

VU Research Portal

Planet Homeless Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glasgow

Boesveldt, N.F.

2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boesveldt, N. F. (2015). *Planet Homeless Governance Arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glasgow*. Eleven International Publishing.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Nederlandse samenvatting

Planet Homeless. Governance arrangements in Amsterdam, Copenhagen, and Glasgow.

Nienke Boesveldt

Dakloosheid kan worden gezien als een ingewikkeld beleidsprobleem waar lokale overheden mee worden geconfronteerd. Tegelijkertijd hebben lokale overheden vaak maar heel weinig invloed op de oorzaken van dakloosheid, zoals deinstitutionalisering, drugsverslaving, ontslag uit detentie en huisuitzettingen. Bezien vanuit een Europese context staan Noord-Europese lokale overheden doorgaans voor vergelijkbare beleidsuitdagingen zoals het tegengaan van buitenslapen en het bevorderen van doorstroom uit tijdelijke opvangvoorzieningen.

Vanuit een bestuurskundig perspectief is dakloosheid te duiden als een weerbarstig, lastig en complex sociaal probleem. Al te gulzig bestuur zou mogelijk slechts ten dele bijdragen aan oplossingen en wellicht eerder zorgen voor nieuwe problemen zoals hospitalisering. Er is nog wat weinig bekend over de wijze waarop het probleem van dakloosheid op lokaal niveau het beste zou kunnen worden aangepakt. Ik wil met deze studie meer inzicht verschaffen in welke elementen van bestuurlijke-politieke aanpakken, oftewel welke governance arrangementen, in dit opzicht effectief zijn.

Daartoe bestudeer ik voor een aantal Noord-Europese landen (Denemarken, Groot-Brittannië, Nederland) de ontwikkeling van dakloosheid in de afgelopen tien jaar. Dakloosheid kwam op de politieke agenda en werd in deze tijd van voorspoed niet langer beschouwd als een acceptabel fenomeen; het diende te worden geadresseerd. Doordat er verschillende financiële en morele mogelijkheden op één moment samenkwamen, ontstonden er mogelijk nieuwe mogelijkheden om dakloosheid te bestrijden. In dit onderzoek stel ik mij de vraag of een verschil tussen Noord-Europese metropolen in de bestuurlijk-politieke aanpak van dakloosheid invloed heeft op de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen en op de daarmee samenhangende maatschappelijke resultaten. Leidt een verschil in het governance arrangement dat ten aanzien van dakloosheid wordt toegepast, tot een verschil in de kwaliteit van de voorzieningen voor daklozen en in maatschappelijke effecten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden ben ik allereerst via literatuurstudie nagegaan uit welke elementen een governance arrangement voor het bestrijden van dakloosheid bestaat en welke aspecten van deze elementen moeten worden bestudeerd om te kunnen verklaren welke uitkomsten in termen van de kwaliteit van aangeboden voorzieningen, en welke maatschappelijke effecten verschillende arrangementen mogelijk hebben.

Als cruciale onderdelen van een governance arrangement zie ik de volgende drie elementen: beleid, structuur en management. Aan het element 'beleid' onderscheid ik als aspecten: beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en de aan het beleid ten grondslag liggende (morele en empirische) veronderstellingen. Bij het element 'structuur' gaat het om het niveau waarop middelen en verantwoordelijkheden die te maken hebben met (oplossingen voor) dakloosheid, zijn gealloceerd. Daarnaast vormt de netwerkstructuur een belangrijk aspect van structuur. Onder het element 'management' ten slotte, vallen de relaties die de lokale overheid binnen de netwerkstructuur aangaat met non-profitorganisaties en particuliere organisaties, en de flexibele dan wel meer afstandelijke verhouding tussen politiek en ambtenarij binnen de lokale overheid zelf. Voorts zijn als relevante managementaspecten te onderscheiden de dominante rolopvattingen van ambtenaren en de waarde die op lokaal niveau wordt gehecht aan het geven van rekenschap over gemaakte afspraken.

