste respondenten te spreken. De mogelijkheid om de interviews online af te nemen maakte het voor mensen gemakkelijker om medewerking toe te zeggen. In Den Haag heeft de wethouder zich laten vervangen door de thema verantwoordelijke ambtenaar. Daarnaast is een aanvullend interview afgenomen met de landelijk bestuurder van het Leger des Heils, vanwege de mogelijkheid om vanuit de landelijke betrokkenheid op de vragen te reflecteren. In de afweging lijkt dit ondanks beperking vanwege COVID-19 een passende werkwijze te zijn zoals beschreven in de literatuur (Baarda et al., 2018).

Ten behoeve van de interviews is een vragenlijst opgesteld waarbinnen de componenten van het denkkader zijn gebruikt als leidraad. Ook zijn vragen gesteld om een goed beeld te krijgen van de situatie per casus, ter ondersteuning van de feitelijke case beschrijving. Een proefinterview is afgenomen met de voorzitter van het bestuur van stichting De Tussenvoorziening.

Omdat de opgestelde vragenlijst goed bleek aan te sluiten is er voor gekozen om dit interview mee te nemen in de dataverzameling. Wel is ten behoeve van zorgvuldigheid aanvullend een tweede respondent van een andere maatschappelijke opvang organisatie in Utrecht gesproken.

De interviews zijn semi-gestructureerd uitgevoerd zodat doorgevraagd kon worden om meer informatie te verkrijgen. De interviews zijn opgenomen waarna deze getranscribeerd zijn. Er is meer dan 18 uur aan geluidsopnames gemaakt die zijn getranscribeerd. Respondenten is vooraf toestemming gevraagd de interviews te mogen gebruiken op basis van de woordelijke transcripten. De interviews zijn voorspoedig verlopen, alle medewerking is door de onderzoeker gevoeld. Helaas weigerde de opname apparatuur bij één van de interviews. Gekozen is dit interview niet op te nemen in de data analyse, het beeld van dit interview kwam overigens grotendeels overeen met de andere respondenten uit dezelfde case. Een aantal respondenten heeft voor de eigen case aanvullende documentatie ten behoeve van de opbouw van de case-beschrijving aangeleverd. Deze documentatie is bestudeerd en verwerkt.

4.6. Dataverwerking

Na de oplevering van de transcripten zijn deze aan de hand van de geluidsopname gecontroleerd op fouten en volledigheid. Deze transcripten zijn geanonimiseerd en ter beoordeling opvraagbaar bij de onderzoeker. Deze zijn omwille van vertrouwelijkheid niet opgenomen als bijlage. Ten behoeve van de analyse van de transcripten zijn de stappen aangehouden die zijn beschreven in het basishandboek kwalitatief onderzoek, waarbij waarneming, analyse en reflectie elkaar in een iteratief proces opvolgen (Baarda, et al., 2018). Door herhaling van stappen wordt het inzicht verdiept en raakt dit uiteindelijk verzadigd. Daarbij wordt bewogen tussen het op basis van de discoursanalyse en literatuuronderzoek opgestelde denkraam en, de waarneming in de praktijk, de empirie.

4.6.1. Coderen

Het coderen van het gevonden materiaal was de volgende stap in het onderzoeksproces. De relatie is daardoor gelegd tussen het opgestelde denkkader en data afkomstig vanuit de empirie. Door middel van het koppelen van een code aan het empirisch materiaal kan een verband tussen dit materiaal en het denkkader worden gelegd (Baarda, et al., 2018). Coderen kan op verscheidene manieren worden toegepast. Waarbij in de eerste fase van data analyse door middel van open coderen is gewerkt en aansluitend met gericht coderen. Alle transcripten zijn op deze wijze verwerkt. Andere vormen van coderen zijn het ‘in vivo coderen’ waarbij specifieke woorden in de tekst worden onderstreept, of het samenvattend coderen, waarbij een tekst segment wordt bekeken en in kernwoorden samenvat wat er gezegd wordt (Baarda, et al., 2018).

Voor de codering zijn kleurcoderingen zijn in de transcripten gebruikt die corresponderen met de kernconcepten uit het opgestelde denkkader. Dit bood houvast in de toch omvangrijke data. In de bijgevoegde figuur zijn de componenten met bijbehorende kleurcodering getoond. Een aantal quotes zijn ter illustratie bijgevoegd in de figuur 5.

Figuur 5 Componenten met kleurcodering en Voorbeeld quotes

Feitelijk vraagstuk (toegevoegd ten behoeve van de feitelijke casusbeschrijving)

Discours

Government

Governance

Een aantal voorbeelden van gecodeerde quotes:

Quote 1: “Dan hoeft je niet gelijk allemaal psychiatrische stoornissen te hebben, maar in ieder geval een paar, of je hebt heel erg vette pech, maar je kunt ook met je pech verkeerd omgegaan zijn. Dat is toch wat je vaak ziet.”

Quote 2: “En daarnaast, dat is een ander vraagstuk waar wij tegenaan lopen als corporatie, is dat wij dus de weerbaarheid in wijken zien afnemen. En dat is een stapeling van wetten. En dat staat los van deze doelgroep. (...) Want ik ben de laatste die gaat zeggen dat het komt door deze doelgroep, want over het algemeen gaat het juist heel goed.”

Quote 3: “*Kunnen de mensen die nu zijn aangehaakt of de rollen die nu zijn aangehaakt, kunnen die de problematiek oplossen?*” (interviewer) SP2: “Ehm... Nou nee, ik denk het niet, niet voldoende. Nee. Nee, “(respondent)

Quote 4: “Als je te veel mensen erbij gaat betrekken, dan krijg je zo verschrikkelijk veel meningen en iedere mening stagneert.”

Quote 5: “Dus eigenlijk redeneren wij wel vanuit een aantal principes die wij ook als gemeente uitdragen hè. Denk ook aan de global goals bijvoorbeeld hè, dus gemeenteraad heeft die ook nog weer geadopteerd, dus daar zitten echt wel aanknopingspunten aan richting dit beleid.”

Quote 6: “Het is echt wel gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Iedereen voelt wel van: dit is van ons samen. En dat zeker ook de gemeente Amsterdam, die voelt dat. Die voelen zich echt wel eigenaar van het punt. Pakken het wel echt heel ambtelijk aan. Ook wel heel bureaucratisch. Maar goed, daarvoor is het ook een gemeente denk ik dan maar.”

4.6.2. Data analyse

De gecodeerde quotes zijn aansluitend verwerkt in een coding template met behulp van Excel. Deze coding templates zijn op aanvraag beschikbaar. In deze coding template is de quote gekoppeld aan een kernconcept. Daarbij is een betekenis gegeven aan deze quote en aangegeven of er aanvullende betekenissen te benoemen zijn.

In de volgende stap zijn de quotes per kern concept en per casus geordend. Daarbij is per casus en kernconcept bekeken wat de samenhang tussen geselecteerde quotes kan zijn. Ook is gekeken hoe vaak een bepaald topic genoemd is en welke verbanden te leggen zijn. Op die wijze is gekeken naar clusters van betekenissen van de quotes. Deze analyse van de quotes is samengevat in een Excel document te vinden in bijlage 3 . De analyses zijn daarbij samengebracht in een samenvattende alinea en aansluitend benoemd als een voorlopige topic. Op deze wijze zijn in totaal 55 betekenisvolle samenvattende alinea's tot stand gekomen, ook wel sensitizing concepts genoemd (Baarda, et al., 2018). In figuur 6 wordt hiervan een voorbeeld gegeven. Deze samenvattende alinea's uit de analyse schema's zijn weergegeven bij bijlage 3. Er is geprobeerd deze zo leesbaar mogelijk weer te geven. Mocht dit niet afdoende zijn dan kunnen de originele schema's worden opgevraagd bij de onderzoeker.

Figuur 6 Voorbeeld van Samenvattende Alinea op basis van aantal Quotes

samenvattende alinea	topic	kernconcept	Quotes x
Voor het oplossen van dakloosheid lijkt de huidige stelselinrichting belemmerend. De schotten creëren een binnen en buiten ring waarmee betrokkenheid afneemt buiten de binnenring. Terwijl het vraagstuk dakloosheid over stelsels heen gaat. De structuren lijken oplossingen en vernieuwing in de weg staan. Waarbij ook organisatiebelangen een rol spelen.	werkstructuur	governance	17

Aansluitend is een volgende analyse uitgevoerd over de vier cases heen waarbij van de 55 overgebleven samenvattende alinea's aansluitend is gekeken onder welk bovenliggend topic deze gevat kunnen worden. Dit wordt ook wel de reductiefase genoemd (Baarda, et al., 2018) deze zijn verwerkt in de uiteindelijke template. De samenvattende alinea's zijn verwerkt in het onderzoeksverslag onder hoofdstuk 6, analyse. In de analyse is op deze wijze van buiten naar binnen en van binnen naar buiten gewerkt. Van grof naar fijn, en van fijn naar grof.

4.7. Methodische beperkingen

Binnen het veld van kwalitatief onderzoek wordt gezien dat de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek afhankelijk is van de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek. In paragraaf 4.7.1. wordt ingegaan op hoe de betrouwbaarheid in dit onderzoek is geborgd en in paragraaf 4.7.2 op welke wijze de validiteit is gewaarborgd. Betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van het toeval. Validiteit is de mate waarin onze manier van werken ons in staat stelt om juiste uitspraken te doen over het te onderzoeken object (Baarda, et al., 2018).

4.7.1. *Betrouwbaarheid*

In zichzelf is kwalitatief onderzoek subjectief van aard. Dit is onvermijdelijk daar zowel bij het verzamelen van gegevens als de analyse van gegevens het instrument van onderzoek de waarnemingen en analyse vaardigheden van de onderzoeker is (Baarda, et al., 2018). Tijdens het onderzoek was sprake van COVID-19, daardoor zijn de interviews online via MS teams, een technisch hulpmiddel gevoerd. Er is voor gekozen om niet de opname via MS teams zelf te doen maar door middel van een geluidsopname op een apart apparaat (iPhone). Dit om een zo natuurlijk mogelijk gesprek te kunnen voeren en niet steeds bewust te zijn van de lopende opname, veroorzaakt door het rode lampje in het scherm. Uiteraard zijn de respondenten allen vooraf gevraagd om toestemming voor de opnames. De online opnames boden ook een kans om een aantal respondenten te spreken die anders waarschijnlijk niet hadden meegewerkt. In die zin heeft de inzet van online techniek meer relevante respondenten opgeleverd en daarmee betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

Er zijn tal van procedures om betrouwbaarheid van onderzoek vast te stellen (Baarda, et al., 2018): Binnen dit onderzoek is een bekende methodologie voor de analyse gebruikt, te weten een kwalitatieve analyse van documentatie (Bryman, 2012) ten behoeve van de discoursanalyse. Voor de casestudy is tot de keuze van de aanpak gekomen zoals beschreven door Cassell en Symon (2014). Er is daarnaast gebruik gemaakt van analyseschema in Excel zodat data systematisch verzameld en geanalyseerd is. Ook zijn de gemaakte stappen die in de analyse gezet zijn gelogd in een memo. Een ander voorbeeld hiervan is de beschrijving van de selectie van de respondenten ten behoeve van de interviews in paragraaf 4.5

4.7.2. *Validiteit*

In het onderzoeksproces is een aantal stappen gezet om de geldigheid van de bevindingen in het onderzoeksproces te vergroten. Daarbij is het van belang om de bevindingen in het onderzoek niet alleen van één waarneming af te laten hangen maar dat aanvullend bewijs is gezocht (Baarda, et al., 2018).

Zo is naar aanleiding van de verkenning, waarvan verslag is gedaan in hoofdstuk 1, een aanvullende discoursanalyse uitgevoerd. De bevindingen hiervan zijn getoetst aan een niet betrokkene bij het onderwerp van onderzoek om te bezien of dezelfde bevindingen op het geanalyseerde materiaal werden gezien. Aansluitend is een literatuurstudie uitgevoerd waarna een denkkader is opgesteld op basis van de uitkomsten. De stap naar de empirie is gezet met het opzetten en uitvoeren van een vergelijkende casestudy bestaande uit een documentanalyse en verdiepende interviews. Daarbij zijn voor de vergelijkbaarheid tussen de cases in rol vergelijkbare respondenten zijn gesproken. De voortgang van het onderzoek is daarnaast regelmatig besproken met de academisch begeleider. Het onderzoeksverslag in wording is een aantal malen voor review aangeboden bij de praktijkbegeleider en academisch begeleider. Zoals eerder aangegeven is de onderzoeker werkzaam in het veld van onderzoek en binnen één van de geselecteerde cases. Om risico's tegen te gaan en onbedoelde beïnvloeding te voorkomen zijn tussentijdse bevindingen getoetst in een aantal gesprekken met de praktijkbegeleider maar ook bij andere experts in het veld. Meegelezen is door lector Lia van Doorn, Lectoraat Innovatieve Maatschappelijke dienstverlening Hogeschool Utrecht. Een ander risico zou kunnen zijn het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Een aantal respondenten hebben het belang van vertrouwelijkheid benadrukt omdat zij vrijuit wilden kunnen spreken. Dit is toegezegd. Er is niet de indruk bij de onderzoeker dat men zich heeft ingehouden. Een member check is uitgevoerd door de bevindingen en de case beschrijvingen terug te leggen bij respondenten die deelnamen aan de verdiepende interviews.

Na deze beschrijving van de onderzoeksaanpak, de werkwijze omtrent de analyse en het borgen van de betrouwbaarheid en validiteit kan de stap naar het beschrijven van de onderzoeksresultaten (hoofdstuk 5) gezet worden.

5. Beleid in de Praktijk

5.1. Inleiding

Na de voorgaande stappen in het onderzoek waarmee een denkkader is opgebouwd, is in dit hoofdstuk het verslag van het empirisch onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag beantwoord: *Op welke wijze komen beleidskeuzes tot stand ten aanzien van dakloosheid en welke rol speelt alliantievorming daarin.* In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op hoe de casusbeschrijvingen tot stand zijn gekomen. De cases zelf worden steeds per case in de paragrafen 5.3. tot en met 5.6. weergegeven. In de afsluitende paragraaf 5.7. wordt een samenvattende vergelijking van de cases weergegeven waarbij belangrijke lijnen voor de verdere analyse zijn geschetst.

5.2. Toelichting op het opstellen van de casusbeschrijvingen

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie en verdiepende interviews onder de gemeentelijk verantwoordelijken maatschappelijk opvang, woningcorporaties en bestuurders maatschappelijke opvang organisaties van vier gemeenten. Er zijn zeventien respondenten in vijftien interviews gesproken. Deze interviews bieden een diepere inzicht in de situatie per casus zodat een invoelbare en illustratieve casusbeschrijving mogelijk wordt. In de vraagstelling in de interviews is uitvraag gedaan naar de feitelijke situatie per gemeente. De gemeenten geven daarbij aan te zijn gestart met de uitvoering van aanvullende beleidsplannen op basis van de incidentele gelden om dakloosheid terug te dringen (VWS, 2020). Dit bood de mogelijkheid te bezien wat gemeenten op dit moment als belangrijke factoren zien in het bestrijden van dakloosheid en hoe de landelijke boodschap ‘Herstel begint met een huis’ (RVS, 2020) door de lokale overheid is vertaald.

Het doel van de case-beschrijvingen is enerzijds een schets te geven van de omstandigheden in de cases, anderzijds wordt door beschrijving een vergelijking tussen casussen mogelijk. Zo ontstaat een gelaagd beeld van de situatie, inzicht in welke afwegingen door wie en op welk niveau gemaakt worden en worden tegenstellingen inzichtelijk (Cassell & Symon, 2014). In de praktijk worden de eerdere bevindingen uit het onderzoek getoetst en verdiept. De afzonderlijke cases worden steeds opgebouwd uit een beschrijving van de situatie aan de hand van de secundaire data afkomstig uit de documentanalyse. Aansluitend zijn relevante uitkomsten uit de interviews weergegeven. Een aanvullend inzicht in de situatie wordt geboden door het opnemen van een aantal illustratieve geanonimiseerde quotes. Voor de vergelijking tussen de cases worden een aantal kengetallen in een tabel weergegeven. Aansluitend worden overeenkomsten en verschillen tussen de cases besproken.

5.3. Amsterdam

Documentanalyse: Amsterdam kent ruim 873.000 inwoners (CBS, 2021). Er zijn geen recente monitors op de cijfers dakloosheid beschikbaar. Bij navraag loopt de schatting van de respondenten uiteen van 7000 tot 10.000 dakloze mensen in Amsterdam. Gesteld wordt dat de hoofdstad een aanzuigende werking kent, omdat het de hoofdstad is. De data is niet compleet. Dit geldt voor alle onderzochte steden (G4 USER, 2019). Aangegeven wordt dat op dit moment er in Amsterdam ongeveer tweeduizend mensen op een verblijfsplek in de MO of BW wachten. Beschreven wordt dat de coronacrisis voor meer economisch daklozen en een toename van het aantal aanvragen voor ondersteuning zorgt (Gemeente Amsterdam, 2021). Amsterdam stelt als ambitie in haar Masterplan dakloosheid 2021-2025: Snel de juiste hulp bieden (Gemeente Amsterdam, 2021). Langs vier speerpunten bouwt het beleidsprogramma op, dat voortborduurt op het eerder genomen koersbesluit 'Thuis in de Wijk 2016-2020' (Gemeente Amsterdam, 2016). In dit programma zijn afspraken tussen gemeente, woningcorporaties en aanbieders MO/BW vastgelegd. Deze zijn recent herzien (Gemeente Amsterdam, 2020). Met deze vernieuwing in het beleid is de scope verbreed naar aandacht voor economisch daklozen, dakloze jongvolwassenen en gezinnen met kinderen. In het realiseren van de doelstelling wordt een aantal dilemma's geschetst waaronder het tekort aan betaalbare woningen. In de tweede plaats signaleert men beperkingen in het budget voor opvang en hulpverlening. Bij het niet structureel maken van de incidentele middelen behorende bij het landelijke plan van aanpak, wordt aangekondigd dat een aantal maatregelen in het beleidsprogramma afgebouwd zal moeten worden. Wethouders zorg en wonen luiden samen met directeur Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de voorzitter Platform opvanginstellingen Amsterdam de noodklok. Het nieuw vastgestelde beleidsprogramma kent doelstellingen over de verschillende domeinen heen. Uit het persbericht; Wethouder Zorg Simone Kukenheim "Dak- en thuisloosheid ontstaat soms door een zorgprobleem, maar meestal door andere problemen waarvoor iemand de oplossing niet weet, zoals het verlies van inkomen of een huis." En "(...) Creativiteit is noodzakelijk om elke kans te benutten om structurele, maar ook tijdelijke woonmogelijkheden te realiseren". Het Programmaplan 'Huisvesting Kwetsbare Groepen, 2019-2022' (Gemeente Amsterdam, 2019) beschrijft de werkwijze rond huisvesting van cliënten uitstromend uit de MO/BW groep.

Uitkomsten interviews: In de gesprekken met de respondenten is het beeld ontstaan dat men trots is op de Amsterdamse aanpak. In de interviews wordt aangegeven dat een ruimhartig opvang beleid wordt gevoerd voor diverse doelgroepen. Gesignaleerd wordt een complexer wordende samenleving waarbij de scheiding tussen 'have en have-nots' groter wordt.

Het woningvraagstuk ontstaat onder andere door een gebrek aan woningen maar ook doordat meer vierkante meter woonoppervlakte per individu wordt benut. .

Quote 1.1: De stad is in aantal inwoners even groot, maar is “de stad is wel vier keer zo groot geworden. We hebben vier keer zo veel woonruimte gecreëerd als dat we toen hadden. Er zit dus ook heel veel lucht in de stad”

De aanpak van het vraagstuk dakloosheid stelt professionals in de praktijk voor problemen omdat dakloosheid over meerdere stelsels heen gaat. Hulpverleners hebben back-up nodig van hogerhand om over stelsels heen te doen wat nodig is. Een respondent geeft ter illustratie aan:

Quote 1.2: “We hadden (..) een groot aantal huizen georganiseerd die mogen jullie gaan weggeven als jullie echt vinden dat het nodig is. En die werden niet gebruikt”

Er is meer mogelijk in de oplossingen, waarbij een eenduidig beleid tussen verschillende gemeenten van belang wordt geacht. Qua oplossingen wordt gepleit voor Housing First, ‘de huis eerst gedachte’ waarbij de hulpverlening ook gericht moet zijn op het netwerk en de leefomgeving. Dit vraagt ook van de maatschappelijke opvang organisaties een verdere professionaliseringslag. In de samenwerking wordt aangegeven dat deze bevorderd wordt door een open houding, een innige samenwerking vanuit een heldere opgave met vakkundige mensen. Toch wordt ook afschuif gedrag genoemd door respondenten of het aanvoeren van excuses zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), om niet te hoeven handelen. Ten aanzien van samenwerken geven respondenten aan dat hoewel de situatie complex is deze kan worden doorbroken door een helder mandaat en ‘het gaan regelen’. Waardoor je ‘Slalomend door het systeem’ kunt gaan. Ondanks belemmeringen wordt afdoende ruimte in de maatschappij gezien om dakloosheid op te lossen. Het samen zoeken naar mogelijkheden en uitgaan van het gedeelde belang helpt in het reduceren van complexiteit aldus respondenten. Het terugbrengen van het aantal betrokken partijen als helpend wordt gezien.

Quote 1.3: “ik zou het het tegenovergestelde van een wicked problem noemen.(...) Wat ik zie is dat we eigenlijk het veel te ingewikkeld maken. We besteden er heel veel geld aan, de organisatie hebben we erop gecreëerd. Terwijl het in het fundament heel basaal is.”

