



De bankslaper beter in beeld

Onderzoek en Business Intelligence



Gemeente Rotterdam

Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

Datum: 23 juni 2020

Auteur(s): Tamara van Batenburg-Eddes, Maaïke Dujardin, Ludo van Dun
(kwantitatief onderzoek) Susan Brand, Dick Butte, Annemarie Reij-
nen (kwalitatief onderzoek)

Vragen: onderzoek@rotterdam.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel- en vraagstellingen	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Kwantitatief onderzoek	8
2.1	Introductie	8
2.1.1	Aanpak	8
2.1.2	Leeswijzer	9
2.2	Het gebruik van het MOW-briefadres	9
2.3	Gebruikers van het MOW-briefadres	12
2.3.1	Achtergrondkenmerken	12
2.3.2	Extra over achtergrondkenmerken	16
2.4	Woongeschiedenis	19
2.4.1	Algemeen	19
2.4.2	Analyse woongeschiedenis(-sen)	20
2.4.3	Woongeschiedenis op basis van het aantal peildata	21
2.4.4	Achtergrondkenmerken versus woongeschiedenis	22
2.5	Situatie na afloop van het MOW briefadres	24
2.5.1	Situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres	24
2.5.2	Multivariate analyses	28
3	Kwalitatief onderzoek	30
3.1	Introductie	30
3.1.1	Aanpak kwalitatief onderzoek	30
3.1.2	Leeswijzer	32
3.2	Regelgeving en organisatie ondersteuning bankslapers	32
3.3	Situatie bankslapers	34
3.3.1	Omstandigheden van een bankslaper	34
3.3.2	Sociale omgeving	36
3.3.3	Gemeentelijke ondersteuning	38
3.3.4	Praktische kwesties	39
3.3.5	Dienstverlening W&I	40
3.3.6	Huisvesting regelen	41
3.4	Perspectief van het Wijkteam	42

3.4.1	Functioneren MOW-briefadresregeling	43
3.4.2	Samenwerking gemeentelijke diensten	44
3.4.3	Tussen regels en maatwerk	46
3.4.4	Bankslapen als huisvestingsprobleem	47
3.4.5	Grenzen aan de zelfredzaamheid	48
3.4.6	Steun van het sociale netwerk	48
3.4.7	Suggesties van wijkteammedewerkers voor verbetering van de regeling	49
4	Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen	51
4.1	Belangrijkste bevindingen	51
4.2	Aanbevelingen op basis van het kwantitatieve onderzoek	57
4.3	Aanbevelingen op basis van het kwalitatieve onderzoek	58
	Bijlage A Aanpak-kwantitatief onderzoek	60

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met ingang van 2016 is het bestaande beleid inzake briefadressen¹ verbreed. Dit houdt in dat de regeling - het verstrekken van een gemeentelijk briefadres - in eerste instantie bedoeld voor daklozen die gebruik maken van de nachtopvang, voor een grotere doelgroep toegankelijk is geworden. Deze zogenoemde regeling 'MOW-briefadres' wordt uitgevoerd door de Wijkteams (MOW).

Het MOW-briefadres is bedoeld voor mensen die ondersteuning nodig hebben van het Wijkteam omdat ze niet of niet juist staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en bij gebrek aan eigen woonruimte tijdelijk opgevangen worden in hun eigen netwerk waar ze ook kunnen overnachten, maar zich daar niet kunnen inschrijven. Mensen die niet in de BRP staan ingeschreven, kunnen een aantal belangrijke zaken niet regelen, zoals het aanvragen van een DigiD. Mensen die gebruik maken van het MOW-briefadres beschouwt de gemeente als bankslaper.

De regeling 'MOW-briefadres' houdt in dat iemand zich met gebruikmaking van een gemeentelijk MOW-briefadres in de BRP kan laten registreren, zij het tijdelijk en onder voorwaarden. De regeling MOW-briefadres stelt een bankslaper in staat om:

- Een DigiD aan te vragen
- Een zorgverzekering af te sluiten
- Een woonpas aan te vragen
- Een uitkering aan te vragen

Voorwaarde voor gebruikmaking van de regeling is dat iemand niet slechts gebruik wil maken van het briefadres, maar bereid is hulpverlening te

accepteren en hieraan mee te werken. De inschrijving op het MOW-briefadres is 6 maanden geldig. Op grond van individuele omstandigheden kan de inschrijving met 6 maanden worden verlengd.

Verschillen met het 'gewone briefadres' zijn dat de aanvraag plaatsvindt bij de VraagWijzers en niet bij Stedelijke Zorg. De Wijkteams of de VraagWijzer beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een MOW-briefadres en welke hulp nodig is.

Na de invoering van de regeling 'MOW-briefadres' had de gemeente Rotterdam in eerste instantie behoefte aan (proces)informatie. Er waren vragen over de toegankelijkheid en het bereik van de regeling, de effecten op het verkrijgen van een woning en het afsluiten van een zorgverzekering, en het mogelijk voorkomen van fraude met de maatregel. Daarnaast was er behoefte aan verbeterpunten voor de uitvoering.