De effectiviteit van een governance arrangement wordt vastgesteld aan de hand van de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen en de daarmee verband houdende maatschappelijke effecten. De kwaliteit van de aangeboden voorzieningen kan worden gemeten met behulp van een aantal prestatie-indicatoren voor openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ). Deze prestatie-indicatoren meten de integraliteit van de aangeboden diensten, de mate waarin er tevens sprake is van psychiatrische diensten en het aanbod van tijdelijke dan wel permanente huisvesting. Daarnaast is efficiëntie één van de criteria op basis waarvan de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen wordt bepaald.

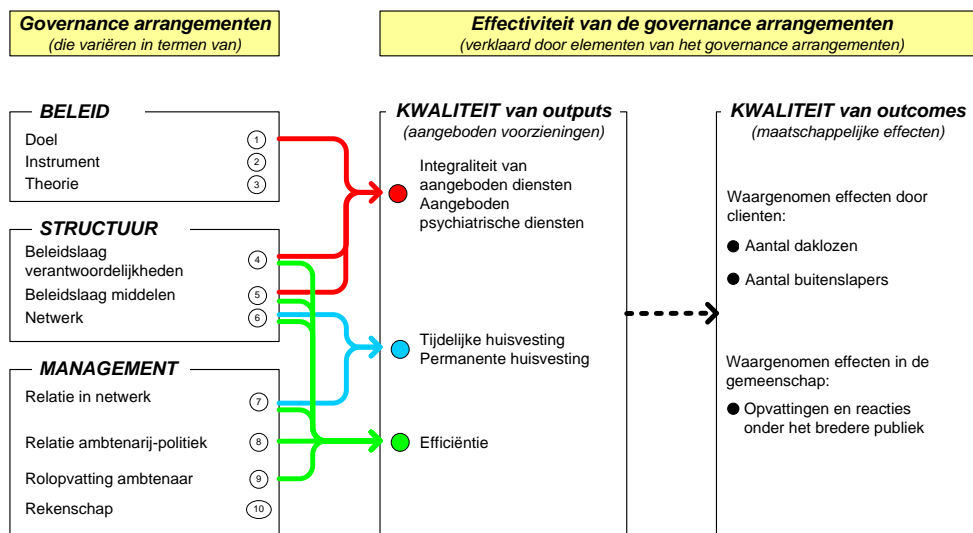
De maatschappelijke effecten van het governance arrangement worden vastgesteld aan de hand van indicatoren met betrekking tot het aantal daklozen (dat in de aangeboden voorzieningen verblijft) en het aantal buitenslapende personen in de stad. Daarnaast wordt een beeld van de maatschappelijke effecten verkregen door opvattingen en reacties onder het bredere publiek op te tekenen.

Er zijn in het kader van deze studie op het terrein van dakloosheid drie hypothesen over de invloed van een governance arrangement op de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen en op de resulterende

maatschappelijke effecten opgesteld. De eerste hypothese houdt in dat specifieke verschillen in de wijze waarop een governance arrangement is ingericht, invloed hebben op de effectiviteit van het arrangement in termen van integrale dienstverlening en maatwerk. De tweede hypothese luidt dat netwerken die heterogener zijn, effectiever zijn op het gebied van huisvesting. Heterogene netwerken zijn beter in staat dakloosheid te voorkomen dan homogene netwerken. De derde hypothese stelt dat in een meer gecentraliseerde structuur sprake is van een grotere effectiviteit, in de zin van een hogere efficiëntie.

Deze drie hypothesen en de overige bevindingen van het literatuuronderzoek kunnen worden weergegeven in het volgende theoretische model.