Aangegeven wordt dat in Amsterdam de wil er is om het vraagstuk op te lossen, waarbij deze wil en intrinsieke motivatie van de betrokkenen de doorslag geeft in de praktijk. Niet alle betrokkenen zijn overigens even goed aangehaakt.

Quote 1.4: “Twee jaar geleden ontstond op aangeven van de aanbieders een opnamestop. Dit knelpunt werd de start van een taskforce, daar is de wethouder stevig in gaan zitten. Zij is zeer betrokken bij het onderwerp. Daar is de basis voor een gedeeld beleidsprogramma gelegd.(...)Dat is breuk met eerdere programma. Want dat was alleen zorg vanuit zorg perspectief. (...)Vanuit wonen koste dat moeite om dat te omarmen. Met elkaar hetzelfde te vinden is ingewikkeld.”

Heldere uitgangspunten en verantwoordelijkheden plus de benodigde financiering helpt in het bereiken van het resultaat. Een professionele landelijk sturing op het woningvraagstuk, het wat, wordt als noodzakelijk gezien.

Quote 1.5: “Wat je wil is dus dat het Rijk gaat sturen op afspraken met gemeenten, dat ze eigenaar worden van een probleem. Dus niet het hoe, maar wel dat ze het doen”

Ten aanzien van de opvatting binnen de stad over dakloosheid of dakloze mensen wordt door alle respondenten aangegeven dat er tolerantie is voor het willen oplossen en willen helpen van mensen die dakloos zijn geraakt. Het beeld bij respondenten is dat dakloosheid je kan overkomen en dat een huis nodig is om het op te lossen. Toch wordt ook aangegeven dat het beeld ten aanzien van dakloosheid moet worden bijgesteld en moet worden gevoed met een genuanceerd discours. Waarbij je als verantwoordelijken voor beleid visie uitdraagt en beeldvorming voedt op basis van realiteit. Wonen door deze groep veroorzaakt niet meer overlast dan de reguliere groep aldus respondenten.

Kernpunten: Recent beleid is vastgesteld op basis van de laatste inzichten, waarbij mensenrechten meer in beeld zijn, al worden deze niet feitelijk genoemd. Respondenten vragen in een recente ‘brandbrief’ aan ministers Ollongren en Blokhuis om heldere landelijke sturing en oplossingen voor knelpunten. Om meer government sturing wordt gevraagd. Ondanks dat het in de praktijk soms lastig kan zijn, laat de brief zien dat partijen zich verenigen: woningcorporaties, aanbieders, wethouders wonen en zorg. Een vernieuwde handreiking om tot afwegingen te komen voor medewerkers in de praktijk wordt geboden. Men tracht complexiteit te reduceren met een heldere plek voor toegang. Een vraag is op welke wijze men in de praktijk stuurt. Over de ordening in de keten worden geen aanvullende afspraken gemaakt. Ook is data verzamelen geen onderdeel van de aanpak waar dat wel als helpend wordt gezien in het zorgen voor meer focus en sturing op wat werkt.

5.4. Den Haag

Documentanalyse: De stad Den Haag heeft in 2021 ruim 548.000 inwoners (CBS, 2021). Het afgelopen jaar meldden zich volgens de voortgangsrapportage maatschappelijke opvang 4268 mensen bij het ‘daklozenloket’. Er deden 421 dakloze gezinnen een beroep op hulp (Wethouder van Sociale zaken en Werk, 2021). Naar schatting leven er zo’n 300 tot 500 mensen op straat.

Een gezamenlijke aanpak vanuit de gemeentelijk portefeuillehouders Zorg, Maatschappelijke Opvang en Wonen wordt ingezet. Het coalitieakkoord ‘Samen voor de stad’ is daarin de basis waarbij het college ambities heeft ten aanzien van realiseren woonruimte en woningbouwproductie. Dit moet ook zorgdoelgroepen helpen, zo wordt gesteld (Gemeente Den Haag, 2019). Het college wil afdwingbare afspraken maken met regiogemeenten en provincie en doet een beroep op het Rijk voor meer middelen. Men intensificeert de ingezette aanpak en stelt dat het incidenteel beschikbaar komen van middelen vanuit Rijk hieraan bij draagt. Er lijkt sprake van een groeiend urgentiebesef, zo blijkt uit de documentatie. Herstel begint met een huis, een alternatieve beleidsaanpak van dakloosheid en wonen staat centraal. In een convenant is een levering van 313 woningen aan zorgdoelgroepen afgesproken (Gemeente Den Haag, Woningcorporaties en Zorgaanbieders, 2020). Helaas worden afspraken niet gehaald vanwege de lage mutatiegraad zo blijkt uit rapportages. Aanvullend is afgesproken dat 30% sociale huur naar bijzondere doelgroepen gaat (Gemeente Den Haag, 2019). De voorafgaande Regionale beleidsvisie (regio Den Haag, 2019) is opgebouwd op basis van de bevindingen van de commissie Dannenberg (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015). In dit plan wordt het belang aangegeven van voldoende geschikte woningen, gemeenten zetten zich in om verbinding tussen afdelingen zorg en wonen te versterken. Welke afspraken concreet gemaakt worden is niet inzichtelijk in dit plan. In het aanvullende tien punten plan analyseert de gemeente Den Haag dat ‘Een deel van de winst uit eerdere beleidsperiodes Den Haag onder dak 1 en 2 inmiddels weer teloor is gegaan’. Genoemde succesfactoren door de gemeente waren: een door verschillende partijen gedeeld urgentiebesef, bereidheid tot samenwerking maar ook een forse financiële impuls. Gesignaleerd wordt dat bezuinigen op de zorg, de financiële crisis en een tekort aan uitstroombmogelijkheden er de afgelopen jaren toe geleid heeft dat meer mensen zijn ingestroomd dan er hebben kunnen uitstromen en de zorgketen is verstopt. Er is niet genoeg begeleidingscapaciteit en nog belangrijker er zijn onvoldoende woningen om uit te stromen. Daardoor blijven mensen langer in MO dan nodig (Gemeente Den Haag, 2018). Een meerjarig onderzoek in opdracht van gemeente Den Haag naar Ambulantisering MO/BW wordt uitgevoerd (Boesveldt, 2020).

Uitkomsten interviews: Het aantal dakloze mensen is enorm gestegen aldus de respondenten. Dakloosheid door gebrek aan huisvesting vraagt volgens respondenten op dit moment andere oplossingen dan de huidige maatschappelijke opvang kan bieden. Aangegeven wordt door een aantal respondenten dat het soms lastig is voor organisaties om daarin mee te bewegen en het is de vraag welke visie opvang organisaties hebben ten aanzien hiervan. De kwaliteit van de opvang is de afgelopen jaren wel enorm verbeterd, zo word aangegeven.

De doelgroep zelf is ook veranderd, meer veelkleurig, meer psychiatrie en economisch dakloosheid. Door alle respondenten wordt gezien dat de situatie van de persoon die dakloos is geraakt snel verslechterd. Dakloosheid maakt volgens respondenten zichtbaar welke vraagstukken er zijn in de samenleving, waarbij dakloosheid door de toenemende complexiteit van de samenleving, gebrek aan huisvesting én eigen problematiek ontstaat.

Quote 2.1: “Het stroomt ons echt over de schoenen.” Een andere respondent geeft aan: Quote 2.2 “Ik denk niet dat het slim is om dat bij elkaar te gaan tellen. Ik denk dat het er dan zo veel zijn dat eigenlijk de moed in je schoenen zakt.”

Respondenten geven aan dat een landelijk deltaplan dakloosheid nodig is, eenmalig geld werkt niet voldoende. Preventie ontbreekt op dit moment in de aanpak en wetgeving staat in de weg om zaken op te lossen. Politieke wil geeft de doorslag in het willen oplossen van het vraagstuk. Op dit moment wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke visie vanuit afdelingen maatschappelijke opvang, SZW (sociale zaken en werkgelegenheid) en DSO (dienst stedelijke ontwikkeling). Corona heeft de goodwill ten aanzien van daklozen vergroot en de noodzaak voor oplossingen aangetoond. Het recht op huisvesting is in de plannen nog niet centraal gesteld. Meerdere respondenten geven daarbij aan mensenrechten zelf als handvat niet concreet genoeg te vinden. De schaarste op de woningmarkt maakt het recht op huisvesting tot een wensdroom. De extra beschikbare middelen voor het oplossen van dakloosheid zijn mooi maar worden als krachteloos gezien als er geen woonruimte beschikbaar komt. Vanuit respondenten wordt de politieke wil als bepalende factor genoemd. Hierdoor ontstaan door de tijd golfbewegingen in aandacht.

Quote 2.3: “Het is zo bepalend welke wethouder van welke kleur er zit, wil dit geagendeerd worden. Als het niet geagendeerd wordt, dan zijn de aanbieders vaak aan zet, om het geagendeerd te krijgen.(...) In Den Haag is de huidige wethouder MO na een aantal jaren weggeweest te zijn weer terug op deze positie. De respondent geeft aan “En zijn eerste vraag was: wat is er in godsnaam gebeurd, sinds ik vorige keer weggegaan ben? Daar zat 8, 9 jaar tussen. Ik zeg nou, het is stil komen te liggen.”

Als oplossingsrichting wordt Housing First gezien als de belangrijkste weg. Huisvesting voorkomt afglijden. De opvatting in de stad is, aldus respondenten, in algemene zin dat dakloosheid moet worden opgelost. Tegelijkertijd wordt een stigmatiserende benadering gezien. Een voorbeeld daarvan is *het daklozen loket* waarbij wordt beschreven dat dit mensen onnodig in een dakloze identiteit drukt. Gezien wordt dat er in de stad betrokkenheid ontstaat ten aanzien van dakloosheid bij een zorgvuldige inpassing van voorzieningen. Aangeraden wordt om de kennis in de wijk beter te benutten om een voorziening in te passen, zoals het realiseren van een nieuwe opvang- of woonvoorziening in de wijk.. Dan ontstaat een verrijking in de wijk en een kans voor buurtbewoners om bij te dragen.

Quote 2.4: “En ik kan je dit vertellen: als twee procent van de overlastgevallen vanuit een zorgorganisatie komt is het veel. Maar meestal ergeren we elkaar aan gewone normale mensen die hun muziek te hard hebben staan of die snurken of een hond hebben of een stel kinderen die brullen”.

In de samenwerking tussen partijen wordt genoemd dat met de nieuwe plannen de gemeente meer regie neemt. Soms op een dusdanige wijze dat partijen zich niet afdoende meegenomen voelen. Zo is de aanvraag voor de extra middelen, zo wordt aangegeven, zonder consultatie van de partijen door de gemeente tot stand gebracht. Wat betreft praktische samenwerking is er de wens om de samenwerking zo simpel en slagvaardig mogelijk te organiseren. Ondersteunend langjarig beleid met een heldere opdracht vanuit het rijk wordt als helpend gezien.

Quote 2.5: “Binnen Den Haag werken wij met opgaves. Dat zijn een soort van buitenboordmotoren om bepaalde onderwerpen versneld uit te rollen of versneld problematiek op te lossen en weer in het reguliere beleidstermijn te beleggen. Maatschappelijke opvang is ook benoemd als zijnde een opgave. Het is natuurlijk wel een hele grote opgave. Het is eigenlijk gewoon een heel groot beleidsterrein”.

Kernpunten: Den Haag werkt, zoals de wethouder vaststelt, na een periode van minder gefocust beleid op de MO doelgroep aan een aanpak over beleidsterreinen heen. Een ‘golfbeweging’ in beleid is zichtbaar. Huidige plannen worden gesteund door het college, men erkent het belang van gezamenlijkheid. Van gebrek aan plannen lijkt geen sprake. Het beleid is in 2020 vastgesteld, tegelijkertijd wordt tijdens de interviews het beleid niet overal herkend. Alhoewel er meer afspraken op papier staan lijkt de afdwingbaarheid laag en is er meer nodig. Het recht op wonen wordt niet zozeer genoemd in de plannen. Wel wordt wonen als de oplossingsrichting gezien voor het oplossen van het vraagstuk dakloosheid. Tegelijkertijd is het de vraag hoe haalbaar het is. De gestelde kaders leiden nog niet tot de juiste oplossingen, zoals het aantal beschikbare woningen. De problemen liggen niet altijd binnen de reikwijdte van de sturing van gemeente Den Haag. De oproep tot een landelijk deltaplan en sturing past in deze lijn. In deze casus wordt zichtbaar dat samenwerking ten aanzien van dit vraagstuk onder druk is komen te staan. Den Haag is transparant over de eigen situatie en schetst helder de vraagstukken.

5.5. Rotterdam

Documentanalyse: Rotterdam heeft ruim 651.000 inwoners (CBS, 2021). Onderzoek in Rotterdam laat zien dat het aantal dakloze mensen over de afgelopen jaren heen sterk is toegenomen. Uit een verdiepend onderzoek naar de dakloze doelgroep in de stad, in opdracht van de gemeente Rotterdam, werd aangegeven dat 3350 mensen zich melden bij verschillende stedelijke loketten, waarbij dakloze mensen zich moet aanmelden voor de gratis nachtopvang (Gemeente Rotterdam, 2021). Een compleet beeld op basis van de data en complexiteit van het vraagstuk is lastig te krijgen aldus respondenten.

Het is een diverse groep waarbij moet worden aangegeven dat economisch daklozen geen recht op opvang hebben en daardoor niet in beeld zijn. Bekend is dat zo'n 20 procent van de groep instroomt vanuit de jeugdzorg en dat er zo'n 1400 zogeheten bankslapers in de stad zijn omdat zij daarvoor een specifiek hulpaanbod krijgen vanuit één van de zorgorganisaties. Gezien wordt dat demografische factoren en ongelijkheid in de samenleving van invloed zijn op de toename van dakloosheid. In het plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers 2019-2022 ziet men de noodzaak tot een integrale aanpak (Gemeente Rotterdam, 2019), waarbij een aantal actielijnen van preventie tot inclusie in de wijk en ook het willen bijsturen op de beeldvorming over kwetsbare Rotterdammers worden beschreven. De gemeente stelt een uitvoeringsprogramma op voor meer en gedifferentieerder aanbod waaronder tussenvoorzieningen. Een kwalitatieve en kwantitatieve taakstelling wordt gezien bij het realiseren van woningen. In het plan zijn vooral verkennende doelstellingen opgenomen. Vanwege de veranderende maatschappelijke situatie schrijft Rotterdam een addendum op de Woonvisie. (Gemeente Rotterdam, 2019). Men ziet noodzaak tot bijstellen omdat de woonvraag hoger was dan geraamd, waarbij men twintig procent van de bouwopgave reserveert voor het sociale segment. Specifiek wordt in de plannen het realiseren van 2000 onzelfstandige eenheden genoemd. In een voetnoot staat dat er voor studenten een visie is. Het voornemen is om dit voor de groep kwetsbare rotterdammers, waaronder dakloze mensen worden geschaard, ook op te stellen. Het convenant bijzondere doelgroepen 2015 regelt het bestemmen van woningen voor deze groep. Daartoe is het platform bijzondere doelgroepen opgericht en sturingsinformatie is opgezet. Voor de verdeling van 'kwetsbare Rotterdammers' is een zoneringskaart ontworpen, waarbij groen, gele oranje en rode wijken worden gelabeld (Gemeente Rotterdam, 2019). Er zijn twee routes naar huisvesting voor deze groep. Als een zogenaamde 'zelfzoeker' of 'ontvanger van urgentieverklaring met begeleiding/zorg'. De Rotterdamwet is hierop van toepassing¹⁰(Verenigde Rotterdamse partijen, 2015) Er lijken geen taakstellingen afgesproken. Ten aanzien van het realiseren van de huisvestingsafspraken zijn er prestatieafspraken met de woningcorporaties (Gemeente Rotterdam, 2019). De Rotterdamse regio heeft afspraken gemaakt in een regioplan over de doordecentralisatie van middelen MO/BW van Rotterdam naar de regiogemeenten (Gemeenten regio Rotterdam, 2019). Vooralsnog worden geen afspraken over de mogelijke doordecentralisatie MO gemaakt. Rotterdam houdt dit als verantwoordelijkheid.

¹⁰Voor specifieke wijken geldt de Rotterdamwet. Voor woningen met een huur onder de €711, geldt dat om in aanmerking te komen woningzoekenden langer dan zes jaar in Rotterdam gevestigd moeten zijn geweest, of voldoende inkomen uit werk moeten hebben. Deze eis geldt ook voor de bijzondere doelgroepen, tenzij anders aangegeven.

Huisvesting wordt als belangrijke randvoorwaarde herkend en er wordt aangegeven dat deze verantwoordelijkheid ligt bij alle gemeenten om hieraan te voldoen. De voortgang wordt gevolgd in de Regiomonitor MO/BW.

Uitkomsten interviews: Door respondenten wordt aangegeven dat er afspraken zijn gemaakt over het huisvesten kwetsbare groepen. Met als uitkomst een raming voor de komende tien jaar hebben zorgorganisaties en woningcorporaties de benodigde opgave in kaart gebracht. Hier is pro-actief invulling aan gegeven onder aanvoering van de woningcorporaties. Dit maakt dat mensen na aanmelding via de urgentieregeling binnen twee maanden een huis hebben. Daarmee is het een gedragen thema van corporaties, gemeente en zorgaanbieders binnen deze stad en deze afspraken worden geleverd.

Quote 3.1: “Daar maken wij prestatieafspraken over dus die leveren wij. Afspraak is afspraak tenslotte, is ook Rotterdams hè.”

De gemeente is in het rekenkamer onderzoek “Niet thuis geven” (Rekenkamer Rotterdam, 2018) aangesproken op de wijze waarop zij opvang en ondersteuning bood aan dakloze mensen. Gezien wordt dat daarna Rotterdam ruimhartiger is omgegaan met het doorverwijzen naar de opvang waarbij wordt aangegeven dat het soms onduidelijk is waarom een persoon opvang heeft gekregen of welke organisatie de begeleiding biedt.

Het huisvesten van de groep gaat over het algemeen goed, aldus respondenten. Extramuralisering en de gespannen huizenmarkt veroorzaakt druk. Alle respondenten hechten belang aan sturen op informatie. Het verkrijgen van data door het volgen van de trajectplannen en een tweejaarlijks verdiepend onderzoek worden als voorbeeld genoemd.

Quote 3.2: “Jazeker, dat geeft ons wel voldoende sturingsinformatie om beleid te maken, maar daarbij wil ook zeggen, is dat we in Rotterdam ook wel proberen om beleid echt samen te maken hè; dus ook heel erg in ontwikkeling ook met aanbieders en andere relevante partijen. En daar probeer ik dus ook met elkaar een goed beeld te vormen, van hoe staat het ervoor, wat is het probleem hè, herkennen jullie en zien jullie de dingen die wij zelf ook zien?”

De gemeente neemt regie aldus respondenten op het sturen op afspraken, is in de lead maar niet altijd navolgbaar. Daar wordt verbetering gezien, naar aanleiding van feedback van partijen op het opstellen van de plannen van aanpak dakloosheid, waar partijen zich weinig in betrokken voelden. Ook is er discussie over de kwaliteitseisen binnen de opvang. Bijvoorbeeld het aantal mensen dat op dienst moet staan. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de veranderingen in de samenleving.

Quote 3.3: “Ik denk dat er in Rotterdam veel meer aan de hand is, alleen we zien het nu niet. En hoe krijgen we dat boven tafel zeg maar? Want we hebben de grootste armoede in Rotterdam, de meeste schulden.”

Waarbij wordt aangegeven door respondenten dat dakloosheid veroorzaakt wordt door problemen in andere systemen, door tekort aan huisvesting, of schulden of door het beëindigen van behandeling bij de maatschappelijke opvang en daarmee bij de gemeente wordt neergelegd. Zoals een respondent aangeeft:

Quote 3.4: “Waar wij specifiek dus naar kijken, is hoe zorg je dat mensen uit een kliniek en uit de opvang tijdig, ja van huisvesting kunnen worden voorzien? Dus kan je wel natuurlijk zien als recht op huisvesting. Ja en daarin wordt specifiek dus ook gekeken naar dat aspect van regiobinding hè, dus dat kadert ook wel dat recht iets in”.

Het wordt door respondenten als lastig gezien om politiek gehoor te krijgen. Het is noodzakelijk om het vraagstuk actief te blijven agenderen, ook al is er wel gevoel voor binnen de gemeenteraad aldus respondenten. Aangegeven wordt dat het hoofdvraagstuk huisvesting is.

Quote 3.5: “We zitten volgens mij nog steeds (...) in de wooncrisis. Neem dat voorbeeld van die groep van bankslapers, ja het hoofdprobleem is huisvesting; daar kunnen we niet omheen, echt niet. En dat maakt dus (...) dat die zorg en ondersteuningsbril, (...) ook heel erg beperkt is, die is in werkelijkheid nog veel omvangrijker en complexer (...) als meer mensen zonder werk komen te zitten, ja dan leidt dat er ook toe dat dat ze misschien straks ook dakloos worden.

Kernpunten: De politieke wil wordt als essentieel gezien door respondenten en maakt het verschil in wat haalbaar is. In de stad zijn er bevlogen partners, er is sprake van trots op deze betrokkenheid. Omringende gemeenten zijn minder betrokken. Regelmatig worden opmerkingen gemaakt hierover. Waarbij het persoonlijke leiderschap, en er van willen zijn, doorslaggevend is. Trots is men op de durf mentaliteit, het willen weten, de aanspreekcultuur in de praktijk. Tussen aanbieders is er visieverschil, waarbij wordt aangegeven dat dit uitmaakt in wat tot stand wordt gebracht in de stad. Ook wordt aangegeven dat het grote aantal betrokken partijen onduidelijkheid geeft. Housing First wordt omarmd als oplossing, Huisvesting is nodig voor de inclusiviteit van iedereen, ook dakloze mensen. Als visie wordt door respondenten genoemd dat men moet kunnen meedoen, ondanks een eventuele beperking. Maar het recht op huisvesting, wordt niet als uitgangspunt voor beleid genomen. Ten aanzien van het sentiment naar dakloze mensen wordt aangegeven dat er bij instanties soms wantrouwen lijkt te zijn naar de doelgroep. Door respondenten wordt aangegeven dat stigma ten aanzien van de doelgroep moet worden tegengegaan en dat het beeld van de doelgroep onder andere door corona is verbeterd.