Om antwoord te geven op deze vragen is er in 2017 een procesevaluatie gedaan naar de uitvoering van de regeling vanaf januari 2016 tot half april 2017². Dit onderzoek heeft de nodige (uitvoerings)informatie opgeleverd, maar ook nieuwe beleidsvragen opgeroepen.

Tot nu toe ontbreekt bij de gemeentelijke partijen - waaronder ook de partijen die de regeling uitvoeren - het inzicht in de problematiek en achtergrond van de mensen die gebruik maken van de verbrede regeling. Daarbij is er nog weinig kennis over het verloop van hun leven tot het moment waarop zij bankslaper werden. Evenmin is duidelijk welke factoren ertoe bijdragen dat een traject 'MOW-briefadres' al dan niet succesvol wordt afgerond en de inschrijving 'MOW-briefadres' is vervangen door een inschrijving in de BRP

¹ Het beleid briefadressen biedt mensen die dakloos zijn en gebruik maken van de nachtopvang via Centraal Onthaal de mogelijkheid om onder voorwaarden een inschrijving in de BRP te doen op een briefadres.

² Procesevaluatie en bereik van de regeling verbrede MOW-briefadres op verzekerdheid ziektekosten en woonadres (OBI, Pascal Kreijen, augustus 2017).

op een eigen adres. Dit inzicht en deze kennis zijn nodig om de hulpverlening aan deze doelgroep te verbeteren.

1.2 Doel- en vraagstellingen

Probleemstelling

Sinds de invoering van de regeling 'MOW-briefadres' in 2016 is er nog weinig zicht verkregen op de samenstelling en achtergronden van de cliënten die gebruik maken van de regeling. Uit de procesevaluatie van de regeling blijkt dat de uitvoering van de regeling nog niet naar tevredenheid van de gemeente verloopt en dat voor het vergroten van de effectiviteit van de hulpverlening en het aanscherpen van beleidsregels een beter beeld van de (groepen) bankslapers noodzakelijk is.

Doel

Doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de groep 'bankslapers' die gebruik maakt/hebben gemaakt van de regeling MOW-briefadres voor de hulpverlening aan bankslapers en voor het aanscherpen van beleidsregels voor uitvoering en selectie. Doelgroep van het onderzoek zijn (ex)gebruikers van het MOW-briefadres.

Om dit doel te bereiken heeft OBI een kwalitatief en een kwantitatief onderzoek uitgevoerd.

De hoofdvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

Hoe ziet de groep gebruikers van de regeling MOW-briefadres eruit? Wat is de achtergrond van en samenhang in hun problemen?

Deelvragen zijn:

- Hoe kan de groep 'gebruikers van het MOW-briefadres' worden beschreven aan de hand van kenmerken zoals:
 - Persoonsgegevens: geslacht, leeftijd, huishoudsamenstelling, land van herkomst, regiobinding (uit BRP);
 - Woongeschiedenis voorafgaand aan en woonsituatie volgend op het gebruik van de regeling MOW-briefadres: op basis van postcode; regiobinding, migratie;

- Belangrijke life events zoals huwelijk, echtscheiding, geboorte kind, aanvaarden van of stoppen met werk, zorggebruik (registratiegegevens CBS).
- Welke omstandigheden hebben (volgens de bankslapers) eraan bijgedragen dat men bankslaper is geworden?
- Welke problemen ervaren bankslapers bij het zoeken naar (zelfstandige) woonruimte?
- In hoeverre sluit volgens de bankslapers de hulpverlening in het kader van het MOW-briefadres aan bij de door hen ervaren problemen?
- Wat is de situatie van bankslapers – in termen van een inschrijving in de BRP, een inkomen en een zorgverzekering – wanneer het traject 'MOW-briefadres is afgerond'?
- In hoeverre ervaren bankslapers met een afgerond traject 'MOW-briefadres' een zorg- en ondersteuningsbehoefte?

1.3 Leeswijzer

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een kwantitatief en een kwalitatief onderzoek gedaan. In hoofdstuk 2 worden het kwantitatieve onderzoek en de resultaten daarvan beschreven. In hoofdstuk 3 worden het kwalitatieve onderzoek en de resultaten daarvan beschreven. In hoofdstuk 4 beschrijven we per deelvraag de belangrijkste bevindingen voor zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve deel van het onderzoek. Ook worden de overkoepelende bevindingen van beide onderdelen beschreven. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 de aanbevelingen gegeven die voortkomen uit het kwantitatieve onderzoek en uit het kwalitatieve onderzoek.

2 Kwantitatief onderzoek

2.1 Introductie

In hoofdstuk 2 wordt het kwantitatieve onderzoek en de resultaten ervan beschreven.