Figuur 1 Theoretische relatie tussen het governance arrangement dat op lokaal niveau ten aanzien van dakloosheid wordt toegepast, en de effectiviteit van het arrangement



Om de drie op literatuurstudie gebaseerde hypothesen empirisch te kunnen toetsen, is gezocht naar zo veel mogelijk variatie in de politiek-bestuurlijke contexten van Noord-Europese steden. Er is gekozen voor Noord-Europese steden omdat deze wat betreft welvaartsniveau onderling goed vergelijkbaar zijn en in de afgelopen tien jaar blijf hebben gegeven van beleidsplannen ter adressering van dakloosheid. In Noord-Europa zijn verschillende bestuurlijke tradities te onderscheiden. Deze zijn te vatten onder de noemers 'Angelsaksisch' (meer centralistische structuur en corporatistisch netwerk), 'Scandinavisch' (meer gedecentraliseerde structuur en pluralistisch netwerk) en 'continentaal' (een mengvorm van voornoemde twee bestuurlijke tradities).

Op basis van deze driedeling zijn Glasgow, Copenhagen en Amsterdam gekozen als steden waarvan de inrichting en effectiviteit van het governance arrangement zijn geanalyseerd. De lokale overheden van deze steden waren bereid medewerking te verlenen aan het onderzoek. In iedere stad zijn de relevante beleidsdocumenten bestudeerd en vertrouwelijke semigestructureerde interviews onder zo'n tien relevante stakeholders (beleidsmakers, politici, uitvoerende instellingen, cliënten) afgenomen. De drie casestudies leveren een goed gedocumenteerd beeld op met betrekking tot de verschillende aspecten van het hierboven geschetste theoretische kader.

In Kopenhagen blijkt het beleid in hoge mate problematisch te zijn. De inspanningen richten zich op de zwaarste groepen daklozen. Voor deze personen wordt echter geen ander instrumentarium voorgesteld dan tijdelijke noodoplossingen. Het belangrijkste Kopenhagens instrumentarium zou housing first zijn. Dit blijkt slechts ten dele beschikbaar te zijn voor de zwaarste groep daklozen. De veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen, blijken een mentaliteit van vrijblijvendheid tot uitdrukking te brengen. De dakloze wordt gezien als een vrije vogel, een onafhankelijk individu dat beter niet kan worden opgejaagd.

Om de governance-structuur te kunnen typeren past de metafoer van een eilandenrijk. Het beleid is niet geënt op deze structuur en dit beïnvloedt de aangeboden voorzieningen en de resulterende maatschappelijke effecten in negatieve zin. Van een gedecentraliseerde structuur is slechts ten dele sprake. De structuur kenmerkt zich door een centrale sturing, mede ten gevolge van het financieren van een langer lopend netwerk van maatschappelijke opvangaanbieders die hun diensten aanbieden in de stad Kopenhagen. Er is een nauwe verwevenheid tussen maatschappij en politiek. De ambtenarij heeft de taak hier flexibel op in te spelen. Dit kan de incidentgerichte praktijk en de door politici gedane voorstellen zoals tot uitdrukking gebracht in het beleid, verklaren.

Dit governance arrangement heeft twijfelachtige resultaten: op straat verblijvende daklozen met

psychiatrische problemen, die onder de verantwoordelijkheid van de regio vallen, worden niet geholpen doordat de oplossingen voor deze daklozen duidelijk tekort blijken te schieten. Het maatschappelijke effect van het governance arrangement is dat zowel het aantal daklozen dat van opvangvoorzieningen gebruik maakt, als het aantal daklozen dat op straat verblijft, is toegenomen tijdens het geïntensiveerde daklozenbeleid.

In Glasgow is sprake van een beleid dat uitgaat van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van daklozen. Door de aanzienlijke sociale uitdagingen die deze stad kent, en de centrale verplichting om daklozen een nieuw permanent huis te bieden, worden veel inspanningen gepleegd ter preventie van dakloosheid. Personen die zich melden, worden geassisteerd met andere instrumenten dan opvang, en er wordt gestreefd naar alternatieve oplossingen zoals het herstellen van een relatie door middel van mediation. Om huisuitzettingen te voorkomen wordt actief onderhandeld met huisbazen die overwegen daartoe over te gaan. Het daklozenbeleid maakt onderdeel uit van het huisvestingsbeleid. De betrokkenheid van woningbouwcorporaties bij dit beleid is groot.