5.6. Utrecht

Documentanalyse: Utrecht heeft met ruim 359.000 inwoners het kleinste aantal inwoners van de vier onderzochte steden (CBS, 2021). Naar schatting zijn er het afgelopen jaar zo'n 1000 dakloze mensen die in opvang of crisisopvang locaties verbleven. Utrechtse respondenten geven aan dat aan een landelijke monitor met eenduidige criteria wordt gewerkt om de inschatting te verbeteren (KPMG, 2020). Op dit moment is het geldende beleidsdocument de regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16 (U16 regiogemeenten, 2017). Voor de maatschappelijke opvang is daarnaast een apart beleidsdocument opgesteld. Een opvallende zin hieruit *'mensen die dakloos zijn, wonen nu vaak in de maatschappelijke opvang'* (Gemeente Utrecht, 2017). De regioplannen U16 (U16 gemeenten, 2017) en (U16 gemeenten, 2017) zijn gestoeld op de wens om te zorg te vermaatschappelijken zoals beschreven door de landelijke commissie Toekomst beschermd wonen (2015). In 2019 is de woonvisie geactualiseerd (Gemeente Utrecht, 2019) waarin wat nodig is wat nodig is om een thuis voor iedereen te bieden. Het streven is dat in 2022 alle urgent kwetsbare cliënten binnen drie maanden een passende woonruimte met passende ondersteuning kunnen krijgen.

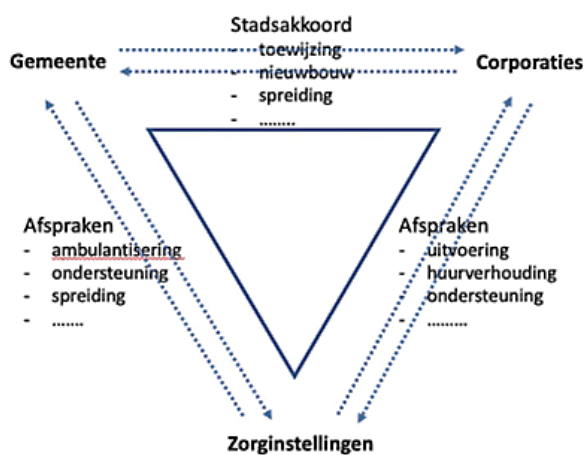
In reactie op onderzoek van de Utrechtse Rekenkamer (Rekenkamer Utrecht, 2018) wordt een plan opgesteld om de kwaliteit van de daklozenopvang en de doorstroom te verbeteren door het realiseren van meer woningen. Een getal van tweeduizend woningen, te realiseren tussen 2018-2023, wordt genoemd. Daarbij wordt gewezen op de samenwerking tussen wethouder Wonen en wethouder Maatschappelijke Ondersteuning. Ook wordt aangegeven dat het realiseren van deze doelstellingen tijd kost, dat andere alternatieven nodig zijn en de woningvoorraad vergroot moet worden. Daarnaast moeten onder andere de afspraken in het toewijzen van woningen worden verbeterd. Het contingent Beter wonen¹¹ wordt herzien. In documenten wordt verwezen naar de huisvestingsverordening die in 2019 wordt geactualiseerd (Gemeente Utrecht, 2018).

Wonen wordt als belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van beleidsdoelstellingen gezien. Een dashboard om de voortgang te monitoren wordt in 2021 ontwikkeld. Een stuurgroep ondersteuning en huisvesting kwetsbare groepen is ingericht (STUW, 2021). Er is een sturingsmodel opgesteld voor de prestatieafspraken tussen de gemeente Utrecht, de woningcorporaties en zorginstelling (Gemeente Utrecht, 2019). Dit model wordt bij figuur 7 weergegeven.

¹¹Vereniging Beter Wonen heeft een bemiddelende en beleidsmakende rol in de driehoek gemeenten, woningen-corporatie en zorg instellingen. Zij onderhandelt namens de leden over het beschikbaar stellen van een contingent aan woningen om de maatschappelijke opgave te realiseren en is opgericht in 1997 door een aantal zorgpartijen (Beter Wonen, 2021).

Ook in het Regioplan MO/BW Utrecht-stad wordt het belang van afdoende woningen gesteld (Gemeente Utrecht, 2020). In een Raadsbrief met betrekking tot de landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang wordt gesteld dat ook een volkshuisvestelijke oplossing nodig is om de maatschappelijke opvang toegankelijk te houden. Dit is bij zowel VNG als VWS onder de aandacht gebracht (Gemeente Utrecht, 2019).

Figuur 7 sturingsmodel prestatieafspraken gemeente Utrecht- woningcorporaties- zorginstelling (Gemeente Utrecht, 2019)



In Utrecht is met de incidentele middelen recent een Living Lab programma Regio U16 opgezet. Er is geen 'papier plan' wel een doel om tweehonderd extra plaatsen te realiseren in een gezamenlijk leerprogramma gemeenten, woningcorporaties en zorgpartijen (Gemeente Utrecht, 2021). De eerste honderd plaatsen zijn in 2021 gerealiseerd met de incidentele middelen, beschikbaar gesteld vanuit het Rijk (VWS, 2020).

Uitkomsten interviews: Volgens de respondenten is zichtbaarheid van dakloosheid een cruciale factor. Zodra burgers ermee worden geconfronteerd, lijkt als vanzelf druk bij bestuurders te ontstaan om met het vraagstuk aan de slag te gaan. Vanuit de gemeente en MO organisaties wordt aangegeven dat wordt gestuurd op de druk op de opvang, op eventuele wachtlijsten die ontstaan. De stad kent een vrij overzichtelijke keten en betrokken partijen en belangenbehartigers. Druk op de maatschappelijke opvang en zichtbaarheid van dakloosheid op straat komt snel op tafel, aldus respondenten. Een analyse van de ontstane situatie komt minder naar voren als middel om de situatie te duiden. De woningcorporatie geeft aan meer grip te willen krijgen op het vraagstuk.

Quote 4.1: "ja, ergens ook een soort eindbeeld hebt, (...) Het wegwerken van de wachtlijsten. Want dat lijkt ook een soort oneindig iets te zijn. Dus wanneer zijn we nu eigenlijk een keer klaar"

Vanuit respondenten wordt aangegeven dat er realisme nodig is over het vraagstuk dakloosheid. Dat dit altijd een onderdeel van de samenleving zal zijn. Waarbij het type dakloosheid door de tijd verschuift en de gemene deler is dat eenmaal dakloos de situatie van het individu snel verslechtert. De aangeboden woonvorm, hulp en ondersteuning is een belangrijke sleutel tot succes. De geboden interventies ter voorkomen van dakloosheid lijken niet altijd aan te sluiten. Gezien wordt dat er minder maatschappelijke opvang nodig is als huisvesting op orde is en in preventie veel wordt voorkomen.

Ten aanzien van samenwerken wordt het belang gezien van een gedeelde visie en gedeeld doel zodat vanuit gezamenlijkheid kan worden opgetrokken. Het samen optrekken geeft kracht. Daarbij moet de samenwerking simpel georganiseerd worden en gemaakte afspraken gemonitord. Het niet halen van doelen en het moeten agenderen van knelpunten in de praktijk zet relaties onder druk. Door respondenten wordt aangegeven dat creativiteit afneemt bij complexere samenwerkingssituaties waarbij het vraagstuk dakloosheid zelf ook als complex wordt opgevat. Een oplossingsstrategie is nodig die het vraagstuk kleiner maakt, aldus respondenten. Het begrip vertrouwen wordt door verschillende respondenten genoemd. Bij groeiend vertrouwen wordt er meer in allianties gewerkt, waarbij trots en elkaar 'iets gunnen' ontstaat, doordat vanuit een gedeelde effort wordt gewerkt. Dit versterkt elkaar. Overstijgend wordt gezien dat voor het oplossen van dakloosheid de huidige stelselinrichting belemmerend is. De lange contracteerperiode van negen jaar vanuit de gemeente Utrecht naar aanbieders wordt als plus gezien voor de samenwerking en de investeringsbereidheid. Wat betreft de systeem inrichting wordt gezien dat de schotten tussen stelsels een buiten en binnenring creëren rond het vraagstukken. Betrokkenheid neemt af naar mate men er verder van af staat. Terwijl het vraagstuk dakloosheid over stelsels heengaat. De structuren lijken oplossingen en vernieuwingen in de weg te staan, waarbij ook organisatiebelangen een rol spelen.

Kernpunten: De gemeente Utrecht kent in haar beleidskeuzes al langere tijd de verbinding tussen wonen en opvang. De kern voor het oplossen van dakloosheid is huisvesting en hulp in eigen woning. De gestelde doelstellingen worden niet gehaald. Het voornemen om mensen binnen drie maanden gehuisvest te krijgen lukt daarmee nog niet. In het Living Lab is het wel gelukt om in korte tijd 100 woningen te realiseren. Een voortdurende stroom aan woonplekken organiseren zoals nodig voor het realiseren van de beleidsvoornemens, lukt niet. Daarbij lijkt voortdurend investeren in begrip voor deze opgave noodzakelijk bij alle actoren. De vraag is of aanpalende beleidsdomeinen voldoende aangehaakt zijn. Focus op deze opgave verdwijnt door de ingewikkelde organisatie van het veld en de vele overlegtafels en doelstellingen.

5.7. Samenvattende vergelijking tussen de cases

Na de eerdere afzonderlijke beschrijvingen van de cases wordt het mogelijk om deze met elkaar te vergelijken. In de cases is een veelheid aan aanknopingspunten voor analyse gevonden. Om de benodigde focus aan te brengen worden opvallende overeenkomsten en verschillen geduid. In hoofdstuk 6 wordt de analyse uitgevoerd waarbij de bevindingen uit de casestudy en interviews gekoppeld wordt aan de eerdere uitkomsten van het onderzoek en in hoofdstuk 6 wordt ook de link naar de onderzoeksvragen gelegd. Ten behoeve van overzichtelijkheid wordt de vergelijking in de vorm van een opsomming beschreven. Hiermee worden de belangrijkste richtingen ten behoeve van de verdere analyse gestedilleerd.

Perceptie van het vraagstuk:

- *Beeld.* Vanwege deels verschillende categorieën, maar ook omdat iedere gemeente een andere werkwijze kent qua monitoring is een eenduidig beeld lastig te vormen. Daarbij valt onder de noemer ‘daklozen’ een grote diversiteit aan groepen. Dakloosheid wordt als een complex vraagstuk benoemd.
- *Beleidsplannen.* Gemeente Den Haag is het meest expliciet over de problematiek en vraagstukken in de brieven naar de Raad, onomwonden worden de problemen benoemd. Ook daar waar de gemeente zelf vindt dat het zaken heeft laten liggen. In de documentstudie valt op dat elke gemeente uitgebreide beleidsplannen heeft. Deze plannen stammen soms nog uit 2015 of 2017. Het is de vraag of dit passend is bij een zich sterk ontwikkelende samenleving en het type vraagstuk. Plannen zijn meer of minder integraal gemaakt. Doelstellingen zijn merendeels impliciet.
- *Voortgang.* Op dit moment wordt gezien dat de voortgang stopt op domeinen buiten de invloedssfeer van direct betrokken partners. In Rotterdam worden wel de benodigde woningen geleverd voor een ingeperkte groep die daar aanspraak op kan maken. Utrecht en Amsterdam geven aan vast te lopen. Den Haag heeft recent afspraken gemaakt over de te leveren aantallen maar ook daar worden deze niet gehaald.
- *Resultaat.* Daarmee kan geconcludeerd worden dat in geen van de onderzochte gemeenten het vraagstuk wordt opgelost.

Oplossingsrichting huis en begeleiding als uitgangspunt van beleid, maar gebrek aan resources:

- *Domein overstijgend.* In de case Amsterdam is recent het meerjarenplan met deze insteek aangescherpt, waarbij een domein overstijgend meerjarenplan is ingevuld. Utrecht kende deze richting al eerder. In Den Haag kent men een soortgelijke denkrichting, zo laten collegebrieven zien. Binnen deze gemeenten worden voorbehouden gemaakt ten aanzien van de te behalen resultaten. Zoals afdoende beschikbare financiering, woonruimte en betrokkenheid regiogemeenten. In geen van deze plannen wordt aangegeven hoe men deze voorbehouden aanpakt. In twee cases wordt aangegeven deze voorbehouden landelijke kenbaar te hebben gemaakt. In Rotterdam wordt huisvesting ook als belangrijke factor genoemd en lukt het om de groep die volgens de gestelde kaders in aanmerking komt binnen de gestelde termijnen van woonruimte te voorzien.

- *Afspraken.* De ene gemeente maakt overigens fors ruimere afspraken maakt dan de andere over het beschikbaar stellen van woningen. Voldoende betaalbare woningen leveren is een vraagstuk. In de uitvoering levert dit problemen op die de relaties tussen partners onder druk zetten. Zo wordt in Utrecht en Amsterdam de afgesproken aantallen niet gehaald. In Den Haag zijn vrij recent afspraken over aantallen gemaakt.
- *Kanttekeningen.* Er moet ruimte zijn voor afwijkende groepen die een andere oplossing nodig hebben. Prikkelarme plekken, of maatwerkoplossingen. Wijsamenstelling wordt genoemd, daarin heeft Rotterdam dit met de Rotterdamwet het stevigst vastgezet (Gemeente Rotterdam, 2019).
- *Sturing.* Er is meer sturing nodig en betrokkenheid partners om de opgave te realiseren, zo wordt aangegeven. Zoals ook in recent verschenen rapport (Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021).

Government:

- In algemene zin wordt duidelijk dat er meer sturing nodig is en betrokkenheid van partners. Dit sluit aan bij de bevindingen van het recent verschenen rapport van de landelijke interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen (2021).
- Verandering en beweging ontstaat door persoonlijke kracht en drive van individuen. Dit is afhankelijk van personen. Dit lijkt aan de bevindingen van Van Regenmortel (2020).

Samenwerken:

- *Wisselend beeld.* Bij de respondenten wordt ten aanzien van samenwerken op verschillende wijze geantwoord. Binnen twee cases is daar een overwegend gedeeld beeld over bij de respondenten. Bij twee cases lopen de meningen over de samenwerking uiteen. Opvallend is dat alle gemeenten de samenwerking binnen het netwerk als positief duiden, waarbij aanbieders en woningcorporaties daar genuanceerder over zijn. Daarbij worden situaties genoemd zowel positief als minder positief die te verbinden zijn aan multi-actor en multi-level governance. Het belang van vertrouwen wordt regelmatig genoemd.
- *Sturen op samenwerking.* De samenwerking tussen de partners wordt op uitvoeringsniveau in alle situaties als positief gezien. Door partijen wordt dit bewaakt en actief op geïntervenieerd als dit knelpunten oplevert. Dit wordt gezien als een belangrijk punt om de samenwerking te bevorderen. Binnen alle cases zijn overeenkomsten opgesteld met betrekking tot het beschikbaar stellen van woonruimte. Waarbij wordt aangegeven dat de problemen grotendeels niet in de driehoek, wonen/gemeente/zorgaanbieders zitten maar op andere terreinen. Te denken valt dan aan voldoende bouwafspraken maar ook de opvattingen over het succesvol kunnen plaatsen van deze groep worden gezien als probleem.
- *Trots.* In alle gemeenten wordt met trots gesproken over de geleverde prestaties tijdens de corona-pandemie, waarbij veel inzet is geleverd door partijen. Er is trots op de eigen prestaties en die van het netwerkverband. Respondenten wijzen dit toe aan mentaliteit met woorden als *durfmentaliteit*, *afsprake is afspraak*, of een ontstane cultuur in de gemeente, *wij doen dit altijd zo met elkaar*. Of *wij zijn een sociale gemeente*.

Discours:

- *Beeldvorming.* Het realiseren van afdoende capaciteit voor het plaatsen van deze groep in woningen leidt in de praktijk tot problemen. Dit ontstaat door gebrek aan woningen maar ook door het beeld van de doelgroep in combinatie met leefbaarheidsvraagstukken in de wijk. In algemene zin zijn er bij respondenten zorgen over afnemende draagkracht in specifieke wijken.
- *Praktijkervaring positief.* Aangegeven wordt dat de groep dakloze mensen eenmaal geplaatst zelf geen grotere problemen oplevert in de woning dan reguliere huurders. In meerdere gemeenten wordt gesproken over de noodzaak tot het bijsturen van de beeldvorming, zowel bij de samenwerkingpartners als naar de burgers van gemeenten.
- *Stigma.* In beleid en uitvoering wordt hier en daar stigmatiserende benadering gezien. Zo kent Den Haag een specifiek ‘daklozenloket’ waar mensen naar toe moeten als zij dakloos zijn geworden. Dit wordt als stigmatiserend gezien door respondenten. Andere gemeenten spreken in meer neutrale bewoordingen over eenzelfde dienst, zoals een Centraal Onthaal of Stadsteam Herstel.

Ten behoeve van de vergelijking wordt in figuur 8 een tabel met feitelijke informatie ten aanzien van de vier cases weergegeven.

Figuur 8 Cijfermatige overzichtstabel Cases

Vergelijking cases	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht	landelijk	bron
Aantal inwoners	873.300	548.300	651.000	359.000	17 mio	CBS.nl
Aantal daklozen, schatting	7000-10000	3400	4700	1000	36.000	Waarvan 37% in G4 (CBS.nl) (op basis schattingen respondenten 44%)
Decentralisatie uitkering brede aanpak dak- en thuisloosheid 21-22	46.858.940	16.249.470	19.556.050	22.428.048		Ministerie VWS
Aantal beschikbare wooneenheden bijzondere doelgroepen	1000	331	331	385		beleidsdocumentatie

6. Analyse van de Onderzoekresultaten

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de discoursanalyse, literatuurstudie en vergelijkende casestudy tegen elkaar aangelegd. De informatie wordt in dit hoofdstuk gestructureerd langs de elementen van het voor het onderzoek opgestelde denkkader, zie figuur 6. Per paragraaf wordt een onderdeel van het denkkader besproken. Steeds wordt aangegeven hoe vanuit de documentatie hierover wordt geschreven, aangevuld met het beeld wat respondenten hierover hebben. Dit wordt tegen de inzichten vanuit de literatuurstudie aangehouden. Voorafgaand wordt in de paragrafen 6.2. en 6.3. ingegaan op een aantal belangrijke kernpunten van het beleidsvraagstuk zelf. In paragraaf 6.4. worden de bevindingen ten aanzien van de perceptie, het discours, besproken. Paragraaf 6.5 en 6.6 gaan in op de sturingsvormen, government en governance.

6.2. Aard van het beleidsvraagstuk: Geen overzicht

Het beeld ontstaat uit de interviews en de documentstudie dat het gebrek aan overzicht van het vraagstuk en het gebrek aan resources zoals huisvesting en financiële middelen belangrijke factoren zijn. In de sub paragrafen worden deze factoren besproken om hier meer inzicht in te krijgen.

6.2.1. Beeld uit de documentanalyse:

Er is geen overzicht van het vraagstuk te vinden in documentatie. Een verschil in interpretatie van definities maar ook het fluïde karakter van het vraagstuk is hier onder andere debet aan. Dit wordt bevestigd in diverse onderzoeken waaronder het vergelijkende G4 onderzoek. (G4 USER, 2019) Respondenten geven aan dat een compleet beeld waarschijnlijk niet zal ontstaan. Recent is gestart met een monitor dakloosheid vanuit de landelijke overheid om de voortgang op de plannen van aanpak te monitoren. Een doelstelling is om deze monitor te ontwikkelen tot een kwalitatief goede monitor. Van de onderzochte steden in deze casestudy hebben drie van de vier gemeenten gegevens aangeleverd (KPMG, 2020).

6.2.2. Beeld uit de interviews

Geen van de respondenten geeft aan een volledig beeld te hebben en grip te hebben op het vraagstuk. Op het gebrek aan beeld wordt verschillend gereageerd. Respondenten geven aan zoveel mogelijk *overzicht* te willen krijgen op de opgave, of willen weten wanneer het vraagstuk '*klaar is*'. Maar ook wordt genoemd dat het acteren op *zichtbaarheid van de problematiek* afdoende is. Sturing op het vraagstuk met *gebruik van data* kan veel beter aldus respondenten. Waarbij het sturen op *in-door-uitstroom*, *effectiviteit* en gerichte *inzet* van middelen in alle cases beter kan.

Aangegeven wordt dat enige dakloosheid altijd wel zal blijven. Gemeenten geven aan het grotendeels oplossen minder waarschijnlijk te achten en zijn tevreden als grote stappen worden gezet. De bevroegde aanbieders en woningcorporaties zijn hier optimistischer over en zijn van mening dat in een land als Nederland dakloosheid opgelost moet kunnen worden.

6.2.3. Inzichten uit de literatuur

Bij een ongetemd vraagstuk wordt vanuit de theorie aangeraden om vraagstukken niet onnodig te compliceren. Blijf weg van het ‘wicked problem’ label en zorg voor deeloplossingen samen met de juiste actoren die zorgen dat ongestructureerde problemen worden gestructureerd, zo stelt Hoppe (2018). Zorg voor een sensitizing concept tussen de samenwerkingspartners en pas netwerkgerichte sturing toe vanuit een procesmanagement gedachte. (Korsten, 2011).