Het kwantitatieve onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kan de groep 'gebruikers van het MOW-briefadres' worden beschreven aan de hand van kenmerken zoals:
 - Persoonsgegevens: geslacht, leeftijd, huishoudsamenstelling, land van herkomst, regiobinding (uit BRP);
 - Woongeschiedenis voorafgaand aan en woonsituatie volgend op het gebruik van de regeling MOW-briefadres: op basis van postcode; regiobinding, migratie;
 - Belangrijke life events zoals huwelijk, echtscheiding, geboorte kind, aanvaarden van of stoppen met werk, zorggebruik (registratiegegevens CBS).
- Welke omstandigheden hebben (volgens de bankslapers) eraan bijgedragen dat men bankslaper is geworden?
- Wat is de situatie van bankslapers – in termen van een inschrijving in de BRP, een inkomen en een zorgverzekering – wanneer het traject 'MOW-briefadres is afgerond'?

2.1.1 Aanpak

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de aanpak. Een meer gedetailleerde beschrijving is opgenomen in bijlage A.

Gebruikte gegevens

Het uitgangspunt bij de beschrijving van de gegevens is de groep mensen die tussen aanvang van het briefadres (juni 2016) tot eind juni 2019 ingeschreven staat of heeft gestaan op het MOW-briefadres. Van deze groep mensen zijn de zogenaamde A-nummers³ geleverd vanuit de afdeling Publiekszaken/BRP van de gemeente Rotterdam. Deze nummers zijn via een beveiligde verbinding geüpload in de omgeving van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Daar zijn de gegevens voorzien van een zogenaamd RIN-nummer. Met dit unieke geanonimiseerde persoonsnummer is een koppeling gemaakt met andere gegevensgroepen van het CBS. Een uitgebreidere beschrijving van de gebruikte bestanden is opgenomen in bijlage A.

Alle analyses zijn uitgevoerd binnen de beveiligde omgeving van het CBS. Resultaten mogen deze omgeving enkel verlaten na een controle op blootstellingsrisico. Alleen onderzoekers met een autorisatie mogen binnen de CBS-omgeving werken.

In totaal zijn er in de periode tussen juni 2016 en eind juni 2019 4080 personen ingeschreven (geweest) op het MOW-briefadres. Sommige personen horen bij elkaar, vormen een gezin of huishouden. Voor het onderzoek willen we niet dat bijvoorbeeld een moeder met drie kinderen als vier personen worden geteld. Dus zijn de gegevens teruggebracht naar huishoudens. Alle resultaten in dit deel van het onderzoek gaan over huishoudens. Dit kan een eenpersoonshuishouden zijn (alleenstaande), moeder of vader of beiden met kind(eren) of een andersoortig samengesteld huishouden.⁴ Als het gaat over personen dan bedoelen we hiermee het hoofd van een huishouden of een alleenstaande.

³ A-nummers: administratienummers die niet verbonden kunnen worden met andere gegevens.

⁴ Een hoofdpersoon kan zijn een moeder of vader met kinderen in een eenoudergezin. Bij een gezin met beide ouders is de vader als hoofdpersoon aangemerkt.

In figuur 1 staat weergegeven hoe we van 4080 personen tot 3130 huishoudens of gezinnen zijn gekomen.



Figuur 1: Stroomdiagram van personen naar huishoudensniveau

Analyses

De gegevens over de doelgroep worden beschreven en waar mogelijk vergeleken met de populatiegegevens van Rotterdam of Nederland.

Een aantal kenmerken wordt tegen elkaar afgezet (zie tabel 1). Relaties tussen de resultaten worden alleen beschreven als ze significant zijn. Bij een toetsingsniveau of p-waarde van 5% betekent dit dat we met 95% zekerheid kunnen zeggen dat een relatie of een verschil niet op toeval berust.

2.1.2 Leeswijzer

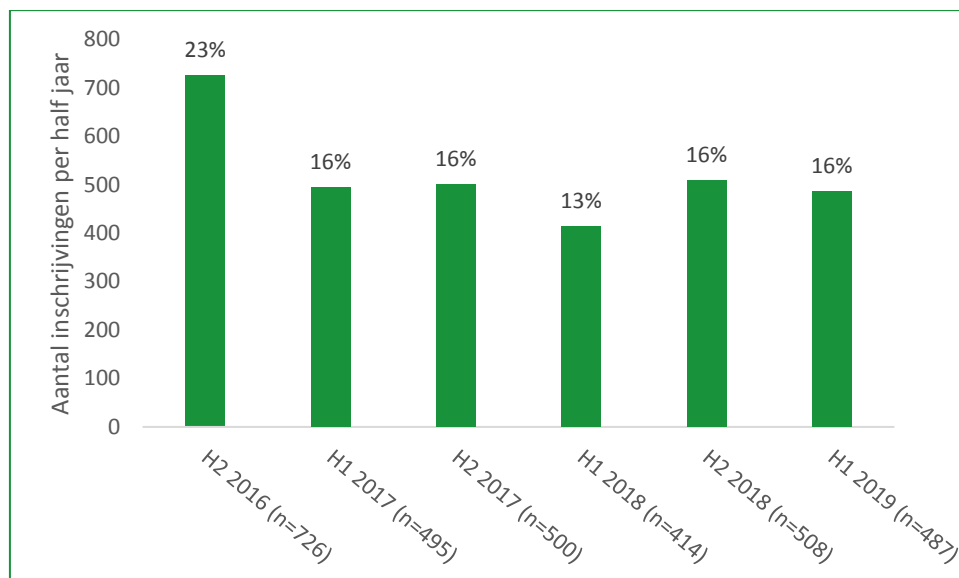
In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op het gebruik van de regeling (2.2), worden de kenmerken van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers beschreven en worden relaties gelegd tussen een aantal kenmerken (2.3). In paragraaf 2.4 schetsen we een beeld van de woongeschiedenis over een periode van vijf jaar van de MOW-