Er zijn landelijk een duidelijke centrale structuur en een centraliserende trend zichtbaar. Ten tijde van de onderzoek (heel 2013 – begin 2014) zou meer Schotse zelfstandigheid minder autonomie voor de Schotse steden opleveren. Er is over het algemeen weinig vertrouwen bij het publiek in door de overheid aangeboden oplossingen: voor het realiseren van oplossingen voor maatschappelijke problemen heeft het innemen van hogere functies door politiek gekozen personen de voorkeur. In deze context is het geven van politieke rekenschap, zowel over afspraken met aanbieders van opvangvoorzieningen als over incidenten, een belangrijk element in de bestuurscultuur.

Glasgow blijkt vrij succesvol te zijn in het bereiken van de beleidsdoelen die de stad zichzelf heeft gesteld. In vergelijking met de andere twee casussen, bereikt de stad de hoogste uitstroom van dakloze personen naar permanente huisvesting. Ook zijn, ondanks de wisselende steun voor het beleid door omwonenden en in de publieke opinie, de maatschappelijke effecten verbeterd. De resultaten van het lokale beleid worden landelijk nauwgezet gemonitord en aan benchmarking onderworpen.

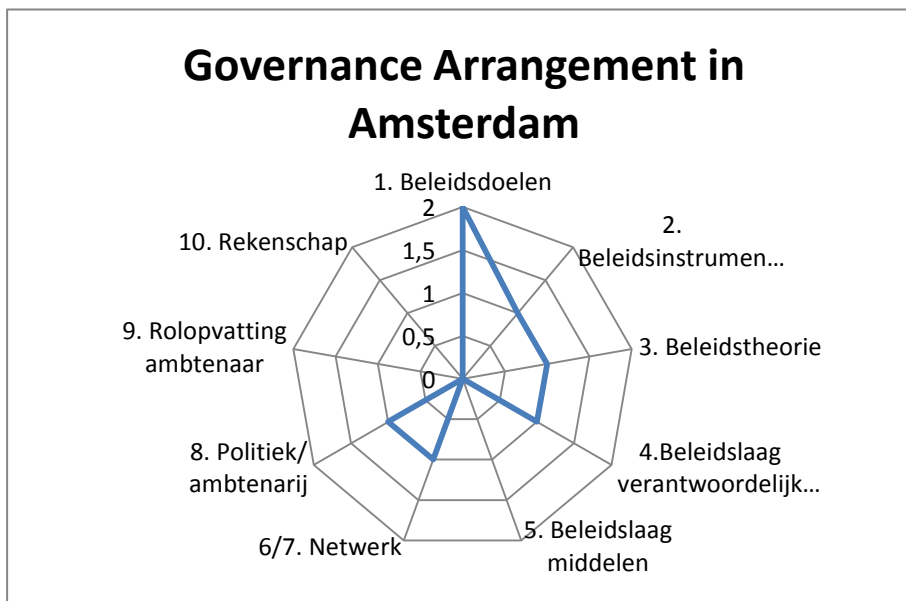
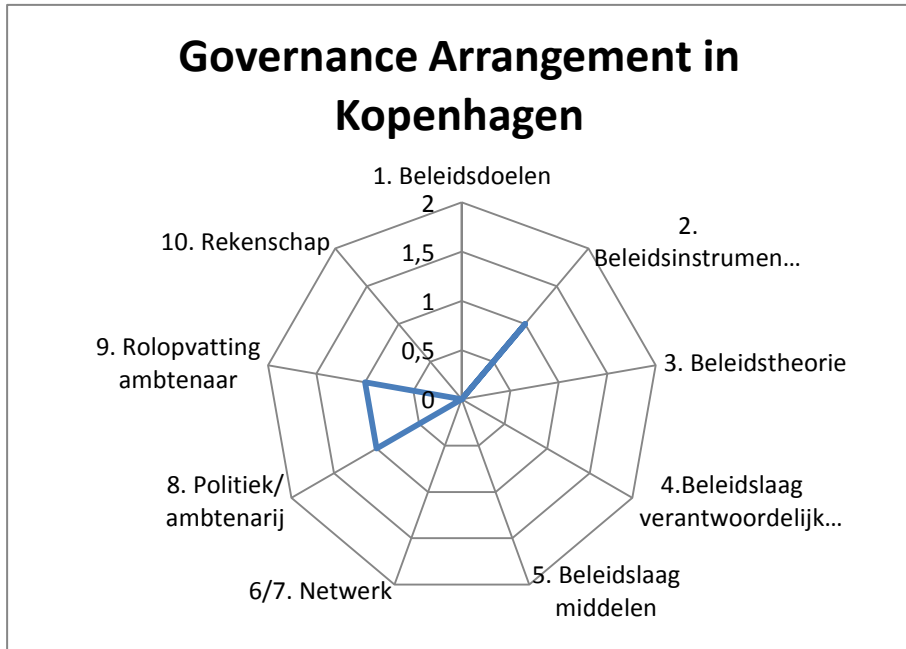
In Amsterdam ten slotte, zijn de beleidsdoelen gericht op preventie, herstel en doorstroom uit maatschappelijke opvang. Het instrumentarium van de persoonsgerichte aanpak van de veldregie is er echter vooral nog op gericht om de personen te helpen die het meest in nood zijn of het lastigste gedrag vertonen. De uitgebreide huisvestingscapaciteit heeft geleid tot meer oplossingen binnen de maatschappelijke opvang dan hierbuiten. Uit de onderliggende gemeentelijke beleidsveronderstellingen blijkt dat er gebrek is aan ervaring met nieuwe zorg- en begeleidingsconcepten en dat er een toenemende nadruk ligt op veiligheid.