6.3. Aard van het vraagstuk: gebrek aan resources

Een tweede aangegeven knelpunt is het gebrek aan oplossingsmogelijkheden door een tekort aan huisvesting en financiële middelen.

6.3.1. Beeld uit de documentanalyse

In alle onderzochte situaties is sprake van een tekort aan resources, dit wordt als belangrijkste factor geduid in het niet kunnen oplossen van het vraagstuk. Woonruimte en financiële middelen worden daarbij het vaakst genoemd. Het organiseren van resources wordt gefragmenteerd in aparte afdelingen van gemeenten en binnen verschillende departementen van de overheid georganiseerd. Het tijdig en juist beschikbaar krijgen van de resources is een belangrijk knelpunt, dit leidt tot tekorten aan resources in alle cases.

Met deze tekorten wordt in de praktijk van de cases verschillend omgegaan, zoals het:

- Ophogen van de drempel tot zorg door toevoegen aanvullende criteria aan de Wmo (zelfredzaamheidscriteria dakloosheid Amsterdam/Rotterdam/Den Haag),
- Beperken van beschikbare begeleidingstijd (lagere zorgindicaties Den Haag),
- Laten oplopen van wachtlijsten voor aanvullende zorg (2000 mensen wachten op MO/BW zorg in Amsterdam, maar ook wachtlijsten voor eerste noodopvang in Den Haag),
- Afschalen in kwaliteit van zorg (minder mensen op dienst Rotterdam),
- Openen van extra opvang locaties vanwege tekort aan woningen (Utrecht en andere steden),
- Onderzoeken van andere methodieken en aanpassen van regelgeving (onder de pannen Amsterdam en Utrecht),
- Opstellen van integrale beleidsplannen door gemeenten met als doel, meer woningen organiseren in gemeente en regiogemeenten. (Amsterdam, Utrecht, Den Haag),

- Beschrijven van voorwaarden en inzet op lobby naar ‘Den Haag’. Zoals met het sturen van een brandbrief vanuit de partners en gemeente Amsterdam naar het Rijk.

6.3.2. *Beeld uit de interviews*

Bij navraag in de interviews welk effect respondenten verwachten van de huidige beleidsplannen geven alle respondenten aan dat de extra beschikbare middelen vanuit de plannen van aanpak dakloosheid als een impuls moeten worden gezien. Woorden als *vliegviel*, *extra impuls*, *neemt onrendabele top weg*. Maar ook woorden als, *te weinig*, *structurele middelen nodig* en de opmerking *dat financiële middelen krachteloos zijn zonder extra woningen*. Dit sluit aan bij de bevindingen van de aangestelde ‘boegbeelden’ ter ondersteuning van de landelijke campagne en de monitor voortgang KPMG, dat huisvestingsoplossingen ver achter blijven bij de in de plannen gestelde doelstellingen (Frings, 2021; KPMG, 2020). Ook worden een tekort aan beschikbare tijd per cliënt (indicaties zorg) en het borgen van de basis kwaliteit van de Maatschappelijke Opvang als knelpunten gezien.

6.3.3. *Inzichten uit de literatuur*

Ten aanzien van beleggen van verantwoordelijkheid voor deze taak wordt zichtbaar dat ten aanzien van dit vraagstuk sprake is van meerdere sturingscentra, want een aantal domeinen zijn aan zet, polycentric, zoals Rhodes (1996) beschrijft. Met daaraan gekoppelde eigen circuits van beleidsvorming, instrumentarium en sturingswijze (Hoogerwerf, 1998). Als voorbeeld: vanwege de decentralisatie van de uitvoering Wmo naar gemeenten kan het Rijk niet sturen op de wijze waarop recourses beschikbaar worden gesteld en uitgegeven, deze sturing ligt bij de gemeente. Op haar beurt bepalen gemeenten niet de hoogte van toegewezen budgetten, dit ligt bij de Rijksoverheid. Multi level en multi actor governance wordt toegepast. Zo wordt gezien dat vanuit landelijke overheid getracht wordt te inspireren en een duw de ‘goede’ kant op te geven middels impuls middelen en door een interdepartementale stuurgroep in te richten op huisvestingsvraagstuk over domeinen heen. Boesveldt (2019) stelt dat de fragmentatie van de overheid en de wens van de overheid om dit tegen te gaan een belangrijke factor is in organiseren van adequate zorgarrangementen (Boesveldt, 2019). Ook wordt gezien dat een overkoepelende structuur kan ondersteunen (Hoppe, 2018).

6.4 Discours in het huidige dakloosheidsbeleid

6.4.1. *Beeld uit de documentanalyse*

Binnen de Grondwet en Wmo worden recht op huisvesting en de toegang tot de maatschappelijk opvang beschreven. Publieke belangen worden in wetgeving geborgd.

In de bestudeerde beleidsplannen wordt geconstateerd dat ten aanzien van dakloosheid een moralistisch discours zichtbaar is, waarbij meer recentelijk een (mensen)rechtenperspectief opgang doet. Een aanvullend principe in beleidsdocumentatie met betrekking tot toewijzing van zorg is het begrip ‘Zelfredzaamheid’ (Westert & de Groot, 2017; Boesveldt, 2019). Maar ook de visie op organiseren van zorg (Commissie Toekomst beschermd wonen, 2015) en participatie, de eigen kracht gedachte. Samenvattend ontwikkelt het discours zich in beleid dat verschuift van ‘eigen schuld, dikke bult’ naar het bieden van ‘bescherming en zorg’, naar eigen kracht’ en ‘zelfredzaamheid’.

In het recent opgestelde beleidsprogramma ‘Een nieuwe start. Samen op weg naar perspectief’ laat Amsterdam het ‘zelfredzaamheidsprincipe’ los (Gemeente Amsterdam, 2021). Dit is een voorbeeld waarbij de opgedane inzichten vanuit de RVS zijn vertaald in nieuwe beleidsuitgangspunten en afspraken. Discours schuift daarmee op. Benamingen als zelfredzame of economisch daklozen komen verder regelmatig terug in beleidsplannen in andere gemeenten. In de wettelijke kaders komen deze benamingen niet terug, er is geen heldere definitie van deze groepen te vinden. In wetgeving bestaan deze groepen niet (overheid.nl, 2021). Een interessante uiting vanuit van staatsecretaris Blokhuis (VWS) over de noodzaak tot het oplossen van dakloosheid. “We zijn het aan onze stand verplicht”. Waarbij het de vraag is of deze uitspraak refereert aan het recht op opvang dat als zodanig in de wet is verankerd of iets anders wordt bedoeld. De afdwingbaarheid van de rechten in de wet verankerd wordt in de praktijk als laag gezien (Westert & de Groot, 2017). Waarbij wordt gesteld dat bij de bepaling of iemand aanspraak kan maken op opvang feitelijk verkeerde gronden voor toetsing worden gebruikt. Er zijn extra toetsingsgronden aan toegevoegd, men moet ‘niet zelfredzaam zijn’.

6.4.2. Beeld uit de interviews

Alle respondenten geven aan intrinsiek gemotiveerd te zijn om dakloosheid te bestrijden, vaak met eigen motivatie vanuit een voorval in de omgeving, of een grote maatschappelijke betrokkenheid. Men ziet een complexer wordende maatschappij als oorzaak en ziet dakloosheid als iets dat mensen kan overkomen, door met pech verkeerd om te gaan, of een samenloop van omstandigheden. Een groep mensen in de samenleving wordt als meer kwetsbaar gezien; Mensen met verstandelijke beperking, kwetsbare psychische gezondheid en een klein netwerk. Over de oplossingsrichting zijn respondenten het eens; huisvesting en een vorm van begeleiding zal grotendeels het vraagstuk kunnen oplossen. Ten aanzien van de teneur in de stad zelf wordt wisselend geantwoord. Respondenten uit steden als Utrecht en Amsterdam zijn positief over hoe over het oplossen van dakloosheid in de stad wordt gedacht. Den Haag en Rotterdam zijn wisselender.

In alle cases wordt door respondenten aangegeven dat gewerkt moet worden aan destigmatisering zodat de beeldvorming blijvend verandert. Het beeld over overlast van deze groep moet bijgesteld. Woningcorporaties geven aan geen hogere percentages overlastklachten te ervaren dan van de reguliere groep. Men signaleert dat hierop werk aan de winkel is. Het lukt om voorzieningen in te passen. Waarbij het inpassen van een voorziening in de wijk wel vragen en weerstand van de buurt geeft. Dit is, zo geven respondenten aan, over het algemeen goed te ondervangen door een zorgvuldig doorlopen inpassingstraject.

Bij navraag zijn alle plannen ten aanzien van het opheffen van dakloosheid aangejaagd vanuit het sociaal domein en niet vanuit een ruimtelijk perspectief. In de case Amsterdam is recent een domein overstijgend meerjarenplan vastgesteld. Utrecht kende deze richting al eerder. In Den Haag kent men een soortgelijke denkrichting, zo laten collegebrieven zien. In Rotterdam is dit nog niet zichtbaar. Kanttekeningen zijn er ook, er moet ruimte zijn voor afwijkende groepen die een andere oplossing nodig hebben zoals ‘prikkelarme plekken’, of ‘maatwerkoplossingen’. Alle respondenten geven aan dat de afgelopen tijd, mede door de corona pandemie er meer *begrip* voor dakloosheid is ontstaan in de eigen gemeente. Samen met de aandacht van de landelijke overheid, de rapporten die zijn verschenen, kantelt het beeld enigszins al wordt dit als broos getypeerd. Beleidsvoornemens worden vaker in doelstellingen beschreven en reiken over meerdere domeinen. Respondenten vindt deze doelstellingen vaak nog ‘te vaag’ en niet afdwingbaar genoeg.

6.4.3. Inzichten uit de literatuur

In de literatuur wordt gesproken over discourscoalitie waarbinnen een verhaallijn wordt gevormd, dat de opvattingen over wat moet gebeuren en het uiteindelijke beleid kan sturen (Korsten, 2014). Aangegeven wordt dat realisatie van doelstellingen afhangt van persoonlijke drive (Regenmortel, 2020). Het is zichtbaar dat deze ‘drive’ op dit moment in vrijwel alle onderzochte cases aanwezig is. Bij meerdere sturingscentra (Rhodes, 1996), waarvan zoals geconstateerd sprake is, is het de vraag of de juiste actoren aangesloten zijn en een afdoende omvattend sensitizing concept is ontwikkeld waarin alle van belang zijnde actoren gevat zijn en een gedeeld beeld van de opgave is gecreëerd en deze concreet is vertaald in doelstellingen en te behalen resultaten. (Hoppe, 1999)

6.5. Sturing: Government principles in de praktijk

6.5.1. Beeld uit de documentanalyse

Ten aanzien van het gevoerde beleid wordt zichtbaar dat gemeenten vanuit de toegewezen regierol als zijnde regiogemeente beleidsplannen hebben opgesteld. De grondwet stelt ‘behoorlijke huisvesting als fundamenteel mensenrecht en menselijke waardigheid’.

Daarbij lopen we tegen een kernpunt aan. De Wmo borgt het recht op opvang en doet geen uitspraak over het organiseren van huisvesting terwijl dit als de voornaamste oplossingsrichting wordt gezien. De vraag is op welke wijze het recht op huisvesting bij dakloosheid verwezenlijkt kan worden. De bescherming en borging van deze rechten is binnen de overheid bij verschillende organen belegd. Beleid ten aanzien van het recht op huisvesting is belegd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beleid ten aanzien van het recht op Opvang is belegd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor uitvoering gedecentraliseerd naar regiogemeenten. Ook binnen lagere overheden is deze scheiding zichtbaar. In 2020 worden in de voortgangsrapportage Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang vanuit VWS een aantal instrumenten aangereikt. Ook wordt de aanwijzing gegeven aan gemeenten om dakloosheid aan te pakken vanuit ‘het in één keer goed doen en vanuit een perspectief waarin huisvesting voorop staat’.

6.5.2. Beeld uit de interviews

Respondenten in alle steden geven aan deze materie complex te vinden, zowel vanuit de weerbaarheid, de diversiteit van het vraagstuk, maar ook omdat dit over verschillende systemen heen beweegt. Op de vraag of het vraagstuk ook als een ‘wicked problem’ beschouwd zou moeten worden werd in algemene zin aangegeven dat het vraagstuk niet ‘wicked’ zou hoeven of moeten zijn, maar dat we dit met elkaar zo creëren. Diverse respondenten gaven diverse oplossingen aan, in lijn met Turnbull & Hoppe (2018) hoe het vraagstuk te verkleinen en zo te kunnen ‘temmen’. Aangegeven werd dat in Nederland dakloosheid oplosbaar zou kunnen zijn. De huidige omstandigheden overziend maakt dat oplossingen over verschillende domeinen nodig zijn en de overheidsorganisatie het vraagstuk complexer dan nodig. Zo zijn er zorgen over de mogelijke doordecentralisatie van de verantwoordelijkheden van de centrumgemeente naar alle gemeenten in een regio. Daarvoor worden verschillende redenen aangegeven. De aard van de problematiek, mensen trekken vaker naar de grote stad als ze dakloos raken. Beperkte kennis van zaken over het vraagstuk of een andere perceptie van het vraagstuk wordt als belemmering gezien. Ook is er een andere wijze van omgaan met bouwopgaven tussen gemeenten. Ook is een bepaalde schaalgrootte nodig om voorzieningen te realiseren, aldus respondenten. In algemene zin wordt als belemmering gezien dat het gevoerde beleid is gebaseerd op wederzijdse afhankelijkheden waarbij niet alle risico’s en afhankelijkheden zijn afgedekt. Zie de genoemde disclaimer van de gemeenten voor het kunnen uitvoeren van beleidsvoornemens: incidenteel geld, woningen zijn er niet. Het oplossen daarvan ligt deels buiten de macht van de betrokken actoren.

Centrum gemeenten geven aan dat bij regiogemeenten het besef en noodzaak van een gedeelde aanpak nog niet altijd aanwezig is. De wens tot opnieuw ontwerpen wordt geuit door meerdere respondenten.

6.5.3. Inzichten uit de literatuur

Klassieke overheidstaken waarbij publiek belang wordt geborgd, worden vaker vanuit een governmentele focus aangepakt (Laswell, 1971). Bij dit vraagstuk is dit niet het geval. Aangeraden wordt om een weerbarstig vraagstuk te structureren en kleiner te maken en op te lossen volgens een adequate methodiek (Turnbull & Hoppe, 2018; Hoppe, 2018). Op dit moment wordt gewerkt met aanvullende incidentele plannen en aanvullend incidenteel budget. Gemeenten geven dit ook aan als knelpunt. Zij stellen afdoende middelen als voorwaarde voor het behalen van de resultaten. Daarmee wordt het publieke belang vooralsnog niet geborgd (Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, 2000). De aanwezigheid van verschillende perceptie van een beleidsprobleem maakt een probleem ‘wicked’ en in die zin is de perceptie van een beleidsvraagstuk ook een narratief. Uit de interviews komt naar voren dat het gevoerde beleid afhankelijk is van geëngageerde politici en beleidskeuzes zoals beschreven in de literatuur door Van Regenmortel (2020) en Boesveldt (2015). Het borgen van afdoende recourses voor het realiseren van de plannen ligt niet geheel binnen de mogelijkheid van de huidig betrokken samenwerkingspartners ligt.

6.6. Sturing: Governance principes in de praktijk

Een tweede sturingsprincipe, zoals aangegeven in het denkkader, is het begrip governance. In de bespreking wordt dit in de analyse uitgesplitst in twee deelbegrippen, samenwerking in beleidsvorming en samenwerking in beleidsuitvoering. Deze begrippen worden in de volgende sub paragrafen besproken.

6.6.1. Beeld uit de documentanalyse

Ten aanzien van de opzet van beleidsplannen werd in twee steden aangegeven dat de genoemde plannen van aanpak voor extra middelen zonder tussenkomst van de reguliere samenwerkingspartners door de verantwoordelijke gemeente tot stand zijn gekomen. In beide steden is door respondenten hierop een aanvulling op de plannen of een alternatief plan geschreven. Deze houding van de gemeente is te karakteriseren als een meer sturende houding, behorende bij een government approach. Opvallend is dat vanuit deze beide gemeenten ten aanzien van de samenwerking met partners woorden als *co-creatie* en *netwerk benadering* worden gebruikt, termen die horen bij een governance approach. Bij de andere twee steden wordt aangegeven dat deze plannen in co-creatie zijn opgesteld, waarbij de aanbieders in de planfase een pro-actieve houding aannemen en zich ook herkennen in de plannen.

In de beleidsuitvoering wordt in alle gemeenten samengewerkt in (complexe) netwerkverbanden. Er zijn per gemeenten verschillende overlegcircuits op verschillende niveaus, soms georganiseerd vanuit de gemeente, soms vanuit andere partners. Het is onduidelijk op basis van welke afspraken deze netwerken samenwerken en hoe wordt bijgestuurd als resultaten niet gehaald worden, of wat gedaan wordt als vraagstukken buiten het netwerkverband vallen.

6.6.2. *Beeld uit de interviews*

Uit de interviews komt naar voren dat men voor de overheid de opgave ziet om het beleid over verschillende domeinen heen te ontwikkelen. Dat dit moet worden afgestemd en gecoördineerd. Gezien wordt dat meer coördinatie en sturing nodig is op de juiste terreinen, willen de plannen gaan werken. *Landelijke sturing* op het vraagstuk gaat helpen, zo geven alle partijen aan. Een heldere *opdracht* vanuit het rijk, zowel in de bouwopgave als het huisvesten van deze doelgroep voor alle gemeenten wordt als helpend gezien. Over de manier waarop is verdeeldheid. Het zomaar *kopiëren* van een model uit een ander land, bijvoorbeeld een door respondenten genoemd, Finse model, wordt als *niet haalbaar* geacht. De Nederlandse samenleving is een andere. Het ontwikkelen van een eigen plan een ‘deltaplan’ wordt genoemd.

Als doorslaggevende factor wordt door alle partijen *politieke wil* als de voornaamste factor aangegeven. Bij aanwezigheid hiervan wordt de samenwerking tussen partijen op alle niveaus als overwegend positief gezien. Bij het ontbreken van politieke wil worden meer negatieve opmerkingen over de samenwerking gemaakt. *Persoonlijke rolopvatting, en pro-activiteit* worden daarnaast door alle partijen genoemd als belangrijke motor in de samenwerking. Waarbij respondenten ook aangeven dat het belangrijk is wat de eigen organisatie kan realiseren, kan deze *meebewegen* en is er *draagvlak* voor de richting. Respondenten vragen zich soms af of partijen het kunnen *waarmaken* of er wel *achter staan*. *Elkaar iets gunnen en vertrouwen* ontstaat als de rolopvatting aansluit bij wat gewenst is vanuit het samenwerkingsverband. Op die momenten ontstaat *alliantievorming en samen optrekken* als resultaat. Waar dit ontbreekt ontstaat *strijd* en gaan partijen *zelf zaken organiseren* en *langs afspraken* om toch zaken mogelijk te maken die zij noodzakelijk achten, zo wordt aangegeven. *Wensen* ten aanzien van de samenwerking zijn er ook. Het moet en kan *simpeler, meer mandaat, en gefocust* organiseren helpt zo wordt door de aanbieders en woningcorporaties aangegeven. De gemeenten geven dit in mindere mate aan.

In de samenwerking ontstaan knelpunten op het moment dat vraagstukken *buiten de kaders* van het netwerk komen. Dan wordt zichtbaar waar *systeemgrenzen* moeten worden overschreden. Zoals in de case Amsterdam, waar beschikbaar gestelde woningen voor dakloze mensen door hulpverleners niet benut worden omdat deze buiten de in het beleid vastgestelde kaders vallen, of flexwoningen niet geplaatst kunnen worden omdat locaties niet gevonden worden.

Maar ook het niet aangehaakt krijgen van essentiële partijen buiten het MO netwerk in Utrecht wordt als reden genoemd. Ook op het moment dat er onenigheid ontstaat over het *waarmaken* van de afspraken of dat de bestaande afspraken het vraagstuk niet kunnen *oplossen*. In alle steden wordt aangegeven dat men tegenover elkaar kan komen te staan bij knelpunten. Waarbij bij de ene gemeente er wel vertrouwen wordt gevoeld en bij andere gemeenten de samenwerkingsrelaties verder onder druk komen te staan, aldus respondenten. Frases worden genoemd als een *stevig robbertje vechten, maar dat kunnen wij goed* maar ook frases als *niet gehoord worden of jaren bezig om een vraagstuk geagendeerd te krijgen*. Aangegeven wordt ook *dat creativiteit in het samenwerkingsverband afneemt bij een toenemende complexiteit van problemen*.

6.6.3. Inzichten uit de literatuur

Een tweede sturingswijze wordt gezien, governance. Met daarbij behorend instrumentarium. Beleid komt daarbij tot stand in co-creatie, in netwerkverbanden op basis van multi-actor en/of multi-level governance sturingsprincipes. Beschreven wordt dat netwerken zich autonoom gedragen en een meer governmentele sturen uitgedagen en daarmee centrale leiding weerstaan (Rhodes, 1996). Netwerken kennen een eigen dynamiek en de vraag is hoe autonoom deze moeten kunnen opereren bij dit type complexe maatschappelijke vraagstukken waarbij oplossingen vanuit verschillende domeinen gecreëerd moeten worden. De vraag is hoe op deze wijze resultaten kunnen worden gegarandeerd en of vormen van netwerksturing afdoende soelaas bieden bij complexe maatschappelijke vraagstukken. In de literatuur wordt beschreven dat qua overheidssturing wordt bewogen van government naar governance (Korsten, 2011). Over het toepassen van een combinatie van beide vormen van sturing waarbij over verschillende domeinen heen moet worden bewogen lijkt nog weinig beschreven. In de praktijk wordt om meer regie, coördinatie en sturing gevraagd waarbij het werken in complexe netwerkverbanden als ingewikkeld en complicerend wordt gezien.