briefadresgebruikers. Tenslotte gaan we in paragraaf 2.5 in op de situatie van voormalig MOW-briefadresgebruikers in termen van hun woon- en inkomenssituatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres. Elke (sub-)paragraaf wordt afgesloten met een korte samenvatting.

2.2 Het gebruik van het MOW-briefadres

Aantal inschrijvingen per half jaar

In figuur 2 staat het aantal inschrijvingen op het MOW-briefadres per half jaar weergegeven. Op huishoudensniveau ligt het aantal inschrijvingen per half jaar rond de 500. In de tweede helft van 2016 zijn meer huishoudens op het briefadres ingeschreven dan in andere periodes. Waarschijnlijk gaat het hier om een administratieve inhaalslag omdat veel personen op één datum zijn ingeschreven. In de eerste helft van 2018 zijn relatief weinig personen ingeschreven op het MOW-briefadres (n=414).



Figuur 2: Aantal inschrijvingen per half jaar en het aandeel ingeschreven personen ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven personen in de periode vanaf de tweede helft van 2016 tot en met de eerste helft van 2019. De percentages tellen op tot 100%.

Aantal keer ingeschreven op het MOW-briefadres

Van de 3130 hoofdpersonen die ingeschreven zijn (geweest) op het gemeente MOW-briefadres heeft 5% twee of meer inschrijvingen (gehad), waarvan minder dan 10 drie inschrijvingen heeft (gehad). De meeste hoofdpersonen hebben dus één inschrijving (gehad). Als er meerdere inschrijvingen op het MOW-briefadres zijn geweest dan zit daar in ruim een kwart van de gevallen 0 tot 6 maanden tussen (27%), in bijna de helft van de gevallen een half jaar tot een jaar tussen (n=63; 46%) en in ruim een kwart meer dan een jaar (27%).

Duur van de inschrijvingen

Van de 3130 hoofdpersonen heeft 67% (n=2072) een uitschrijfdatum en 34% (n=1058) heeft dat niet. Ruim de helft van de groep met een uitschrijfdatum (51%; n=1065) stond 6 maanden of korter ingeschreven op het MOW-briefadres, 30% (n=617) stond langer dan 6 maanden en korter dan één jaar ingeschreven en 19% (n=390) stond langer dan een jaar ingeschreven op het MOW-briefadres.

Stijgende inschrijfduur?

Vanuit het kwalitatieve onderzoek kwam het signaal dat mensen – door gebrek aan betaalbare woningen op de woningmarkt – steeds langer ingeschreven staan op het MOW-briefadres. Of mensen langer staan ingeschreven door een gebrek aan betaalbare

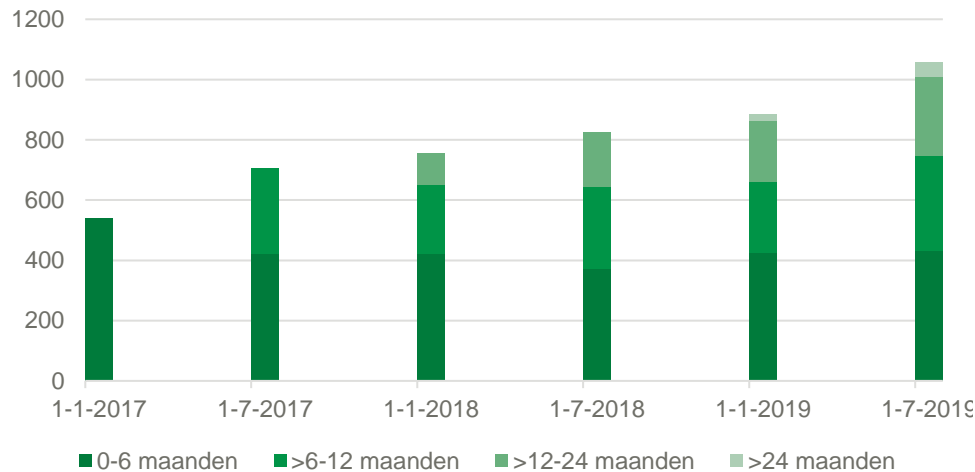
woningen kan met de huidige beschikbare gegevens niet nagegaan worden. Wel kan gekeken worden of de inschrijfduur toegenomen is.