In Amsterdam speelden op het moment van onderzoek (2013) decentraliserende trends een rol. Het beleidsnetwerk voor de maatschappelijke opvang bestaat uit een groot aantal, veelal gelijksoortige, partners. Er ontbreken echter huisvestingspartijen. De geslotenheid van het formele beleidsnetwerk lijkt een meer integraal beleid in de weg te staan: het huidige aanbod blijft gericht op de historisch gegroeide vraag; men is blijkbaar niet in staat te reageren op de huidige bredere maatschappelijke vraagstukken. De Amsterdamse bestuurlijke traditie kenmerkt zich door het afwegen van belangen en door historisch gegroeide structuren en verhoudingen en is bepalend voor de flexibele en betrokken managementstijl. Deze bestuurlijke traditie verklaart ook het tempo waarmee nieuwe paradigma's en beleid worden geïmplementeerd. De ambtenaar heeft relatief veel discretionaire ruimte. In de wijze van sturing en verantwoording worden relatief weinig voorwaarden gesteld aan de non-profitsector van de maatschappelijke opvang. Het sturingsinstrument staat hiertoe te veel onder invloed van politiek en maatschappij waarin weerstand bestaat tegen een verandering naar een meer zakelijke verhouding.

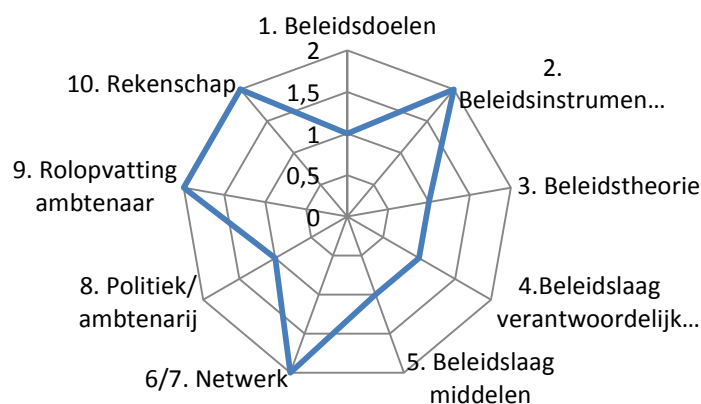
Het governance arrangement blijkt effectief te zijn wat betreft de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. De uitkomsten van het beleid blijken effectief wat betreft de hoog risicogroepen, waar het beleidsinstrumentarium zich nog steeds op richt. OGGZ-criteria zijn bepalend voor de inclusie van hoogrisicogroepen in de Amsterdamse keten. Dat vormt de verklaring voor het gegeven dat er zowel veel geestelijke gezondheidsproblemen voorkomen onder de daklozenpopulatie in de keten, als dat er vaak psychiatrische diensten worden aangeboden aan de daklozenpopulatie. De centrale toegangspoort tot de maatschappelijke opvang in Amsterdam blijkt goed in staat geprioriteerde zorgvragen als het blijik geven van geestelijke gezondheidszorg en of verslavingsproblematiek te kunnen onderscheiden bij de daklozen die zich hier melden. Dit is iets dat de gemeente zich ook ten doel heeft gesteld, dus in dit opzicht is het governance arrangement effectief. Tenslotte roept de aanhoudende exclusiviteit van maatschappelijke-opvangbudgetten in de bredere decentralisatietrend vragen op ten aanzien van gemeentelijke efficiëntie.