7. Conclusies en Aanbevelingen

7.1. Inleiding

In hoofdstuk 7 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek waarvan verslag is gedaan in de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 7.2. worden de onderzoeksvragen eerder weergegeven in paragraaf 1.5. en het denkkader zoals beschreven bij paragraaf 3.6. nogmaals naar voren gehaald zodat de bevindingen uit het onderzoek gemakkelijk te relateren zijn aan de vragen en het opgestelde denkkader. In paragraaf 7.3. wordt na een beschouwing op de deelvragen de conclusies van het onderzoek weergegeven waarmee de hoofdvraag wordt beantwoord. Aansluitend worden in paragraaf 7.4. aanbevelingen geformuleerd in deze paragraaf wordt deelvraag 4 beantwoord. Ook worden suggesties voor vervolg onderzoek gedaan. Als een afzonderlijke stap wordt in paragraaf 7.5. ingegaan op de managementvraag.

7.2. Onderzoeksvragen en Denkkader

Voor de leesbaarheid in dit hoofdstuk zijn allereerst de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen nogmaals weergegeven

Centrale onderzoeksvraag:

Welke factoren spelen een rol in de afwegingen van beleidsbepalers en wat is daarbij de mogelijke impact van alliantievorming bij het maken van beleid voor duurzame huisvestings- en begeleidingsoplossingen voor het voorkomen en beëindigen van dakloosheid?

De volgende deelvragen zijn voor het onderzoek opgesteld:

Vraag 1: Welke beleidsontwikkelingen doen zich de afgelopen decennia voor op het terrein van de maatschappelijke opvang en dakloosheid?

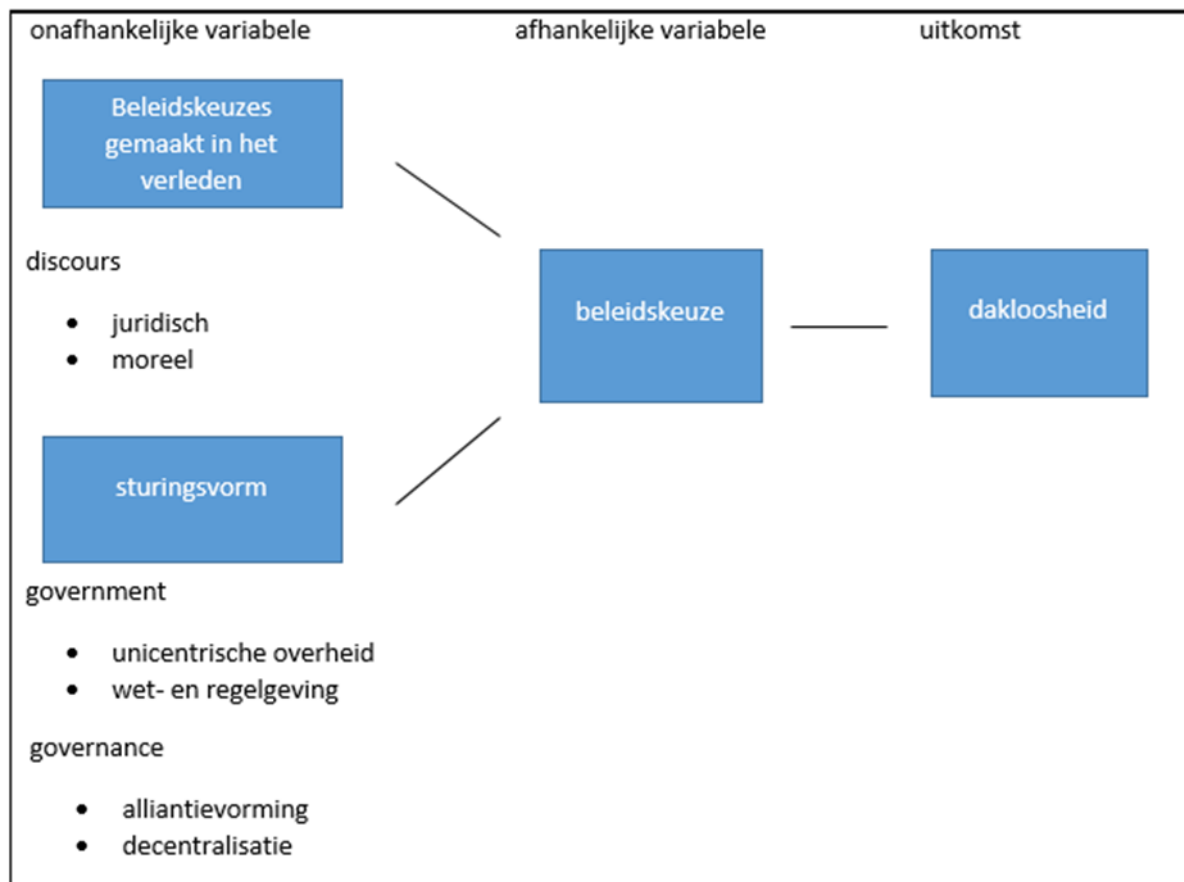
Vraag 2: Wat is de stand van het wetenschappelijk debat over beleids- en besluitvormingsprocessen?

Vraag 3: Op welke wijze komen beleidskeuzes tot stand ten aanzien van dakloosheid en welke rol speelt alliantievorming daarin?

Vraag 4: Welke lessen zijn er te trekken en welke aanbevelingen zijn te doen ten aanzien van te vormen beleid ten behoeve van het oplossen van dakloosheid?

Voor de beantwoording van deze vragen is op basis van een discoursanalyse en literatuurstudie het onderstaande denkkader opgesteld. Dit kader, eerder getoond in paragraaf 3.6 wordt nogmaals weergegeven.

Figuur 3 Bijgesteld Denkkader op basis Literatuurstudie



7.3. Conclusie

In paragraaf 7.3 worden allereerst de deelvragen 1 tot en met 3 beantwoord. Afgesloten wordt met het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag waarmee de conclusies van het onderzoek worden weergegeven. Aansluitend wordt bij paragraaf 7.4, de aanbevelingen, de vierde deelvraag beantwoord.

7.3.1. Antwoord deelvraag 1

Gestart is met een discursief onderzoek naar in het verleden gemaakte beleidskeuzes ter bestrijding van dakloosheid, waarmee de eerste deelvraag is beantwoord. Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken (Korsten A, 2014). Binnen de bestuurskunde biedt dit type onderzoek een mogelijkheid om beleidsdynamiek te beschouwen (Hajer, 2000). Uit dit onderzoek blijkt een golfbeweging in beleid en een verscheidenheid aan opvattingen over het vraagstuk dakloosheid zichtbaar. Waarbij door een aantal maatschappelijke factoren ook de oorzaken van dakloosheid verschuiven.

Ten aanzien van de organisatie van de overheid is de afgelopen jaren een verdere decentralisatie van overheidstaken en verschuiving van verantwoordelijkheden van dit vraagstuk zichtbaar, zoals die beschreven zijn in de Wmo. Vermaatschappelijking van zorg en uitgangspunten voor beleid op basis van participatie en eigen kracht deden hun intrede.

Zichtbaar is een juridisch discours waarbij met betrekking tot het beroep doen op opvang en het bieden van bescherming uitspraken gedaan worden vanuit de Grondwet en Wmo. Het grondwettelijke recht op huisvesting, waarbij in de memorie van toelichting op de Grondwet wordt gesteld is dat slechts in uitzonderingsgevallen een tekort aan woonruimte mag bestaan, komt minder terug in beleidsdocumentaties ten aanzien van bestrijden van dakloosheid. Tegelijkertijd komt het recht op opvang, alhoewel in Europese wetgeving wel zo benoemd, niet zo direct terug in de Wmo. De burger kan aanspraak maken op een maatwerkoplossing waarbij de gemeente uiteindelijk bepaald wat geboden wordt. Dit wordt met beschikkingen vastgelegd. Een burger kan in bezwaar en in beroep hierop. Naast een juridisch discours is een meer moraliserend discours zichtbaar. Aanvullende criteria als de bepaling van zelfredzaamheid in gemeentelijke Wmo plannen of uitspraken als 'In Nederland hoef je niet dakloos te zijn' maar ook het strafbaar zijn van het slapen op straat (in veel gemeenten) zijn voorbeelden van een moreel discours. Andere voorbeelden zijn uitspraken als 'We zijn het aan onze stand verplicht hen te helpen', of 'zij verdienen onze bescherming'. Een meer wetenschappelijk onderbouwd of rechten georiënteerd discours komt recent meer in opgang. Deze verschuiving in opvattingen over het vraagstuk heeft consequenties voor het te voeren beleid waarbij de RVS (2020) de overheid aanraadt het beleid te baseren op 'eerst een thuis'. In de beleidslijnen is door de jaren heen een verschuiving te zien van 'straat naar zorg', van zorg naar zelfredzaam en tendeeft nu in woord en in beleid meer naar een richting waarbij 'huis eerst' voorop zou moeten staan.

7.3.2. Antwoord deelvraag 2

De tweede deelvraag is onderzocht door middel van literatuurstudie. Een verkenning naar de stand van de wetenschap ten aanzien van beleids- en besluitvormingsprocessen is uitgevoerd. Als vertrekpunt voor de verkenning van de literatuur is genomen dat beleid gezien kan worden als een discours. Een discours omvat alle verhaallijnen en visies van de actoren binnen het beleidsveld. Het discours omvat ideeën over de inhoud en de organisatie van het beleidsarrangement. Ook omvat het normen, waarden en probleemdefinities van de betrokken actoren (Lieverink, 2006). In een discours komen dus ook de opvattingen over de verantwoordelijkheden en taken van de overheid met betrekking tot een vraagstuk terug. Daarnaast komen daarin opvattingen naar voren over hoe een probleem moet worden aangepakt.

Hall (1993) beschrijft daarbij dat paradigmawisselingen in het beleid het resultaat zijn van een machtsstrijd, waarbij de voorstanders van nieuw beleid de overhand krijgen (Hall, 1993).

In de literatuurstudie worden twee elkaar opvolgende maar contrasterende stromingen zichtbaar in het organiseren van taken en beleggen van verantwoordelijkheden vanuit de overheid. Deze kennen elk een eigen beleidsdynamiek. Dit zijn de begrippen:

- government
- governance

Binnen de traditie van de government staat centrale sturing en organisatie vanuit de overheid centraal. Bij het uitoefenen van kerntaken van de overheid, zoals het borgen van veiligheid wordt een meer unicentrische benadering gesteld. Waarbij de overheid zowel de verantwoordelijkheid als de uitvoering van taken dichtbij houdt..

In de opvolgende maar contrasterende governance traditie worden vraagstukken georganiseerd door het toepassen van verschillende multi party oplossingen: Multi level, zoals bij decentralisatie van overheidsverantwoordelijkheden en multi actor, zoals bij vermaatschappelijking van de uitvoering van taken van de overheid. Als derde stap in het literatuuronderzoek is gekeken naar het oplossen van complexe, ongestructureerde beleidsproblemen. Een stroming hierin is het toepassen van een netwerkbenadering vanuit een faciliterende overheid. Een andere gedachtegang ten aanzien van ongestructureerde beleidsproblemen¹² is dat deze moeten worden gestructureerd en kleiner worden gemaakt zodat deze hanteerbaar worden, zonder het grotere geheel uit het oog te verliezen (Hoppe & Turnbull, 2018).

7.3.3. *Antwoord deelvraag 3*

Na het aanscherpen van het denkkader met de uitkomsten uit de eerdere stappen is vervolgens de stap naar de empirie, de praktijk gezet. De derde deelvraag is door middel van een vergelijkende casestudy onderzocht. In de casestudy is verkend wat op dit moment belangrijke bepalende factoren zijn in de beleidsafwegingen. Wetende dat dakloosheid vanuit een 'huis eerst' benadering zou moeten worden opgesteld (RVS, 2020).

In het praktijkonderzoek komt naar voren dat voor het oplossen van dakloosheid voornamelijk gekeken wordt naar de driehoek: Wmo afdeling gemeente, maatschappelijke opvang organisatie en woningcorporatie.

¹² "Wickedness" is re-conceptualized as problematcity, concieved as the distance between those who question or inquire into a policy problem[.] This is primarily a political distance, articulated in terms of ideas, interests, institutions and practices."(Turnbull & Hoppe, 2018)

Duidelijk wordt dat zij intensief samenwerken en ook zeker een belangrijke rol hebben. Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat zij het vraagstuk vanuit het perspectief ‘huis eerst’ niet afdoende kunnen oplossen omdat financiering en voldoende woningen ontbreken. Uit het onderzoek blijkt dat een op governance gebaseerde, netwerk gerichte, aanpak onvoldoende soelaas biedt om dit vraagstuk op te lossen. De verantwoordelijkheden voor het organiseren van de oplossing liggen niet of beperkt binnen de macht van het netwerk. Uit het onderzoek komt naar voren dat er niet één actor is die beleidsbepalend is. Door de op governance gebaseerde organisatie en doordat het vraagstuk zich over verschillende domeinen uitstrekt. De oplossingen moeten grotendeels vanuit andere domeinen komen en vanuit niet standaard betrokken actoren bij het oplossen van dakloosheid. Zij kunnen bijdragen aan het oplossen van het woningtekort, aanpassen van belemmerende regelgeving en voldoende structurele financiering organiseren dat in andere domeinen of op andere overheidsniveaus wordt georganiseerd.

Landelijke sturing vanuit de rijksoverheid op het vraagstuk gaat helpen, zo geven alle partijen aan. Dit is in lijn met het advies van de RVS (2020), waarbij om centrale regie wordt gevraagd. Wat deze regie zou moeten inhouden en welke sturing moet worden toegepast is een vraag die verder verkend zou moeten worden. Een heldere opdracht vanuit het Rijk, zowel in de bouwopgave als in het huisvesten van deze doelgroep voor alle Nederlandse gemeenten wordt door respondenten als helpend gezien.

7.3.4. Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de drie stappen in het onderzoek: het onderzoek naar beleidskeuzes in het verleden, de theoretische verkenning van beleids- en besluitvormingsprocessen en de verkenning naar de keuzes in het heden kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

Welke factoren spelen een rol in de afwegingen van beleidsbepalers en wat is daarbij de mogelijke impact van alliantievorming bij het maken van beleid voor duurzame huisvestings- en begeleidingsoplossingen voor het voorkomen en beëindigen van dakloosheid?

De huidige op governance principes gebaseerde organisatie van de overheid en beleggen van taken kan het vraagstuk onvoldoende oplossen. De overheidsinrichting is een belangrijke beleidsbepalende factor. De overheidsinrichting in multi level en multi actor governance plus het feit dat het vraagstuk over verschillende domeinen heen beweegt maakt het vraagstuk complex.

Een tweede factor is dat na de beweging in het beleid van ‘straat naar zorg’ een volgende stap nodig is in het oplossen van dakloosheid. Dit is de verschuiving van ‘zorg naar wonen’, zonder uiteraard eventueel nodige begeleiding uit het oog te verliezen.

Een verschuiving in beleid is daarbij in uitingen en in aanpakken deels zichtbaar. Het ondersteunende instrumentarium ontbreekt, zichtbaar is een gebrek aan resources, sturing en organisatie. Dit moet in lijn komen met elkaar en vraagt een fundamentele verschuiving. De genoemde paradigmawisseling is nog niet compleet. Beleidskeuzes en sturing hebben zoals eerder aangetoond invloed op het aantal dakloze mensen (RVS, 2020; Trimbos-instituut 2014). Denk daarbij, aan mandaat, focus, aanvullende structurele middelen en sturing op het vraagstuk. De eerdere beweging, ‘straat naar zorg’ ging gepaard met een ondersteunend instrumentarium, zoals aanvullende middelen en een scherpe focus.

Een derde factor is dat oplossingen voor dakloosheid door beleidsbepalers op dit moment gezocht worden binnen een zorgdiscours en zorg/sociale domein, waarbij moraliserende en juridiserende tendensen spelen. Het debat over probleemdefinities, oplossingsrichtingen en vormen van maatschappelijke ordening en sturingsinstrumenten lijkt op dit moment gedomineerd te worden door professionals en beleidsmakers in het sociaal domein. Vanuit het sociale domein wordt, op basis van het veranderde perspectief in de oplossingsrichting, zichtbaar de link met het ruimtelijke domein gezocht, vrijwel niet andersom. Daarbij lijkt dakloosheid een probleem van het sociaal domein. Dit is een misvatting als het recht op huisvesting centraal wordt gesteld. Huisvesting wordt in het ruimtelijke domein georganiseerd. Helaas lukt het tot nu toe aantoonbaar niet om de juiste oplossingen te genereren om de verschuiving van ‘zorg naar wonen’ te verwezenlijken en dakloosheid te laten dalen. Belangrijke besluiten voor deze oplossingsrichting, huisvesting, worden in andere domeinen genomen. Het ruimtelijk domein kent een eigen jargon, cultuur en beleidsvormingsstructuur. Door oplossingen teveel in het sociale domein te zoeken waar het ruimtelijk domein aan zet is wordt als het ware ‘op het verkeerde bord geschaakt’, met ‘de verkeerde schaakstukken’ en met ‘andere spelregels’. Deze twee domeinen, zorg en ruimtelijk, moeten bij elkaar gebracht worden en zich tot elkaar gaan verhouden. Een gedeeld perspectief, een omvattend sensitizing concept, is nodig om vanuit dit gedeelde perspectief met de juiste partijen tot gestructureerde oplossingen te kunnen komen. (Korsten, 2011; Turnbull & Hoppe, 2018; Teisman et al., 2018)

Een vierde factor is de wijze waarop rechten van burgers worden geborgd en tegelijkertijd het gedecentraliseerd organiseren van de verantwoordelijkheden van de overheid. Doordat in de Wmo geen rechten geborgd zijn is de consequentie daarvan dat een individuele burger die een beroep doet op de overheid afhankelijk is van de opvatting van de lokale overheid. Op zijn mooist biedt dit creativiteit en maatwerk, op zijn slechtst willekeur en het uitblijven van passende oplossingen waardoor een persoon dakloos blijft.

Dannenbergh et al. (2020) en RVS, (2020) geven aan dat het recht op huisvesting als breekijzer gebruikt moet worden bij tegenstrijdige regels, om zo tot doorbraken te komen. Binnen de Wmo, de wet die maatschappelijke opvang en het beschermd wonen organiseert wordt niet over rechten op huisvesting gesproken. Het recht op wonen is in een ander domein belegd. Met het woningtekort als één van de belangrijkste veroorzakers van dakloosheid op dit moment is het borgen van rechten van burgers een zeer van betekenis zijnde factor. Zowel bij het voorkomen als bij het oplossen van dakloosheid.

Een vijfde factor is het werken in complexe netwerken. Het werken in dit type verbanden wordt in de praktijk als niet helpend gezien bij het oplossen van het vraagstuk. De roep om eenvoud, helder mandaat, minder actoren en het opnieuw ontwerpen van het systeem wordt geuit in het onderzoek. Vanuit de literatuurstudie komt naar voren (Hoppe, 2018) dat ongestructureerde complexe vraagstukken gestructureerd kunnen worden vanuit een probleem gestuurde wijze van beleid maken. Het is de verantwoordelijkheid van de beleidsmaker om een ongestructureerd maatschappelijk vraagstuk te structureren. Ook wordt gezien dat bij het structureren van een beleidsprobleem in deelgebieden wel het overzicht op het totale beleidsprobleem behouden moet blijven, vanuit overkoepelend perspectief op wat gerealiseerd moet worden, een sensitizing concept (Korsten, 2011).

7.4. Aanbevelingen

Vanuit de beantwoording van de deelvragen en centrale onderzoeksvraag kan de stap gezet worden naar het doen van aanbevelingen.

7.4.1. Aanbeveling naar de literatuur

In hoofdstuk 1 is beschreven dat de theoretische relevantie ligt in het leveren van een bijdrage aan hoe beleid ten aanzien van het borgen van grondrechten, van in dit geval dakloze burgers, wordt gevormd en hoe dit in een complex veld van actoren tot stand komt. Theoretische relevantie ligt in het onderzoeken hoe beleidskeuzes gemaakt worden ten aanzien van een complex maatschappelijk vraagstuk, in een complex maatschappelijk veld door de vele betrokken actoren. Specifiek is gekeken hoe verschillende vormen van maatschappelijke ordening (organisatie en sturing) zich tot elkaar verhouden bij de aanpak van complexe vraagstukken en welke effecten deze organisatie en sturing op het vraagstuk heeft.

Op dit moment worden de benaderingen government en governance in de literatuur tegenover elkaar geplaatst, als contrasterende begrippen. Dit type complexe vraagstukken waarbij vele actoren een rol vraagt een combinatie van beiden. Een verkenning op welke wijze government- en governance sturing kunnen worden toegepast bij het oplossen van complexe vraagstukken is nodig.

De vraag is daarbij op welke wijze deze elkaar kunnen versterken, waarbij elementen uit elkaars instrumentarium kunnen worden benut om tot maximaal resultaat van beleid te kunnen komen.