Op zes peildata is gekeken wat - voor de mensen die op dat moment ingeschreven waren op het MOW-briefadres - de inschrijfduur was door het verschil te berekenen tussen de peildatum en de datum van inschrijving op het MOW-briefadres.⁵ De resultaten staan weergegeven in figuur 3. In de figuur is te zien dat:

- Het aantal mensen dat op iedere peildatum ingeschreven staat op het MOW-briefadres toeneemt per peildatum. Op 1-1-2017 stonden 539 mensen op het MOW-briefadres ingeschreven, op 1-7-2019 waren dit er 1058;
- Het aantal mensen dat een half jaar of korter stond ingeschreven redelijk stabiel is en rond de 400 fluctueert. De enige uitzondering is op peildatum 1-1-2017. Op deze datum is het aantal hoger. Dit kan te maken hebben met de aanvang van het MOW-briefadres;
- Het aantal mensen dat een half jaar tot een jaar ingeschreven staat tussen 1-7-2017 en 1-7-2019 tussen de 230 en 317 ligt. Er is geen duidelijke trend te zien in de zin van een stijging in de tijd;
- Het aantal mensen dat langer dan een jaar ingeschreven stond toeneemt in de tijd van 105 op 1-1-2018 tot 262 op 1-7-2019;

⁵ De zes peildata zijn: 1-1-2017, 1-7-2017, 1-1-2018, 1-7-2018, 1-1-2019, 1-7-2019.

- Er een hele kleine groep is die op 1-1-2019 en 1-7-2019 langer dan 2 jaar ingeschreven stond op het MOW-briefadres.



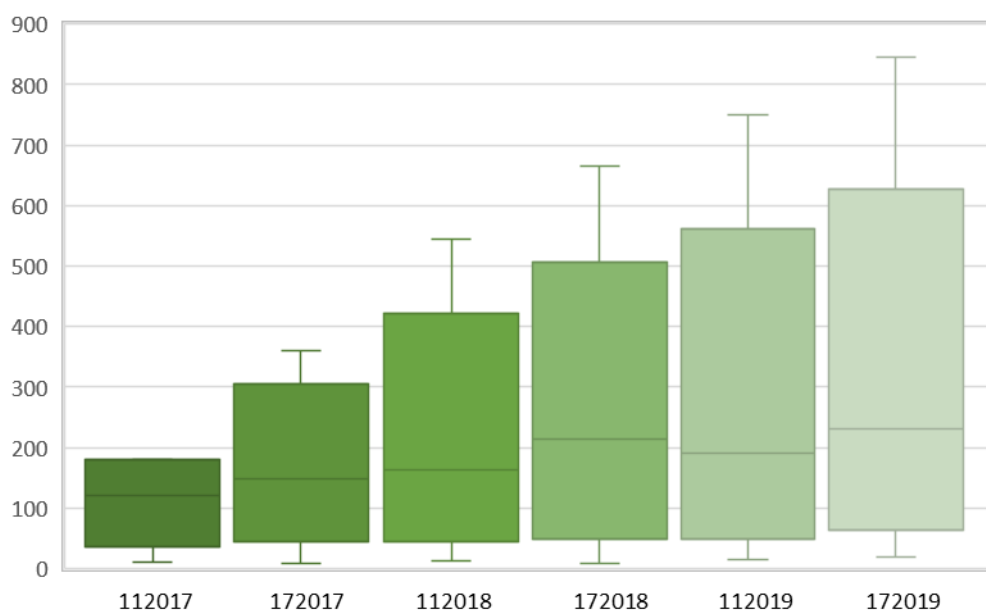
Figuur 3: Aantal mensen dat op iedere peildatum op het MOW-briefadres stond ingeschreven met een inschrijfduur van 0-6 maanden, >6-12 maanden, >12-24 maanden of >24 maanden.

Een andere manier om naar de inschrijfduur te kijken is door de gemiddelde inschrijfduur op iedere peildatum te bekijken. Nadere inspectie van de verdelingen liet zien dat het aantal inschrijvingen zeer scheef verdeeld is. Een gemiddelde geeft hierdoor een vertekend beeld.⁶ In onderstaande figuur 4 staat de inschrijfduur weergegeven voor iedere peildatum voor verschillende percentielen. Het streepje in het midden van iedere box geeft de mediaan aan (de middelste waarneming ofwel het 50^{ste} percentiel). De boven- en onderzijde van iedere box geeft de inschrijfduur op driekwart en een kwart van de verdeling (het 75^{ste} en 25^{ste} percentiel) weer, de uitersten geven het 2.5^{de} en 97.5^{de} percentiel weer. De figuur illustreert dat de mediaan wel steeds groter worden en stijgt van een inschrijfduur van 121 dagen op 1-1-2017

naar 231 dagen op 1-7-2019. De stijging zit hem vooral in de stijging per 1-7-2018 (inschrijfduur is dan 213 dagen). Op 1-1-2019 is er een lichte daling naar 190 dagen.