De maatschappelijke effecten zijn wisselend. Het aantal daklozen neemt af. Het aandeel van daklozen met minder zware zorgvragen neemt echter toe. Mogelijk verklaart deze trend de waargenomen stijging in het aantal buitenslapers in Amsterdam. Een mogelijk neveneffect van de wijze van monitoring en berichtgeving in Amsterdam, waarin de focus ligt op veiligheid, en van het prioriteren van de meest ongezonde cliënten, is dat individuen en groepen onnodig worden gecriminaliseerd en gemedicaliseerd.

De resultaten van de drie casestudies kunnen – wat de inrichting van de governance arrangementen betreft op onderstaande wijze grafisch worden samengevat. In deze figuren is per element aan het meest relevante aspect van dit elementen een ordinale indeling verbonden tussen nul en twee. Aan de meest positieve inrichting van het relevante aspect is iedere keer maximaal twee punten toegekend.



Governance Arrangement in Glasgow



De in het onderzoek waargenomen variatie in governance arrangementen die in de onderzochte steden op het terrein van dakloosheid worden toegepast, is vervolgens door mij in verband gebracht met de verschillen en overeenkomsten tussen de drie cases wat betreft de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen en de daarmee samenhangende maatschappelijke effecten. Op deze wijze heb ik de drie hypothesen uit het theoretisch kader empirisch getoetst. Deze empirische toetsing van de hypothesen resulteert in het volgende beeld van de invloed van de inrichting van een governance arrangement op de effectiviteit van het arrangement.

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat governance ertoe doet. De eerste hypothese uit het theoretisch kader wordt hiermee bevestigd. Dat wat de overheid in samenspraak met partijen onderneemt of nalaat ter bestrijding van dakloosheid, heeft effect.. Zo blijkt de mate waarin integrale dienstverlening wordt geleverd, afhankelijk te zijn van de omstandigheid of interne beleidsdoelen al dan niet onderdeel zijn van het governance arrangement. Met behulp van interne beleidsdoelen kan een fragmentatie van beleidsverantwoordelijkheden en middelen worden voorkomen. Ook de mate waarin verantwoordelijkheden en budgetten op verschillende overheidsniveau's (multi-levels) belegd zijn, blijkt relevant te zijn. We kunnen dan ook concluderen dat een succesvolle coördinatie (cf. Bouckaert et al., 2010) de belangrijkste verklaring levert voor succesvolle resultaten in de bestudeerde casussen. Voorts blijken decentralisaties geen positief effect te hebben op het realiseren meer geïntegreerde oplossingen zoals het leveren van maatwerk (cf. Fleurke en Hulst, 2006).