7.4.2. Aanbevelingen naar de praktijk

Gaandeweg de bespreking van de bevindingen uit het onderzoek zijn in de analyse en de beantwoording van de deelvragen meerdere linken naar de praktijk gelegd. Een aantal van belang zijnde factoren in beleidskeuzes is naar boven gehaald door middel van het onderzoek. Deze zijn verwoord bij de conclusies. Samenvattend: Het vraagstuk dakloosheid is zoals gesteld een complex vraagstuk waarbij overheidsingrijpen noodzakelijk is en waar voor het oplossen meerdere domeinen nodig zijn. Verantwoordelijkheden zijn decentraal zijn belegd en voor de uitvoering wordt in netwerkverbanden gewerkt. Het gedachtegoed ‘huis eerst’ is nog relatief kort omarmd en recent gevat in beleidsplannen. Omdat ‘huis eerst’ voor velen aantoonbaar dé weg is uit dakloosheid, richten de aanbevelingen zich op de lijn om deze oplossingsrichting verder te brengen.

Er is voor het oplossen van dakloosheid via de ingang van huisvesting meer nodig om de paradigma wisseling van zorg naar wonen voor elkaar te krijgen dan op dit moment ingezet wordt. Onder druk kan dit nog prille discours en bijbehorende beleidslijn gaan schuiven. Het tekort aan woningen of woonoplossingen kan gemakkelijk polariserend werken en verschillende groepen woningzoekenden uit elkaar spelen. Houd vast aan een totaalbeleid waarbij alle groepen een plek moeten vinden.

Het vasthouden en onderhouden van het ‘huis eerst’ discours is nodig, vanuit alle actoren nodig bij het oplossen van het vraagstuk. Dit vraagt van betrokkenen een steunende houding en het steeds denken vanuit dit perspectief. Daarnaast zijn een ondersteunend beleidsinstrumentarium en bijbehorende middelen nodig zodat het risico op het schuiven van de ideaal oplossing van dakloosheid middels huisvesting en begeleiding naar suboptimale oplossingen verkleind wordt. Met meer focus op afdoende woonoplossingen en afdoende middelen beschikbaar stellen zijn daar voorbeelden van. Het beleggen van het vraagstuk bij het ruimtelijk domein en sturen met heldere taakstellingen zijn andere voorbeelden.

Naarmate de basis van beleid gegrond is in grondrechten zal de afhankelijkheid van uitvoering door lagere overheden naar verwachting afnemen. Het recht op huisvesting bij dakloosheid is nu niet aan elkaar gekoppeld. Feitelijk is er geen recht om uit te oefenen of waar in de praktijk een beroep op te doen is. Het is op dit moment eerder een leidend principe te noemen zoals verwoord door Dannenberg et al., (2020). Zoek naar manieren om dit recht te verankeren.

De roep om eenvoud, helder mandaat, minder actoren en het opnieuw ontwerpen van het systeem wordt gehoord. Met de benodigde pro-actieve betrokkenheid van verschillende domeinen voor de huis eerst gedachte is de vraag hoe samenwerking georganiseerd gaat worden. De aanbeveling is om te organiseren op basis van wat het vraagstuk nodig heeft en niet vanuit systemen.

De vraag om een deltaplan dakloosheid is door meerdere mensen geuit. Sturingsinstrumenten uit de government benadering kunnen bruikbaar zijn in het verbeteren van de huidige aanpak. Dat zijn bijvoorbeeld, centraliseren, verminderen van actoren, taakstelling meegeven, centrale monitoring of sanctionering. Welke wijze aansluit en nodig is voor het vraagstuk kan verder worden verkend in de praktijk.

7.4.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het brede vraagstuk dakloosheid kent vele ingangen voor onderzoek. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek liggen in de lijn van de in dit onderzoek gekozen onderzoeksrichting. In dit onderzoek zijn ten aanzien van dakloosheid beleidskeuzes en mogelijkheden van sturen en organiseren door de overheid als vertrekpunt genomen. Vanuit deze perspectieven wordt duidelijk dat het vraagstuk zich niet vanzelf zal oplossen en blijkt uit dit onderzoek dat het mogelijk zal verergeren door de manier waarop dit nu wordt aangepakt. Tegelijkertijd is een gedecentraliseerde overheid een feit. Dit is de manier waarop de Nederlandse overheid georganiseerd is en uiteraard kent deze ook voordelen. Want kennis van de lokale praktijk is ook van belang in de uitvoering, zoals Boesveldt (2015) stelt. Verder onderzoek kan helpend zijn naar hoe vormen van centrale sturing (government) in combinatie met decentrale en lokale uitvoering (governance) in de praktijk toegepast kunnen worden. Interessant is te zien of een meer bewuste keuze van sturingsaanpak, wellicht met een combinatie van beide aanpakken tot andere resultaten leidt. Het is voor de oplossing noodzakelijk om meerdere domeinen, met elk een eigen karakter, instrumentarium en sturingssysteem, bij elkaar te brengen. Hoe tot een effectieve aanpak gekomen kan worden, in de wetenschap dat twee domeinen met elk een eigen jargon, cultuur en beleidsvormingsstructuur samengebracht moeten worden, is onderzoekswaardig.

Een tweede weg die ingeslagen kan worden is verder onderzoek doen naar het vormen van helpende discourscoalities bij complexe maatschappelijke vraagstukken. Zoals geïllustreerd in de inleiding van dit hoofdstuk spelen op hetzelfde moment verschillende lijnen door het ‘maatschappelijke gesprek’ over dakloosheid. Onderzoek hiernaar zou beleidsmakers en beïnvloeders kunnen helpen met inzicht hoe met het gebruik van ‘taal’ zo effectief mogelijk sturing te geven is aan het maatschappelijk gesprek bij complexe vraagstukken. Met als doel oplossingen dichterbij te brengen.

7.5. Managementvraag

De managementvraag die de aanleiding voor dit onderzoek vormde kan met de gevonden conclusies en aanbevelingen beantwoord worden. Er is zicht op de van belang zijnde factoren ontstaan. Waarbij meer inzicht is ontstaan in hoe beleid tot stand komt en waar mogelijke invloed ligt. Bestuurders, directeurs en strategisch managers werken dagelijks in deze omgeving.

Managementvraag: Op welke wijze kunnen bestuurders van Maatschappelijke Opvangorganisaties hun invloed aanwenden in een complex speelveld op de beleidskeuzes ter bestrijding van dakloosheid zodat de gesignaleerde golfbeweging in beleid wordt doorbroken en het aantal daklozen substantieel afneemt?

1. Realiseer dat, zijnde een actor in een netwerk omgeving, discours-coalities gevormd kunnen worden, waarmee het maatschappelijk gesprek gestuurd kan worden. Gebruik deze kennis en zorg dat voortdurend wordt bijgedragen aan een helpend discours. Zorg voor een gemeenschappelijke boodschap.
2. Voor het organiseren van afdoende huisvesting voor aandachtsgroepen wordt gezien dat een sterkere inzet op een integrale benadering vanuit diverse departementen noodzakelijk is. Een interdepartementale werkgroep is hiervoor in het leven geroepen. Dit onderzoek ondersteunt deze richting. Het zwaartepunt ligt bij het ruimtelijk domein. Eerder is bij het oplossen van dakloosheid een sterker instrument ingezet: een interdepartementaal beleidsonderzoek. Daar is nu niet voor gekozen. Op welke wijze dan nu sturing geboden gaat worden en benodigde aanvullende middelen georganiseerd worden is de vraag. Bestuurders moeten hierin blijven benadrukken dat het oplossen van dakloosheid vanuit de lijn van huisvesting een aanvullende of andere aanpak vraagt. Zij zien in de dagelijkse praktijk de gevolgen van het niet oplossen van dakloosheid. Dit is krachtige kennis, die steeds weer ingezet kan worden ten behoeve van de bewustwording van alle actoren.
3. Een mogelijk besluit van de doordecentralisatie van de maatschappelijke opvang in 2026 van de 43 centrumgemeenten naar alle ruim 300 gemeenten zal het complexe veld naar verwachting verder compliceren. De aanbeveling is om opnieuw te bekijken op welke wijze verantwoordelijkheden moeten worden belegd. Bestuurders kunnen dit blijven agenderen.
4. In de praktische uitvoering wordt in netwerkverbanden samengewerkt. Daarmee is in de cases ruime ervaring opgedaan en is zichtbaar dat men weet hoe hierin te acteren om vertrouwen te bouwen en de juiste allianties te vormen. Een ondersteunende governmentele sturing kan hierbij de juiste focus bieden. Waarbij aangeraden wordt het aantal actoren te beperken. Elke toevoeging maakt het probleem meer complex en brengt dit verder van oplossen.

Bestuurders kunnen hier vanuit de eigen rol alert op zijn en in het netwerkverband blijven werken aan vertrouwen, het betrekken van de juiste actoren, het belang van heldere sturing en het versimpelen van structuren blijven benadrukken.

5. In de dagelijkse praktijk en in netwerkverbanden signaleert men maatschappelijke ontwikkeling en ontwikkelingen ten aanzien van risico's op dakloosheid. Hieruit kan waardevolle informatie opgehaald worden om te bepalen welke sturing op welk moment noodzakelijk is. Monitoring en data is daaraan ondersteunend. De landelijke monitor in opbouw kan helpen, maar ook het monitoren op lokale afspraken is helpend en kan gebruikt worden als signaalfunctie, mits goed ingericht.
6. Verantwoordelijkheden zijn door de overheid gedecentraliseerd belegd, de zorg is vermaatschappelijkt en er zijn meerdere sturingscentra omdat het vraagstuk over meerdere domeinen strekt. Wees als bestuurder realistisch dat men daarin afhankelijk is van de drive en (politieke) wil van de vele betrokken partners en politici. Ook in dit onderzoek komt dit naar voren en dit wordt bevestigd in de literatuur. Het blijven samen binden en de inzet op betrokkenheid van alle nodige actoren zal een belangrijke taak van de bestuurder van de maatschappelijke opvang organisatie zijn en blijven.

8. Discussie

8.1. Inleiding

In hoofdstuk 8 is ruimte voor een beschouwing op het uitgevoerde onderzoek. Gekozen is om deze ruimte te benutten om het uitgevoerde onderzoek in een bredere context te plaatsen. In 8.2. wordt ingegaan op actuele ontwikkelingen die te relateren zijn aan het onderzoek. In paragraaf 8.3. wordt ingegaan op de paradoxen die in het vraagstuk zichtbaar zijn. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek, zijn vanwege de insteek van dit hoofdstuk, in hoofdstuk 7 geplaatst. Tot slot wordt nog een slotopmerking in paragraaf 8.4. gemaakt.

8.2. Actuele ontwikkelingen gerelateerd aan het onderzoek

Dakloosheid is een onderwerp dat tot de verbeelding spreekt en dat volop in de publieke belangstelling staat. Gedurende de tijdspanne van het onderzoek verschenen berichten, artikelen en ook nieuw beleid ten aanzien van het onderwerp dakloosheid. Een voorbeeld hiervan is het starten en stoppen van aanvullende voorzieningen voor dakloze mensen in het kader van de COVID -19 pandemie. Een helder voorbeeld waarin centrale sturing door de overheid (government benadering) werd toegepast en waarmee veel mensen van straat gehaald werden en in hotels werden geplaatst. De 1,5 meter afstand, nodig in de bestrijding van de epidemie, maakte dat opvang locaties minder bezet konden worden. Na het stoppen van de maatregelen en daarmee de extra opvang, werden dakloze mensen weer naar de straat verwezen of naar de eerste opvang. Een aantal gemeenten rapporteert wel dat zij nu andere keuzes maakt in beleid, omdat gezien is wat een menswaardige benadering doet. Een mooi 'bijeffect' van corona, zou je kunnen zeggen. Tegelijkertijd illustreert het ook dat er eigenlijk nog niet zoveel veranderd is en het gewenste paradigma van 'huis eerst' nog broos is.

In lijn met de bevindingen van dit onderzoek laat de actualiteit rond dit thema zien dat er zeker geen sprake is van een 'rationality project' (Stone, 2012). Alleen al op dit moment spelen in de actualiteit verschillende 'rationales': Zo neemt de maatschappelijke onvrede over de huisvestingstekorten verder toe, een protest op 12 september 2021 op de Dam is in voorbereiding¹³. De corona maatregelen voor opvang van gestrande arbeidsmigranten zijn teruggedraaid waardoor in het straatbeeld dakloosheid meer zichtbaar wordt. Een ander voorbeeld is de discussie over de 'Sheltersuits'¹⁴ waarbij wordt gesteld dat het bieden van een goede slaapzak voor deze mensen op straat, beter is dan niets.

¹³ www.woonprotest.nl (Woonprotest, 2021)

¹⁴ Sheltersuits Foundation is opgericht om direct bescherming tegen weersomstandigheden, voor dakloze mensen op straat te bieden. www.sheltersuit.com. Waarbij genoemd wordt dat iedereen warmte, bescherming en waardigheid verdient (Sheltersuit, 2021).

Dit wordt gezien als een ‘succesvolle innovatie’ waarmee de makers prijzen winnen. In reacties vanuit het veld van de maatschappelijke opvang wordt gesteld dat dit geen manier is om rechten van mensen te borgen en dat mensen een plek nodig hebben om binnen te kunnen zijn (Valente, 2021). Ook verscheen recent een dissertatie over het beleidsmatige begrip zelfredzaamheid en het toepassen daarvan in de dagelijkse praktijk van hulpverleners. Bij de decentralisatie van zorgtaken naar gemeenten waren, zo stelt Van der Zwaard (2021) niet alleen bezuinigingen maar ook normatieve opvattingen over ‘goed leven’ gekoppeld. Van der Zwaard (2021) houdt daarbij een pleidooi voor politieke, bestuurlijke en beleidsmatige bescheidenheid zodat hulpverleners in de praktijk kunnen handelen met en zonder aanzien des persoons. Wat menswaardige zorg in de praktijk ten goede komt en waarbij beleidsmaker kunnen accepteren dat normatieve aannames over menswaardig bestaan ook niet kunnen kloppen (Zwaard, 2021). Aangespoord wordt om de opvattingen onder de onderliggende beleidstheorie onder de loep te nemen en aan te passen.

8.3. Paradoxen

Het uitvoeren van de discouranalyse als onderzoeksinstrument bood een handvat om op een andere wijze naar beleidsteksten te kijken, als het ware door het verhaal heen te kijken. Het beleid ging leven als een verhaal, met verschillende lijnen waarbij bepaalde zaken worden uitgelicht en anderen verdwijnen (Korsten, 2014). Het besef dat discourscoalities gevormd kunnen worden waarbij bepaalde ‘verhaallijnen’ dominant kunnen worden ten opzicht van anderen is een helpend inzicht. In de praktijk wordt duidelijk dat de woningschaarste tussen groepen polariserend werkt, zoals zichtbaar is in de actualiteit. Vanuit schaarste kan zomaar een beeld of ‘frame’ ontstaan dat bepaalde groepen meer of minder rechten op huisvesting zouden hebben, terwijl huisvesting voor een ieder essentieel is. Een ‘sheltersuit’ of het uitdelen van soep is dan in ieder geval nog iets wat geboden kan worden aan dakloze mensen op straat, als een daad van barmhartigheid. Het recent zichtbare op rechten en wetenschappelijke interventies gebaseerde discours ten aanzien van het oplossen van dakloosheid blijkt daarbij kwetsbaar en onder druk snel te kunnen gaan schuiven.

Een tweede paradox is onze gedecentraliseerde overheid en de roep tot centrale sturing en stevig bestuur. In een recente collegeavond van Divosa pleit emeritus hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga voor een nieuw vorm van decentraal bestuur (Divosa, 2021). Want we doen maar wat, zonder goed concept, en zonder uitgangspunten voor een stevig decentraal bestuur. Het voorbeeld van de Jeugdzorg wordt daarbij aangehaald. Het door een aantal respondenten genoemde deltaplan zou dan wellicht een oplossing kunnen zijn. Allereerst, wat is dit eigenlijk? We kennen het vanuit de grote deltawerken.

Ook nu wordt in de wateropgave gewerkt met een deltaplan waarbij vanuit centrale sturing met heldere uitgangspunten gewerkt wordt; Vasthouden, Bergen, Afvoeren (Gemeente Tiel, 2008). Tegelijkertijd wordt het beleid wel lokaal uitgevoerd, ook met veel betrokken actoren.. De dijkgraaf van het Heemraad Waterschap Rivierenland geeft aan dat bij het oplossen van een probleem in een Tielse woonwijk oplossingen in beeld kwamen op het moment dat de opgave als een geheel werd bekeken en niet als deelopgaven (Tiel, 2008). Een ander domein en een ander vraagstuk, maar tegelijkertijd een mooi perspectief in hoe het ook kan.

Een derde paradox is in mijn optiek het acteren op zichtbaarheid van het vraagstuk. Als dakloosheid zichtbaar is, dan hebben we het er over. Als het niet op straat zichtbaar is verdwijnt het naar de achtergrond. Het uiteindelijk verschijnen van de dakloze mens op straat is 'het topje van de ijsberg'. Het is als het ware een symptoom van vele zaken die daarvoor zijn misgegaan. Zowel in het persoonlijke leven van een mens als onderliggend in de maatschappij. Het paradoxale ligt er in dat door op zichtbaarheid te acteren fundamentele vraagstukken onder belicht blijven. Het risico is dat aan de oppervlakte naar oplossingen wordt gezocht. De aangedragen oplossingsrichting 'huis eerst' biedt een fundamentele perspectief. Het zorgen dat dakloosheid in Nederland verdwijnt zal uiteindelijk gevonden moeten worden in het voorkomen van dakloosheid. Dat kan door het bieden van een huis, maar vooral door het behouden van een huis. De in 2021 opgerichte Preventie Alliantie (Impuls, Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, (2021) biedt hiervoor concrete aanknopingspunten voor ondersteunend beleid aan gemeenten. Een andere kant is dat het acteren op zichtbaarheid dan in ieder geval wel de garantie biedt dat dakloosheid, als dit zichtbaar wordt op straat, niet kan worden genegeerd.

8.4. Slotopmerking

Tot slot haal ik graag het optimisme aan dat spreekt uit de gesprekken met de respondenten, literatuur en documentstudies en die ik terug zie in de ervaring uit mijn dagelijkse werkwijze. Mensen kunnen met het bieden van huisvesting goed herstellen van dakloosheid. Daar zijn eigenlijk alle betrokkenen van overtuigd. Ook wordt gezien dat het grotendeels oplossen van dakloosheid in een maatschappij als de onze tot de mogelijkheid moet behoren. Waarbij belangrijke grondrechten van individuen geborgd kunnen worden en mensen die vermalen zijn in de complexiteit van de samenleving en de eigen problematiek de weg terug weer kunnen vinden. De wetenschap dat hulp werkt bij dakloosheid, en maatschappelijk gezien veel goedkoper is dan het niet oplossen van dakloosheid, is daarbij een belangrijke steunpilaar voor beleidskeuzes. Laten we het dan wel slim en goed organiseren zodat een dakloos mens, maar ook wij als maatschappij uit het doolhof van dakloosheid kunnen komen.

Referenties

- ABF Research. (2021). *Voldoende plancapaciteit voor woningen*. Opgehaald van www.abfresearch.nl:
<https://www.abresearch.nl/nieuws/voldoende-plan-capaciteit-voor-woningen-tot-2030/>
- Aedes. (2021). *Corporatiemonitor Dakloosheid*. Den Haag: Kennisinstituut Volkshuisvesting.
- Akkermans, C. (2020). Dakloosheid: een mannenprobleem? *Tijdschrift voor Sociale vraagstukken* pp. 39-41.
- Amora, K., Baker, M., Howden-Chapman, P. (2011). The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis. *European Journal of Homelessness* 19-37.
- Argos. (2020). *Gemeenten kunnen aanwas daklozen 'niet meer behappen'*. Opgehaald van www.vpro.nl/argos:
<https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/buitengesloten/2020/gemeenten-kunnen-aanwas-daklozen-niet-meer-behappen.html>
- Baarda, B., Bouwmeester, B., Boullart, A., Fisher, T., Julsing, M., Peters, V., Van der Velden, T. (2018). *Basisboek Kwalitatiefonderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (4^e ed.) Noordhoff Uitgevers.
- Bestuur Regio Utrecht. (2009). *Regionale Woonvisie 2030*.
- Beter Wonen.(2021). *Beter Wonen Utrecht*. Opgehaald van beterwonenutrecht.nl:
<https://beterwonenutrecht.nl/#overons>
- Boesveldt, N.F. (2015). *Planet Homeless: Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen and Glasgow*. Eleven International Publishing.
- Boesveldt, N. F. (2019). Denying homeless persons access tot municipal support. *International Journal of Human Rights in Healthcare*, 179-191.
- Boesveldt, N.F. (2020). *Ambulantisering en Regionalisering van MO en BW in de regio Den Haag*. Universiteit van Amsterdam.
- Bressers, J, Th, A., Klok, P, J., (2008). De inhoud van beleid in Hogerwerf., A. en M. Herweijer (red) *Overheidsbeleid* pp. 181-2004.
- Breuer & Intraval. (2019). *Onderzoek Oorzaken dak- en thuisloosheid Rotterdam*. Breuer & Intraval.
- Bryman, A., (2012). *Social Research Methods* Oxford University Press. (4^e editie)
- CANON maatschappelijke opvang. (2012). *CANON maatschappelijke opvang*. Vereniging Canon Sociaal Werk.
- Cassell, C., Symon, G. (2014). *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. Sage.