⁶ Een gemiddelde is alleen bruikbaar bij een normale verdeling. Is een verdeling scheef dan wordt het gemiddelde teveel omhoog of omhoog getrokken door enkele zeer hoge of lage waarden. In deze gevallen is de mediaan (de middelste observatie) een betere maat.



Figuur 4: Per peildatum de inschrijfduur dat men ingeschreven stond op het MOW-briefadres voor de percentielscores 2.5, 25, 50, 75, 97.5 (respectievelijk onderste uiterste streep onder de box, onderzijde box, middenstreep box, bovenzijde box, bovenste uiterste streep boven de box).

Wat kunnen we zeggen over het gebruik van de MOW-briefadres?

Het aantal nieuwe inschrijvingen is gedurende de onderzoeksperiode redelijk stabiel en ligt rond de 500 inschrijvingen per halfjaar. Na een uitschrijving uit het MOW-briefadres worden mensen zelden opnieuw op het briefadres ingeschreven. Wel zien we dat de uitstroom stagneert: een kleine steeds groter wordende groep MOW-briefadres-gebruikers staat steeds langer ingeschreven. De inschrijfduur op halfjaarlijkse peildata lijkt om deze reden te stijgen.

2.3 Gebruikers van het MOW-briefadres

2.3.1 Achtergrondkenmerken

De kenmerken van de groep die gebruik gemaakt heeft van het MOW-briefadres staan in tabel 1

weergegeven. Waar mogelijk is in deze tabel in de laatste kolom een vergelijking gemaakt met de Rotterdamse bevolking op 1-1-2018 van 18 jaar en ouder.⁷ Per kenmerk volgt hieronder een korte toelichting.

Geslacht: twee derde van de (hoofd)personen die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres was man (66%) en 35% was vrouw. In vergelijking met de Rotterdamse populatie zijn er relatief veel mannen (ooit) ingeschreven (geweest) op het MOW-briefadres.

Leeftijd: de groep tussen de 25 jaar en 40 jaar is het grootst (45%). Bijna een op de vijf personen (19%) die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres is in de leeftijd van 18 tot 25 jaar. Deze twee leeftijdscategorieën zijn groot in vergelijking met de Rotterdamse populatie (respectievelijk 31% en 10%). De oudste leeftijdsgroepen van 55 tot 65 jaar (7%) en 65 jaar en ouder (2%) zijn klein en ook relatief klein ten opzichte van de Rotterdamse populatie (respectievelijk 15% en 19%).

⁷ Bron: Onderzoek010, dashboard, BRP bewerkt door OBI 2018.

In de leeftijdscategorie 18 tot 25 jaar bevinden zich 302 jongeren in de leeftijd van 21 jaar tot 23 jaar (10% van het totaal). Deze groep is interessant vanwege de zorgplicht die tot 21 jaar geldt. Vanaf 21 jaar kan het inkomen van kinderen gevolgen hebben voor uitkeringen en toeslagen van ouders.

Generatie: ongeveer de helft van de gebruikers van het MOW-briefadres is niet in Nederland geboren (51%, eerste generatie). Bijna een derde (30%) is zelf wel in Nederland geboren maar de ouders niet (tweede generatie). In vergelijking met de Rotterdamse populatie zijn mensen van de eerste en tweede generatie sterk oververtegenwoordigd onder de (voormalig) MOW-briefadres gebruikers. In de Rotterdamse populatie is het aandeel personen van de eerste generatie 33% en van de tweede generatie 16%.

Migratie achtergrond: Een op de vijf (19%) gebruikers van het MOW-briefadres heeft geen migratieachtergrond. Ruim de helft van de gebruikers van het MOW-briefadres (55%) heeft ofwel een Surinaamse migratieachtergrond (17%), Antilliaanse migratieachtergrond (20%), of een andere niet-Westerse migratieachtergrond (17%).

In vergelijking met de Rotterdamse populatie is de groep zonder migratieachtergrond sterk ondervertegenwoordigd en zijn de groepen met een Surinaamse of Antilliaanse herkomst sterk oververtegenwoordigd onder de personen die een MOW-briefadres hebben (gehad).

Huishoudsamenstelling: mensen worden met name als alleenstaande ingeschreven op het MOW-briefadres (83%), 16% zijn gezinnen met kind(eren), die voornamelijk bestaan uit moeders met kind(eren); 424 moeders met 693 kinderen; 14%). Een zeer klein aandeel wordt gevormd door ouders met kinderen (2%; 55 echtparen met 116 kinderen) en 16 vaders met 20 kinderen.