Een tweede conclusie, die het resultaat van de toetsing van de tweede hypothese is, is dat de effectiviteit van een governance arrangement in de zin van verbetering van de huisvestingssituatie van dakloze personen af blijkt te hangen van de netwerkstructuur van het governance arrangement. Een meer heterogene netwerkstructuur, dat wil zeggen meer gemengde samenstelling van specialisten en generalisten in het netwerk, blijkt positievere effecten te hebben op de huisvestingssituatie van dakloze personen.

Ten derde is bij de toetsing van de derde hypothese gebleken dat het eerder de structuur- en managementelementen dan de beleidselementen van een governance arrangement zijn die de efficiëntie van het arrangement verklaren. Ook hier blijken multi-levels een bepalende factor te zijn. Dat komt met name doordat tussen deze niveau's ruimte ontstaat voor een verschillende invulling van de managementelementen.

Bovenstaande conclusies houden verklaringen in voor de kwaliteit van de aangeboden voorzieningen. Ze betreffen de kwaliteit van de outputs. De maatschappelijke effecten, de outcomes, van een governance arrangement zijn daarentegen minder precies te verklaren. Er is een bredere variatie aan verklaringen voor de aangetroffen maatschappelijke effecten mogelijk. Desalniettemin kan ook voor de maatschappelijke effecten worden geconcludeerd dat deze meer kunnen worden verklaard uit beleids- en managementelementen dan uit structurelementen. Overtuigingen en maatschappelijke tradities blijken meer invloed te hebben op maatschappelijke uitkomsten dan middelen of structuren.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat het er toe doet dat overheden iets doen en laten, en dat ook de wijze waarop inspanningen worden vormgegeven, in welk arrangement, relevant is. Er is meer inzicht verkregen in welke aspecten van bestuurlijke-politieke arrangementen nu precies bijdragen aan de

effectiviteit van het arrangement. Deze studie levert zo een bijdrage aan het wetenschappelijk debat over de gewenste inrichting van governance arrangementen.

Deze studie biedt geen steun voor een benadering van netwerken als een diffuse, vloeibare en steeds meer globaliserende eenheid. Ze levert daarentegen wel belangrijke informatie op waardoor onderlinge relaties tussen elementen van governance, output en outcome beter kunnen worden geduid. Uit dit onderzoek wordt ook duidelijk welke aspecten relevant zijn voor de bestudering van deze relaties. Daarnaast biedt deze studie een methodologisch instrumentarium om een sociaal complex verschijnsel als dakloosheid bestuurskundig te kunnen bestuderen. Ten slotte bieden de resultaten van dit onderzoek aanknopingspunten voor de beleidsvorming op het terrein van sociaal complexe vraagstukken zoals de aanpak van dakloosheid.

Deze studie is een pleidooi voor een zakelijke, instrumentele benadering van governance arrangementen op het terrein van dakloosheid. Interventies met betrekking tot het functioneren van de keten van de maatschappelijke opvang, zouden zich het beste kunnen richten op structurelementen. Op de aan daklozenbeleid aanpalende beleidslagen waar de beleidsverantwoordelijkheden liggen voor geestelijk gezondheidszorgbeleid, jeugdbeleid en beleid ten aanzien van licht verstandelijk beperkte personen. De meest vitale functie van het daklozenbeleid en opvanginstellingen zou dan zijn om (trends onder) dakloze personen op te sporen en (terug) te verwijzen naar de primair verantwoordelijke instellingen. De maatschappelijke opvang zou moeten functioneren als een trampoline, in plaats van als een laatste vangnet.