- CBS. (2019). *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>.
- CBS. (2019). *Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018. Een verdiepende studie naar de achtergrond van en de ontwikkelingen in de populatie daklozen tussen 2009-2018*.
- CBS. (2021). *Dakloos in Nederland*. Opgehaald van cbs.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/dakloos-in-nederland>
- CBS. (2021). *Inwoners per gemeente*. Opgehaald van CBS.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- CBS. (2021). *Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen*. Opgehaald van CBS.nl: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/13/stijging-van-het-aantal-daklozen-tot-stilstand-gekomen>
- College voor de Rechten van de Mens. (2019). *Dak - en thuisloosheid*. opgehaald van mensenrechten.nl: <https://mensenrechten.nl/nl/dak-en-thuisloosheid>
- College B&W Den Haag. (2020). Beantwoording schriftelijke raadvragen 2020, nummer 098.
- Commissie Toekomst beschermd wonen. (2015). *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. VNG.
- Council of Europe. (2015). *European Social Charter. collected texts (7th ed.)*. Counsil of Europe.
- Dannenberg, E., Hilhorst, P., 's Jongers, T., Van der Zwaard, W. (2020) Herstel begint met een huis. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* nr.2 pp. 29-31.
- DEMOS. (2011). Dakloos in Nederland. *DEMOS*, jaargang 27 nr. 4.
- De Nederlandse Grondwet. (n.d.). *Artikel 22: Volksgezondheid; woongelegenheid; ontplooiing* opgehaald van www.denederlandsegrondwet.nl: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkugbqvdv3xp/artikel_22_volksgezondheid_woongelegenheid
- Dijk, T, van., (1988). *News as Discourse*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Divosa, (2021). Divosa Collegereeks 2021.
- Everdingen, C. v. (2016). *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld*.
- FEANTSA. (sd). *ETHOS European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*.
- Federatie Opvang. (2009). *Daklozen aller steden verzamelt u, maar niet op straat!*.
- Foucault, M. (1971). *De orde van het vertoog*. Boompers drukkerijen.

Frings, B., Van Dijke, L. (2021). *Brief aan informateur: meer woningen nodig voor dak- en thuislozen*.

Opgehaald van Argos: <https://www.vpro.nl/argos/media/luister/argos-radio/onderwerpen/2021/de-boegbeelden.html>

G4 USER. (2019). *Signalen van een toename daklozen in de G4: feit of fictie?* Amsterdam: G4 USER.

Gemeente Amsterdam. (2019). *Programmaplan Huisvesting Kwetsbare Groepen, 2019-2022*.

Gemeente Amsterdam. (2020). *Tien Werkafspraken 'thuis in de wijk' Passend wonen met zorg op maat*.

Gemeente Amsterdam. (2020). *Aanvullende maatregelen gemeente Amsterdam aanpak dakloosheid 2020-2021*.

Gemeente Amsterdam. (2021). *Amsterdam luidt noodklok over dakloosheid*.

Gemeente Amsterdam. (2021). *Een nieuwe start. Samen op weg naar perspectief*.

Gemeente Amsterdam. (sd). *Thuis in de wijk. Koersbesluit Maatschappelijke Opvang en Beschermde Wonen 2016-2020*.

Gemeente Den Haag. (2018). *Tien Punten Plan Maatschappelijke Opvang*.

Gemeente Den Haag. (2019). *Gezond en Veerkrachtig, Beleidsplan Zorg, Jeugd en Volksgezondheid Den Haag 2019-2022*.

Gemeente Den Haag. (2019). *Samen voor de stad 2019-2022*.

Gemeente Den Haag. (2020). *Tienpuntenplan Maatschappelijke opvang Den Haag*.

Gemeente Den Haag, Woningcorporaties en Zorgaanbieders. (2020). *Koepelconvenant Huisvesting Zorgdoelgroepen*.

Gemeente Rotterdam. (2019). *Plan van aanpak kwetsbare Rotterdammers 2019-2022*.

Gemeente Rotterdam. (2019). *Prestatieafspraken 2020-2021: voor een aantrekkelijke woonstad*.

Gemeente Rotterdam. (2019). *Thuis in Rotterdam Addendum Woonvisie Rotterdam 2030*.

Gemeente Rotterdam. (2019). *Zoneringskaart HBD 2019*.

Gemeente Rotterdam. (2020). *Projectvoorstellen 2020-2021 gemeente Rotterdam*.

Gemeente Rotterdam. (2021). *Centraal Onthaal Volwassenen*. Opgehaald van Rotterdam.nl: <https://www.rotterdam.nl/locaties/centraal-onthaal-volwassenen/>

Gemeente Tiel. (2008). *Tiel Oost Droger en Mooier. Voorkeursscenario voor het bestrijden van wateroverlast*.

Gemeente Utrecht. (2017). *De toekomst van de daklozenopvang in Utrecht*.

Gemeente Utrecht. (2018). *Plan van aanpak daklozenopvang*.

Gemeente Utrecht. (2019). *Brief Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang*.

Gemeente Utrecht. (2019). *Plan van Aanpak Huisvesting en ondersteuning kwetsbare doelgroepen*.

Gemeente Utrecht. (2019). *Wachtenden MO, beschermd wonen en G4 onderzoek naar stijging daklozen*.

- Gemeente Utrecht. (2019). *Woonvisie: Utrecht beter in Balans*.
- Gemeente Utrecht. (2020). *Regioplan MO/BW Utrecht-stad*.
- Gemeente Utrecht. (2021). *Eerst een (t)huis*. Opgehaald van [zorgprofessionals.utrecht.nl: https://zorgprofessionals.utrecht.nl/hulp-en-ondersteuning-wmo/opvang-en-beschermd-wonen/eerst-een-thuis/](https://zorgprofessionals.utrecht.nl/hulp-en-ondersteuning-wmo/opvang-en-beschermd-wonen/eerst-een-thuis/)
- Gemeente Utrecht. (2021). *Monitor Wonen*. Opgehaald van <https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/monitor-wonen/bevolking-en-huishoudens/>
- Gemeenten regio Rotterdam. (2019). *Regionaal plan van Aanpak doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang-Beschermd Wonen*.
- GGD Amsterdam. (2020). *GGD Amsterdam/zelfredzaamheid*. Opgehaald van GGD Amsterdam: <https://ggd.amsterdam.nl/beleid-onderzoek/psychosociale/zelfredzaamheid/>
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Vossius AUP.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state- The case of economic policy learning in Great Britain. *Comparative Politics*. pp.275-296.
- Ham, M. (2020). Geen zorgkwesitie maar een huisvestingsvraagstuk. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. nr 2. p25
- HHM. (2020). *Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*.
- Hoesel, E. H. (2018). Zero-base. Overstijgende oplossingen in plaats van vlees-noch-vis compromissen. *Platform 0*.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Samson.
- Hoppe, R. (2018,). Heuristics for practioners of policiy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems. *Public policy and Adminsitration*, vol 33 (4) 384-408.
- Hoppe, R. (1999). Policy Analysis, Science and Politics: From "Speaking Truth to Power" to making Sense Together". *Science and Pnublic Policy* , 26, 201-210.
- Housing Rights Watch. (2012). *Collective complaint FEANTsA v. the Netherlands (86/2012)*. Opgehaald van www.housingrightswatch.org: <https://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/collective-complaint-feantsa-v-netherlands-862012>
- HVO Querido. (n.d.). *HVO Querido voorgeschiedenis*. Opgehaald van [hvoquerido.nl: https://hvoquerido.nl/hvo-querido-voorgeschiedenis/](https://hvoquerido.nl/hvo-querido-voorgeschiedenis/)
- Iedereen onder een dak (2020). *Boegbeelden ondersteunen gemeenten met terugdringen dak- en thuisloosheid*

- Opgehaald van [iedereenondereendak.nl](https://www.iedereenondereendak.nl/actueel/nieuws/2020/11/04/boegbeelden-ondersteunen-gemeenten-met-terugdringen-dak--en-thuisloosheid):
<https://www.iedereenondereendak.nl/actueel/nieuws/2020/11/04/boegbeelden-ondersteunen-gemeenten-met-terugdringen-dak--en-thuisloosheid>
- Impuls Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, (2021) *Preventiealliantie. Iedereen heeft een toekomst met een huis*. Opgehaald van [www.impuls-onderzoekscentrum.nl](https://www.impuls-onderzoekscentrum.nl/preventiealliantie/):<https://www.impuls-onderzoekscentrum.nl/preventiealliantie/>
- Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen. (2021). *Een thuis voor iedereen*.
- Janssen, S. (2011). *Het Pauperparadijs*. Opgehaald van [www.suzannajansen.nl](http://www.suzannajansen.nl/het-pauperparadijs):
[https://www.suzannajansen.nl/het-pauperparadijs](http://www.suzannajansen.nl/het-pauperparadijs)
- John, P. (2000). *Analysing Public Policy*. Continuum.
- Jungman, N., & Wesdorp, P. (2017). *Mobility Mentoring*. Den Haag: Platform 31.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken. (2004). *Sleutel tot de Calculus van het publieke belang*.
- Klijn, E., Koppenjan, J. (2014). Complexity in Governance Network Theory. *Complexity, Governance & Networks*.
- Korsten, A. F. (2011). *Vitaliseren van een stad of regio. Het vitaliseren van een stad of regio door te verbinden, conceptualiseren en inspireren in het perspectief van de langere termijn*. Opgehaald van <https://www.arnokorsten.nl/Veranderen/Het%20vitaliseren%20van%20een%20stad%20of%20regio.pdf>
- Korsten, A. F. (2014). Discoursanalyse. Beleid als ideeenpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen. *Bestuurskunde*.
- Korsten, A. F. (2016). *Het intelligent aanpakken van beleidsproblemen*. Opgehaald van:
<https://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Beleidsproblemen%20intelligent%20aanpakken.pdf>
- KPMG. (2020). *De reis naar maatschappelijke opvang in Nederland*.
- KPMG. (2020). *Rapportage-Monitor dak-en thuisloosheid, Stand van zaken over de eerste helft van 2020*.
- Kraak, H. (2020). Stadsgeograaf Cody Hochstenbach pleit voor meer regie op de woningmarkt: Omarm de Nederlandse volkshuisvestelijke traditie. *De Volkskrant*.
- Lanen, M., (2010). Inductief en deductief analyseren bij kwalitatief onderzoek: het geheel is meer dan de delen *Kwalon, tijdschrift voor kwalitatief onderzoek*. jaargang 15, 2010, nr 1.
- Laswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. Elsevier Publishing.

- Liefferink, D. (2006). The Dynamics of Policy arrangements: Turning Round the Tetrahedron. In B. Arts, & P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. (pp. 45-68). Springer.
- Michael Haus, H. H. (2005). *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement*. Routledge.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, (2020) *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Praktisch aan de slag*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Achtergrondinformatie over publiek belang*. Opgehaald van Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken: kccjw.nl
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.(2020). *Een (t)huis, een toekomst, De aanpak van dak- en thuisloosheid*.
- Movisie. (2012). *Van samen zoeken naar samen werken. Wmo Trendrapport 2012*.
- Movisie. (2020). *Handreiking aanpak van armoede en schulden*.
- Mullainathan, S., Shafir. E. (2013). *Schaarste*. Maven Publishing.
- Overheid.nl. (n.d.). *Uitvoeringsregeling Wmo 2015*. Opgehaald van wetten.overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036096/2021-06-09>
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edgar Elgar Publishing Limited.
- Pleace, N. (2021). *Housing First Guide Europe*. Opgehaald van www.housingfirstnederland.nl: <https://housingfirstnederland.nl/wp-content/uploads/2016/HFG/Chapter1.pdf>
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?*
- Regenmortel, Van, P. D. (2020). *Bouwen aan een wetenschappelijke basis voor sterk sociaal werk. Onderzoek dat er toe doet!*
- Regio Den Haag. (2019). *Regionaal uitvoeringsplan Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang Regio Den Haag 2020 en verder*.
- Regioatlas. (2021). *Centrumgemeente maatschappelijke opvang beschermd wonen*. Regioatlas. Opgehaald van Regioatlas:https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen
- Rekenkamer Den Haag. (2018). *Van de Straat; onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag*.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam. (2017). *Wachten op opvang; Maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht*. Opgehaald van <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/wachten-op-opvang>
- Rekenkamer Rotterdam. (2018). *Niet thuis geven, onderzoek opvang daklozen*.

- Rekenkamer Utrecht. (2018). *Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: Knel in de keten*.
- Rekenkamers Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. (2018). *Onderzoek G4-rekenkamers naar de opvang en ondersteuning voor dak- en thuislozen*.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*, pp. 652-667.
- Rijksoverheid. (2020). *Kamerstukken*. Opgehaald van rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020>
- Rijksoverheid. (2020). *Staat van de woningmarkt 2020*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-2020>
- Rijksoverheid (2020) *€200 miljoen voor woonplekken met begeleiding voor dak en thuislozen*. Opgehaald van rijksoverheid.nl: <https://rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/23/€200-miljoen-voor-woonplekken-met-begeleiding-voor-dak--en-thuislozen>
- Rittel, H. W., Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155-169.
- Roost, M., A.R., van, Verheul, H. (2002) Mobiliteit in beleid - Oorzaken van de paradigma wisseling in het verkeers- en vervoersbeleid. *Bestuurswetenschappen* pp. 31-45.
- Rosenthal, U. (1996). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*. A.
- Rosenthal, U. (1979). Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit; Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende. *Beleid & Maatschappij*, 336-344.
- RU. (2021). *Opleidingen bachelor bestuurskunde* Opgehaald van ru.nl:
<https://www.ru.nl/opleidingen/bachelor/bestuurskunde/>
- RVS. (2020). *Herstel begint met een huis, dakloosheid voorkomen en verminderen*.
- Samenwerkende gemeenten, aanbieders MO/BW en woningcorporaties regio Utrecht U16. (2020). *Projectplan: Living Lab Eerst een Thuis regio Utrecht*.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2015). *Methoden en technieken van onderzoek (zevende editie)*. Pearson Benelux.
- Scholten, P., Engbersen, G., van Ostaijen, M., Snel, E. (2018). Multilevel Governance from below: How Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of ethnic and migration studies*, 2011-2033.
- SCP. (2019). *Eindevaluatie van de participatiewet*. Opgehaald van SCP.nl:
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet>

- Sheltersuit. (2021). *Sheltersuit. Omdat iedereen warmte, bescherming en waardigheid verdient*. opgehaald van [www.sheltersuit.com](https://sheltersuit.com/nl/): <https://sheltersuit.com/nl/>
- Sinzer. (2021). *Maatschappelijke Business Case: Methodisch Werken met Kinderen in de Opvang*.
- Stichting Kinderpostzegels. (2015). *Veilige toekomst. Doen wat nodig is voor kinderen in de opvang*.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox; the art of political decision making*. W.W. Norton&company. New York.Londen.
- STUW. (2021). *Prestatieafspraken 2021- 2025*. Opgehaald van STUW.nl: <https://www.stuw.nl/wp-content/uploads/2021/03/prestatieafspraken-Utrecht-2021-2025.pdf>
- Swanborn, P. (1994). Het ontwerpen van case-studies: enkele keuzen. *Mens en Maatschappij*, 322-335.
- Taskforce Wonen en Zorg. (2021). *taskforcewonenzorg.nl*. Opgehaald van [taskforcewonenzorg.nl](https://www.taskforcewonenzorg.nl): <https://www.taskforcewonenzorg.nl>
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Vuga.
- Teisman, G., Steen, van der, M., Frankowski, A., Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. NSOB.
- Thelosen, S. (2021). *Ruimhartige daklozenopvang tijdens corona stopt: 'Je ziet nu al meer mensen op straat, is dat wat we willen?'* AD.
- Trimbos. (2014). *"Het kán dus!"*.
- Trimbos. (2021). *Maatschappelijke opvang: feiten en cijfers* Opgehaald van Trimbos.nl: www.trimbos.nl/kennis/maatschappelijke-opvang/maatschappelijke-opvang-feiten-en-cijfers
- Turnbull, N., Hoppe, R. (2018). Problematizing 'wickedness' a critique of the wicked problem concept. *Policy and Society*, Informa.
- U16. (2017). *Planning vervolg regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16*.
- U16. (2017). *Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16*.
- U16 gemeenten. (2017). *Beschermd thuis wonen en opvang in de regio Utrecht*.
- U16 gemeenten. (2017). *Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16*.
- Valente. (2020). *Factsheet Valente Doordecentralisatie beschermd wonen Wmo2015*. Opgehaald van [Valente.nl](https://Factsheet-Valente-Doordecentralisatie-beschermd-wonen-Wmo2015) <https://Factsheet-Valente-Doordecentralisatie-beschermd-wonen-Wmo2015>
- Valente. (2020). *Dit staat er in de verkiezingsprogrammas over sociaal maatschappelijke thema's*. Opgehaald van [Valente.nl](https://valente.nl/nieuws/dit-staat-er-in-de-verkiezingsprogrammas-over-sociaal-maatschappelijke-themas/): <https://valente.nl/nieuws/dit-staat-er-in-de-verkiezingsprogrammas-over-sociaal-maatschappelijke-themas/>

- Valente. (2021). *Dakloosheidscijfers CBS over 2019 onverminderd hoog*. Opgehaald van Valente.nl:
<https://www.valente.nl/nieuws/dakloosheidscijfers-cbs-over-2019-onverminderd-hoog/>
- Verenigde Rotterdamse partijen. (2015). *Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015*.
- Vlemminx, F.M.C., Passchier, R. (2021). Commentaar op artikel 22 van de Grondwet, in: E.M.H Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red). *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandsrechtstraat.nl).
- VNG. (2016). *Handreiking voor gemeenten Kwaliteitseisen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang*, Q consult
- VNG. (2017). *Urgentie woningmarkt niet verdwenen*. Opgehaald van VNG.nl:
<https://vng.nl/nieuws/urgentie-woningmarkt-niet-verdwenen>
- VNG. (2019). *Norm voor Opdrachtgeverschap MO&BW: Routekaart*.
- VNG. (2019). *Waar staat de NVO voor?* Opgehaald van VNG: <https://vng.nl/artikelen/waar-staat-de-nvo-voor>
- VNG. (2019). *Werkinstructie landelijke toegankelijkheid mo*. Opgehaald van VNG.nl:
<https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo-20191118>
- Vries, de, J. (2020). Huisvesting is een recht. *Tijdschrift voor Sociale vraagstukken* nr 2 pp. 32-35.
- VWS. (2020). *Voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang*.
- Wagenaar, H. (1997). Verhalen in de beleidspraktijk. *Beleid en Maatschappij* jrg 24, nr 1 pp. 2-7.
- Westert, J., Groot, de, C. (2017). De zelfredzame dakloze: Over het eigen-kracht criterium bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang. *Nederlands Juristenblad*, 3200-3207.
- Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Sdu Uitgevers.
- Wethouder van Sociale zaken en Werk Den Haag. (2021). *Vierde voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang*.
- Woonprotest. (2021) *Het Woonprotest*. Opgehaald van [HYPERLINK "http://www.woonprotest.nl" www.woonprotest.nl](https://www.woonprotest.nl): <https://woonprotest.nl>
- Yanow, D. (1993) *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action*
- Yanow, D. (1999) *Conducting Interpretative Policy Analysis*. Sage
- Zee, van, F. (2005). Het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is gradueel. *Kwalon* 29, 6-12.

Zwaard, W. v. (2021). 'Zelfredzaamheid bevorderen? Daar ben ik mee opgehouden. *Sociale Vraagstukken*. Opgehaald van www.socialevraagstukken.nl:
<https://www.socialevraagstukken.nl/author/willemijn-van-der-zwaard>

Bijlage 1. Lijst van respondenten

Omwille van vertrouwelijkheid is de lijst met respondenten voor de beoordeling van de Thesis opvraagbaar bij de onderzoeker.

Bijlage 2. Vragenlijst/topic lijst

Onderzoek: Beleidskeuzes ten aanzien van het oplossen van dakloosheid.

Het idee is om de vragen hieronder de revue te laten passeren, zonder direct deze structuur aan te houden. Het zijn vragen voor semigestructureerd interviews.

Deze vragen zijn niet allemaal relevant, in deze vorm, voor iedere geïnterviewde. Er zullen dan ook aanpassingen zijn naar gelang het interview en het type organisatie dat deze persoon vertegenwoordigt.

Naam:

Functie:

Organisatie:

Vragen ten behoeve van de context en de feitelijke situatie:

- Komt dakloosheid voor in uw werkgebied/gemeente?
 - Welke aanleidingen voor dakloosheid betreft dat voornamelijk?
- Is er een compleet beeld van het vraagstuk. Zijn gegevens compleet?
 - Zo ja, geeft dit u voldoende sturingsinformatie?
 - Zo nee, wordt dit als een probleem ervaren?
- Wordt dakloosheid zelf als een probleem ervaren?
- Kunt u noemen hoe er over wordt gesproken?
- Wat is uw betrokkenheid bij het vraagstuk, welke rol neemt u?
- Op welke wijze is uw organisatie betrokken, welke rol neemt deze?
- Welke type oplossingen zijn nodig?

Betrokkenheid overheid en maatschappelijke middenveld:

- Welke organisaties zijn er betrokken in uw werkgebied ten aanzien van het vraagstuk dakloosheid?
 - Welke verantwoordelijkheid hebben zij?
 - Op welke wijze krijgt deze betrokkenheid vorm?
 - Speelt persoonlijk leiderschap hierbij een rol?
- Kent u de omvang van de problematiek in uw werkgebied?
 - Weet u welk deel u bedient?

- Is er sprake van een gedeelde visie op de samenwerking?
 - Hoe waardeert u de samenwerking?
- Kunnen de betrokkenen de problematiek in uw optiek oplossen?
- Als zoals De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving stelt dat ‘eerst een thuis’ de insteek is, zijn dan de juiste actoren betrokken?
 - Als u het voor het zeggen heeft, wie zouden betrokken moeten zijn?
 - Is het vraagstuk op het juiste niveau belegd
 - Welke rol zou de landelijke overheid moeten hebben in uw optiek.

Op welke wijze wordt samengewerkt.