Een goede vergelijking met de Rotterdamse populatie is niet te maken omdat de indelingen in categorieën te veel verschillen. In Rotterdam bestaat 11% van de huishoudens uit eenoudergezinnen ten opzichte van een kleine 15% onder de personen die (ooit) ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres. Eenoudergezinnen lijken iets oververtegenwoordigd te zijn. Ook lijken er relatief veel eenpersoonshuishoudens/ alleenstaanden te zijn onder de MOW-briefadres gebruikers ten opzichte van de

Rotterdamse populatie (83% vs. 67%). In Rotterdam bestaat 18% van de huishoudens uit ouders met kind(eren). Onder de MOW-briefadresgebruikers is dit percentage aanzienlijk lager (2%).

Inkomenssituatie: wanneer we kijken naar de inkomenssituatie ten tijde van inschrijving op het MOW-briefadres dan zien we dat de grootste groep geen inkomen heeft (37%) maar dat er ook mensen zijn die inkomen uit arbeid hebben (22%) of een bijstandsuitkering (19%). In vergelijking met de Rotterdamse populatie heeft een relatief klein aandeel betaald werk (60% in Rotterdam ten opzichte van 22% MOW-briefadresgebruikers) en een relatief groot aandeel een bijstandsuitkering (8% in Rotterdam ten opzichte van 19% onder de MOW-briefadresgebruikers).

Onder de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers zijn er in vergelijking met de Rotterdamse populatie:

- Veel mannen;
- Veel jongeren tussen de 18 en 25 jaar en personen in de leeftijd van 25-40 jaar en relatief weinig 55+;
- Veel personen met een eerste of tweede generatie migratieachtergrond en in het bijzonder mensen met een:
 - Antilliaanse/ Arubaanse
 - Surinaamse
 - Marokkaanse
 - Overig niet-Westerse
 - Migratie achtergrond (in volgorde van omvang van de groep);
- Veel alleenstaanden en eenoudergezinnen en relatief weinig tweeoudergezinnen;
- Veel personen zonder geregistreerd inkomen of met een bijstandsuitkering.

Tabel 1: Achtergrondkenmerken van MOW-briefadresgebruikers en van de Rotterdamse populatie (18+).

	MOW briefadres		Rotterdam
	N	%	%
Geslacht			
Man	2051	66	49
Vrouw	1079	34	51
Leeftijd			
< 18 jaar	12	<1	-
18 tot 25 jaar	603	19	10
25 tot 40 jaar	1418	45	31
40 tot 54 jaar	808	26	25
55 tot 65 jaar	227	7	15
65 jaar en ouder	62	2	19
Generatie			
Nederlands	605	19	51
Eerste generatie	1590	51	33
Tweede generatie	935	30	16
Migratieachtergrond			
Nederlands	605	19	51
Marokkaans	383	12	6
Turks	175	6	7
Surinaams	533	17	9
Antilliaans/ Arubaans	638	20	4
Overig niet-westers	559	18	11
Overig westers	237	8	13
Huishoudsamenstelling*			
Alleen	2608	83	67
Moeder met kind(eren)	424	14	11
Vader met kind(eren)	16	<1	
Paar met kind(eren)	55	2	18
Ander huishouden meerdere personen	27	1	
Inkomenssituatie**			
Inkomen uit arbeid	696	22	60
Bijstandsuitkering	586	19	8
Werkloosheidsuitkering	73	2	15
Uitkering overige sociale voorziening	163	5	
Ziekte/WAO uitkering	135	4	
Pensioenuitkering	53	2	
Overig zonder inkomen	1141	37	
(Nog niet) schoolgaand, student met inkomen	170	5	7
(Nog niet) schoolgaand, student zonder inkomen	37	1	

* huishoudsamenstelling ten tijde van inschrijving op het MOW-briefadres;

** inkomenssituatie meest recent voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres.

Naast de algemene kenmerken van personen die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres hebben we gekeken naar zorggebruik en geregistreerde betalingsachterstanden voor zorgverzekering.⁸ De resultaten worden weergegeven in tabel 2 en hieronder nader toegelicht.

Wmo-gebruik: het merendeel van de mensen die ooit ingeschreven is geweest op het MOW-briefadres heeft in geen van de jaren tussen 2011 en 2017 gebruik gemaakt van Wmo (86%). Een kleine groep heeft een of meerdere jaren gebruik gemaakt van Wmo (14%).

GGZ vergoede zorg: een derde van de mensen die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres (33%), heeft in de periode voorafgaand aan deze inschrijving en tussen 2009 en 2017 zorg ontvangen voor GGZ-problematiek. Deze 33% heeft betrekking op een lange periode en is om deze reden het best te vergelijken met een 'ooit prevalentie'. Ter vergelijking: 42% van de Nederlandse bevolking heeft ooit in het leven een of meerdere psychische aandoeningen gehad.⁹ Echter, niet iedereen die een psychische aandoening heeft (gehad) is hier ook voor in behandeling geweest.¹⁰ Een klein deel van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers (3%) kwam in geen van de gegevensbronnen over zorg voor. Dit betekent dat deze groep waarschijnlijk geen ziektekostenverzekering had in deze periode.