- Wordt dakloosheid gezien als een gezamenlijk vraagstuk waarbij meerdere actoren betrokken (moeten) zijn?
 - Zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt?
 - Op welke wijze zo samenwerking rond dit vraagstuk in uw optiek georganiseerd moeten zijn?
 - Is in de praktijk voldoende betrokkenheid zichtbaar?
- Wie stuurt op de resultaten van de samenwerking?
- Voelt u zich afdoende betrokken en hoe betreft u anderen?
- Zou u of uw organisatie meer kunnen doen om dakloosheid te bestrijden?
- Zo ja, waar denkt u dan aan?
- In het bepalen van beleid worden keuzes gemaakt, waar zijn deze op gebaseerd?
 - Welke factoren spelen daarbij een rol?

Vragen met betrekking tot discourse ten aanzien van dakloosheid:

- Welke visie hebt u zelf ten aanzien van dakloosheid?
- vanuit welke missie handelt u, wat is uw uitgangspunt?
- Hoe zou u omschrijven dat er over daklozen mensen en dakloosheid wordt gesproken in uw werkgebied?
- Is er een gedeelde visie op hoe dakloosheid moet worden geadresseerd in uw werkgebied?
- Welke visie is dat in uw optiek?
- Zijn er uitgangspunten geformuleerd?
 - Welke rol spelen mensenrechten, of het recht op huisvesting hierin?

- Als keuzes in het beleid worden gemaakt, waar zijn deze dan op gebaseerd?
 - Welke factoren spelen daarbij een rol?
- hoe typeert u het vraagstuk dakloosheid?
- Hoe staat u zelf tegenover dakloze mensen?
- Welke dakloze mensen helpt u wel en welke niet?

Afrondende vragen:

- Zijn er notities die u kunt aanraden die de situatie in uw werkgebied beschrijven, of heeft u aanvullende literatuur die voor de analyse goed zijn om te bekijken?
- Zijn er andere mensen die ik in uw optiek zou moeten spreken?
- Zijn er vragen die ik had moeten stellen en niet gesteld heb, welke zouden dat zijn?

Afronding

Zijn er afspraken die ten behoeve van vertrouwelijkheid moeten worden gemaakt?

U ontvangt een afschrift van de thesis als u daar prijs op stelt.

Dank voor uw medewerking.

Bijlage 3. Analyseschema topics per kernconcept op basis van gecodeerde quotes

Deze bijlage is toegevoegd als illustratie van de opgestelde analyseschema's per kernconcept. Dit is een bewerking van het originele document. Vanwege de omzetting van Excel naar Word is het document minder van kwaliteit dan gewenst. Het originele document is ter beoordeling beschikbaar bij de onderzoeker.

betekenisvolle inhoud	topics	kernelconcepten	records
Utrecht			55
door druk vanwege zichtbaarheid of druk op wachtlijsten of ontstaat noodzaak tot acteren en staat analyse onder druk, daarbij is de doelgroep divers en is de opgave niet compleet te krijgen doordat oorzaak en gevolg lastig te ontdekken is. Daarmee is wordt het door respondenten gezien als een weerbaar vraagstuk.	perceptie vraagstuk	component vraagstuk	21
In het organiseren van oplossingen is een verschillende betrokkenheid zichtbaar, ook binnen organisaties zelf. Deze hangen af van intrinsieke betrokkenheid van individuen maar ook van beschikbaarheid waarbij tekort aan resources en van invloed is.	oplossingsbereidheid	component vraagstuk	4
Het type dakloosheid verschuift in de tijd waarbij de situatie ongeacht aanleiding eenmaal dakloos snel verlechtend.	overleving dakloosheid	componenten vraagstuk	17
De aangeboden woonvorm en begeleiding is een belangrijke sleutel tot succes. Waarbij de geboden interventie in de basistoeg niet altijd aansluit. Er is minder MO nodig als huisvesting op orde is, en in preventie wordt voorkomen.	oplossingen	componenten vraagstuk	17
zichtbaarheid zet aan tot actie waarbij er ook realisme moet zijn over dat dakloosheid onderdeel is van onze samenleving. Het gevoel van urgentie om te weten wat er speelt kan groter.	houding	componenten vraagstuk	9
Amsterdam		component vraagstuk	35
als hoofdstad kent de stad een aanzuigende werking waarbij de complexe samenleving en het woningtekort het beroep op opvang vergroot. Het vraagstuk is diffuus de dakloze populatie kent een zeer gedifferentieerde groep.	stedelijke situatie	component vraagstuk	9
woningvraagstuk ontstaat door gebrek aan woningen maar ook door meer m2 woonoppervlak per individu ontstaat grote krapte. Waarbij daarnaast meer mensen die voorheen in instelling verbleven een beroep doen op de reguliere woningmarkt.	woningvraagstuk	componenten vraagstuk	17
De verdeelde aanpak van vraagstukken in meerdere stelsels dwingt professionals in een mal waarbij hulpverleners bak up nodig hebben om hier doorheen te breken en te doen wat nodig is. Er is meer mogelijk in oplossingen. Eenduidigheid tussen gemeenten helpt daarbij ook.	stedelijke richting	componenten vraagstuk	9
complexe samenleving waarbij have-nots de kwetsbaarder wordende burger vormen waarbij huisvestingsvraag een zorgprobleem wordt dat in zwaarte snel toeneemt eenmaal dakloosheid.	breedbeeld samenleving	componenten vraagstuk	15
Rotterdam		componenten	42
continuïteit in het beleid ontbreekt, er is na eerste plannen veel afgebroken. Daardoor noodzaak opvang organiseren voor doelgroep die niet wordt opgevangen. Voor hen die wel tot de groep behoren werkt het beleid erg goed. In 2mnd een huis. Er lijkt willekeur in toewijzing, soms veel te zware indicaties.	beleidskansen	componenten	9
Een compleet beeld op basis van data en de complexiteit van de omgeving is lastig. Het is een diverse groep waarbij economische daklozen geen recht op opvang hebben. Bekend is 20% instroom uit de jeugdzorg. MO als last resort voor uitbehandelden omdat daar naar het gezonde stuk wordt gekeken. In samenleving zijn demografische factoren en ongelijkheid van invloed op toename dakloosheid.	kenmerken van het vraagstuk	componenten	20
dakloosheid blijvend onderdeel samenleving. Partijen doen wat nodig is en zien dat huisvesten van deze groep in algemene zin goed gaat. Waarbij druk op huizenmarkt en extramuralisering.	ervaringen doelgroep	componenten	22
Respondenten geven aan belang te hechten aan het verkrijgen van data, trajectmatig werken, inzicht door onderzoek en een tweejaarlijks verdiepend onderzoek. Overzicht en inzicht voorkomt verzanden. Beleid is ideaal gestoeld op wetenschappelijk onderzoek.	inzicht	componenten	15
Den Haag	topic	componenten vraagstuk	36
dakloosheid maakt zichtbaar welke vraagstukken er zijn in de samenleving. De aantallen zijn om ontmoedigd van te raken waarbij huisvesting. De complexiteit van de samenleving maakt dat onder MBO4 niveau zonder steunsysteem je het niet redt. Als je met pech verkeerd omgaat geeft dat risico op dakloosheid. De maakbaarheid is daarmee niet groot, situatie eenmaal wonend blijft fragiel.	kenmerken vraagstuk	component vraagstuk	16
Eenmaal dakloos glijdt een persoon snel af, waarbij de MO een vangnet moet zijn.	probleematiek	componenten vraagstuk	6
dakloosheid door gebrek aan huisvesting vraagt op dit moment andere oplossingen, dit is soms lastig voor stichtingen die daarin moeten meebewegen. De kwaliteit van de opvang is enorm verbeterd door de jaren heen. Daarbij doelgroep veranderend, is wekelijks door diverse achtergrond, zowel economisch dakloos als meer uitval psychiatrie.	type oplossingen	componenten vraagstuk	19
Een dertal pln dakloosheid is nodig, eenmalig geld werkt niet voldoende. Waarbij preventie ontbreekt en wetgeving soms in de weg staat. Het beeld is dat opvang in de stad voordelen biedt voor mensen die anders in kleinere gemeenten worden uitgestoten.	aanpak	componenten vraagstuk	19
Vraagstuk is de enorme schaarste aan woonplekken. Middelen voor oplossen dakloosheid zijn mooi, maar zonder woningen krecheloos.	schaarste woningen	componenten vraagstuk	6

Betekenisvolle inhoud	topics	kernconcept	records
Utrecht			78
in de relaties spreekt men over het belang van een gedeelde visie, gedeeld doel zodat vanuit gezamenlijkheid kan worden opgetrokken. Samen optrekken geeft kracht. Daarbij moet de samenwerking simpel georganiseerd worden en gemaakte afspraken gemonitord. Het niet halen van doelen en het moeten agenderen van knelpunten in de praktijk zet relaties onder druk	factoren samenwerking	governance	43
Voor het oplossen van dakloosheid lijkt de huidige stelselinrichting belemmerend. De schotten creëren een binnen en buiten ring waarmee betrokkenheid afneemt buiten de binnenring. Terwijl het vraagstuk dakloosheid over stelsels heen gaat. De structuren lijken oplossingen en vernieuwing in de weg staan. Waarbij ook organisatiebelangen een rol spelen.	werkstructuur	governance	17
allianties worden gesmeed bij groeiend vertrouwen waarbij trots en elkaar gunnen ontstaan doordat vanuit een gedeelde effort wordt gewerkt.	allianties	governance	13
creativiteit neemt af als in complexere situatie waarbij het vraagstuk zelf als complex wordt opgevat. Voor oplossingen is een oplossingsstrategie nodig die het vraagstuk kleiner maakt (Hoppe)	oplossend vermogen	governance	17
Amsterdam			28
Effectiviteit samenwerking wordt bevorderd door open houding en door innig samenwerken vanuit opgave met vakkundige mensen, afschuif gedrag of excusen aanvoeren als AVG belemmeren deze	effectiviteit samenwerking	governance	8
de complexiteit kan doorbroken worden door mandaat en het gaan regelen, er is afdoende ruimte in de maatschappij, samen zoeken naar mogelijkheden en gedeelde belangen helpt complexiteit reduceren.	complexiteit doorbreken	governance	7
sturing door mandaat organiseren geeft versnelling, het faciliteren van de uitvoering door rugdekking en het ondersteunen bij het doorbreken van barrières is effectief	sturing	governance	14
Rotterdam			45
groot aantal partijen, met onderlinge afhankelijkheden, de gemeente is in de lead en niet altijd navolgbaar voor partijen. Waarbij samen betekenis wordt gegeven op wat speelt, De omvang van de partijen en ambtenarenapparaat maakt soms dat je druk bent met elkaar. Gemeente stuurt op agenda setting en monitort waarbij afspraak is afspraak een belangrijke motor is in het voor elkaar krijgen. Er wordt ruimte voor verbtering gezien in de samenwerking.	multi-party governance	governance	19
Lastig om politiek gehoor te krijgen. Noodzakelijk om vraagstuk te blijven agenderen. Tegelijkertijd in de praktijk durfmentaliteit en doen wat nodig is. Visie tussen aanbieders verschilt op wat nodig is en maakt uit wat tot stand is.	multi-level en multi actor governance	governance	13
Het grote aantal partijen geeft onduidelijkheid. Waarbij persoonlijk leiderschap, en er van willen zijn, doorslaggevens is. Durfmentaliteit, het willen weten, aanspreekcultuur en met focus en planmatig organiseren maakt samenwerken succesvol.	leiderschap	governance	18
Er lijkt visie verschil tussen aanbieders wat uitmaakt in dat wat uiteindelijk gerealiseerd wordt. Daarnaast wordt aangegeven dat informatie of nieuwe instructie bij vele professionals krijgen een belangrijke uitdaging is.	verander capaciteit	governance	6
Den Haag			13
Netwerkband is nodig, een kleine groep is slagvaardig en geeft vertrouwen en helderheid in afspraken, teveel meningen stagneren in de praktijk.	Praktische samenwerking	governance	10
Partijen organiseren samenwerking, sturing ontbreekt vanuit gemeente. Bepaalde partijen missen, daardoor lastig regie nemen door gemeente	multi party governance!	governance	10
Tussen de lagen/silo's door werkend ontstaat de verandering. Waarbij omstandigheden als een wethouder die wil bepalend zijn voor het resultaat.	multi level		8

Betekenisvolle inhoud	topics	kernconcept	
Utrecht			36
Politieke betrokkenheid en sturing geeft door rolname voorbeeldgedrag. Dit wordt gezien als een belangrijke succesfactor	politieke drive	government	9
landelijke sturing over stelsels heen op waarden geeft focus en helderheid	resultaatsturing	government	17
betrokkenheid van diverse actoren over stelsels heen noodzakelijk voor het oplossen vraagstuk. Gevoel van aangehaakt zijn is wisselend. Het maatschappelijk middenveld realiseert, rol opdrachtgevende gemeenten wisselend in opvatting en sturing	betrokkenheid actoren	government	19
sturen op 'gevoelstemperatuur' en langjarige aanpak noodzakelijk	aard van de aanpak	government	5
Amsterdam			32
een professionele landelijke sturing op het wat, de uitgangspunten, is noodzakelijk. Waarbij de partijen lokaal zich in algemene zin betrekken opstellen en verantwoordelijkheid nemen	samensturing	government	12
Borgen van mensenrechten zijn nog niet expliciet meegenomen in de sturing op het resultaat. Financiële prikkel stuurt 'wortel en stok' waarbij stel er komt een minister voor wonen de werkstructuur moet worden aangepast. Voor commerciële partijen is deze groep niet rendabel.	sturingsmechanismen	government	14
er wordt wil gezien om het vraagstuk op te lossen, waarbij persoonlijk leiderschap de doorslag geeft. Nog niet alle nodige betrokkenen zijn even goed aangehaakt	intrinsieke motivatie	government	8
heldere uitgangspunten en verantwoordelijkheden plus de benodigde financiering helpt in het bereiken van resultaat	resultaat	government	8
Rotterdam			17
Politieke wil wordt als essentieel gezien en maakt het verschil. Er zijn bevlogen partners, in de stad is er trots op de betrokkenheid, bij regiogemeenten lijkt dit minder aanwezig	politieke wil	government	6
Afdoende financiën en woningen zijn bepalend voor het succes. Vanwege de complexiteit van het vraagstuk wordt een centrale (landelijke) sturing op basis van een positieve prikkel, quota en kpi's wordt als helpend gezien	sturing	government	8
dakloosheid veroorzaakt door problemen in andere systemen worden uiteindelijk bij de gemeente neergelegd. Waarbij rolname door gemeenten in regio wisselend is	systeem	government	4
Den Haag			28
Een gezamenlijke visie geeft focus en comittment. Alg doelgroep geen prioriteit heeft dan geen aandacht en focus. Visie is ondergeschikt aan wat praktisch mogelijk is. Waarbij de rol gemeente is om als hoeder belang van de burger op te treden.	visie	government	15
Als politieke wil ontbreekt is agenderen vraagstuk een lang proces, afhankelijk hiervan is groot en kan het verschil maken als de wil en sturing er wel is	politieke wil	government	6
Inrichting van het systeem over verschillende domeinen geeft versnippering in plannen. Langjarig beleid is nodig om tot echte verandering te komen. Gemeente neemt op dit moment meer regie, soms ontstaan daarbij plannen zonder partijen uit het veld te raadplegen.	rolname in beleidskeuzes	government	14

Betekenisvolle inhoud	topics	kernconcepten	records
Utrecht			42
Er is overeenstemming over uitgangspunten, de visie op het hoe en daarmee op de gewenste uitkomst verschilt.	discrepancie tussen uitgangspunten en uitvoering	discours	22
uitgangspunten, visie en handelswijze creëren een discours waarbij verbinding en trots gevoeld wordt over de aanpak	discours	discours	20
cultuur met betrekking tot opvatting en manier van werken ten aanzien van het vraagstuk wordt gevoeld en gebouwd door betrokken actoren waardoor het wellicht minder afhankelijk wordt van individuen?	cultuur	discours	12
Amsterdam			29
belang van het voeden van het genuanceerderd discours, waarbij je visie uitdraagt en beeldvorming voedt op basis van realiteit	discours	discours	16
Housing First als oplossing voor dakloosheid is breed omarmd. Dit toepassen vraagt hulpverlening gericht op leefomgeving en netwerk en maatwerk in het organiseren van hulp.	visie	discours	15
Er is tolerantie in het denken voor het oplossen en willen helpen van mensen die dakloos zijn geraakt. Het realiseren van specifieke voorzieningen kan op weerstand stuiten. Het besef dat dakloosheid je kan overkomen en dat een huis nodig is om het op te lossen is breed gedragen.	opvattingen	discours	13
Rotterdam			41
recht op opvang die zo kort mogelijk moet zijn, moet geboden worden, recht op huisvesting zoals in de grondwet wordt niet toegepast. Housing First wordt omarmd als oplossing. Huisvesting is nodig voor inclusiviteit. Visie is dat de mens moet kunnen meedoen ondanks beperking	visie	discours	10
Er wordt door respondenten een wisselend sentiment aangegeven. Angst voor fraude maar ook basale uitgangspunten voor veilig kunnen werken in de opvang werken soms niet gevolgd. Anderzijds het 'recht op mee te mogen doen' en wens om sociale inclusie te verbeteren. Waarbij het beeld over de doelgroep is veranderd en het stigma moet worden aangepakt.	sentiment	discours	15
Den Haag			25
Mensenrechten laten zich lastig vertalen, hoe ver ga je in opvangen. Moeten vertaalt naar praktisch. Wel een verschuiving zichtbaar in opvatting door corona. 'Dakloosheid moet opgelost'	mensenrechten	discours	9
De weg is Housing First, waarbij wordt gesteld dat er discussie is over de geboden kwaliteit die moet worden geboden in de opvang. Huisvesting voorkomt afgeleiden.	type oplossing	discours	10
Door corona en stijgende aantallen teneur dat dakloosheid moet worden opgelost. Tegelijkertijd is er een stigmatiserende benadering, bijvoorbeeld door naamgeving. 'het daklozen loket'. Betrokkenheid ontstaat door zorgvuldige inpassing in de wijk, daarmee ontstaat ook verrijking in de wijk en een kans voor mensen om bij te dragen. En bijvoorbeeld een gedeelde soepbus gedragen door meerdere partijen	beeldvorming	discours	5

Bijlage 4. Reflectie

In deze reflectie neem ik de ruimte om terug te kijken op het onderzoekproces. Het op deze wijze uitvoeren van onderzoek was voor mij een nieuwe ervaring. Voor mij was de uitspraak ‘al doende leert men’ dan ook zeker van toepassing. Het bleek een leerzaam en interessant traject. Alhoewel soms lastig te combineren met het dagelijkse werk en een gezin. Gaande het onderzoek hebben vele betrokkenen meegedacht, meegekeken en informatie aangedragen. Ik vond de support die ik onderweg heb gekregen onverwacht groot. Van meedenkers in de onderzoeksopdracht, respondenten en collega's die wilden meelezen. Het onderwerp leeft. Het onderzoek voelde in die zin absoluut niet als een soloproject en dat heeft in mijn optiek zeker bijgedragen aan het resultaat. Ik voelde me bevoorrecht om met zoveel ervaren experts te kunnen sparren.

Ondanks het omvangrijke onderzoek lukte goed om binnen de deadlines te werken, waarbij het steeds afstemmen van verwachtingen met en de duidelijke leidraad vanuit de academische begeleider prettig werkten. De afstemming met de praktijkbegeleider gaf focus op het vraagstuk en de mogelijkheid om te verkennen wat er nu eigenlijk speelt.

In de fase van de interviews heb ik gezien dat gaandeweg het aantal gesprekken vorderde er verdieping mogelijk werd. Na zo'n 13 gesprekken trad een verzadiging op en werd het mogelijk om patronen in de gesprekken te ontdekken. Deze patronen zijn verwerkt in de analyse.

De dataset en transcripten van de interviews zijn vanwege vertrouwelijkheid niet integraal opgenomen in de bijlagen. Deze zijn voor de beoordelaar opvraagbaar. Om een goed beeld te kunnen geven is gekozen voor een uitgebreide case-beschrijving in hoofdstuk 5 en analyse in hoofdstuk 6 zodat goed inzicht geboden kon worden in wat de data heeft opgeleverd.

In de stappen van het onderzoek viel mij op dat het proces van analyseren van de quotes in eerste instantie veel tijd kostte. Gaandeweg werd dit duidelijk minder. Bij het coderen van quotes, behorend bij de kernconcepten Governance en Government, viel op dat quotes vaak aan beide begrippen toe te wijzen zijn afhankelijk vanuit welke invalshoek je er naar kijkt. Omdat dit verschillende stromingen en gedachten zijn over beleidsuitvoering en organiseren van verantwoordelijkheden. Dit is meegenomen in de verdere analyse in hoofdstuk 6. Tijdens het coderen en de verwerking is pragmatisch omgegaan met deze situatie. Het gebruikte analysemodel bleek behulpzaam in het vastleggen van de gedachtegang en het bewaken van transparantie. Alle gemaakte keuzes zijn gelogd en herleidbaar. Dit gaf houvast tijdens de data-analyse en werkte naar tevredenheid. In de verdere analyse bleek het gegeven dat government en

governance door elkaar lopen een belangrijke factor. Veel ambiguïteit blijkt zichtbaar ten aanzien van deze begrippen. Dit heeft geleid tot een aanbeveling richting de theorie.

Het komen tot heldere conclusies en aanbevelingen koste denktijd. Na de analyse bekwam mij, vanwege de complexiteit, omvang van het vraagstuk en vele betrokkenen het gevoel, en nu? De conclusies en aanbevelingen werden gaandeweg, door de bespreking met betrokkenen uit het veld, steeds scherper. De onderzoeksvragen boden een goed houvast om te blijven denken vanuit het gekozen onderzoeksperspectief. De omvang van het vraagstuk komt ook terug in de omvang van mijn thesis en dan nog is er veel meer uit te diepen en te zien. Een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn daaruit voortgekomen.