Vergoede zorg: voor het merendeel van de mensen die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres (n=92%), is er in de periode 2009 tot en met 2017 voorafgaand aan het MOW-briefadres wel eens zorg vergoed door de zorgverzekeraar. Omdat dit uit dezelfde bron komt als de GGZ vergoede zorg, geldt ook hier dat een klein van de (voormalig) MOW-

briefadresgebruikers waarschijnlijk geen ziektekostenverzekering had in de periode van 2009 tot en met 2017.

Geregistreeerde betalingsachterstand zorgverzekering¹¹: mensen die meer dan een half jaar hun ziektekostenverzekering niet hebben betaald worden geregistreerd. 40% van de mensen met een MOW-briefadres kwam niet voor in de registraties voor betalingsachterstanden. Dit betekent dat zij geen betalingsachterstand hadden met betrekking tot hun zorgverzekering. Meer dan de helft van de mensen die ingeschreven is (geweest) op het MOW-briefadres (52%) staat in één tot vijf jaren in de periode van 2010 tot en met 2018 geregistreerd als zogenaamde 'wanbetaler voor zorgverzekeringspremie'. 8% staat in zes of meer jaren als zodanig geregistreerd. Gemiddeld - over alle jaren heen waarvoor data beschikbaar zijn - staat per jaar ruim een kwart van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers (26,5%) geregistreerd als wanbetaler zorgpremie. In Rotterdam ligt het percentage personen dat geregistreerd is als 'wanbetaler' op 3.9%; dit is alsnog aanzienlijk lager dan het percentage onder de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers.¹²

- Ongeveer een derde van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers heeft tussen 2009 en 2017 zorg ontvangen voor GGZ-problematiek;
- Drie procent van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers had in de periode 2009 tot 2017 waarschijnlijk geen zorgverzekering;
- (Voormalig) MOW-briefadresgebruikers hebben in vergelijking met de Rotterdamse populatie vaak een betalingsachterstand voor het voldoen van de zorgpremie (26% in vergelijking met 4% Rotterdam).

⁸ waar mogelijk is een vergelijking gemaakt met landelijke of Rotterdamse gegevens

⁹ <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/psychische-gezondheid-ggz#qpsychischeaandoeningen>

¹⁰ <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/psychische-gezondheid-ggz#qzorggebruik>.

Daarbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat bijna de helft van de 1033 MOW-briefadresgebruikers (45%) een jaar in de periode van 2009-2017 GGZ vergoed heeft gekregen.

¹¹ Het niet betalen van de zorgpremie wordt hier gebruikt als indicator voor financiële problematiek. Uit eerder onderzoek blijkt dat de zorgpremie een van de eerste rekeningen is die blijft liggen als mensen moeite hebben met rondkomen.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/42/opnieuw-minder-wanbetalers-zorgverzekering>

Tabel 2: Aantal en percentage (voormalig) MOW-briefadresgebruikers dat gebruik gemaakt heeft van Wmo, GGZ of vergoede zorg of een betalingsachterstand had voor de zorgverzekeringspremie.

	n	%
Wmo gebruik (2011-2017)		
Geen	2690	86
1 jaar	249	8
2 jaar	115	4
3 jaar of meer	76	2
GGZ vergoede zorg (2009-2017)		
Geen kosten GGZ	2002	64
Een of meer jaren GGZ kosten	1033	33
Niet in de registraties	95	3
Zorgverzekering vergoede zorg (2009-2017)		
Geen zorgkosten	154	5
Een of meer jaren zorgkosten	2881	92
Niet in de registraties	95	3
Betalingsachterstand zorgverzekering (2010-2018)		
Geen betalingsachterstand	1256	40
1 t/m 5 jaar een betalingsachterstand	1614	52
6 of meer jaar een betalingsachterstand	260	8

2.3.2 Extra over achtergrondkenmerken

Achtergrondkenmerken versus duur van inschrijving voor voormalig MOW- briefadresgebruikers

In onderstaande tabel 3 staat een aantal achtergrondkenmerken uitgezet tegen de duur van inschrijving voor de voormalig MOW-briefadresgebruikers. In de tabel is te zien dat de MOW-briefadresgebruikers met een inschrijfduur van 0 tot 6 maanden relatief vaak vrouwen waren (43%) en dat mannen vaker voorkomen in de categorieën met de langere inschrijfduur.

Ook hebben relatief veel moeders en/of vaders met kind(eren) een inschrijfduur tussen de 0 en 6 maanden. De meeste moeders en/of vaders met kinderen zijn moeders met kinderen, vandaar dat geslacht een vergelijkbare verdeling laat zien.

Voor leeftijd zien we dat MOW-briefadresgebruikers tussen de 40 tot 54 jaar vaker langer ingeschreven hebben gestaan (7-12 maanden 28% en langer dan 1 jaar 30%) en dat de oudste groep van 55 jaar of ouder juist relatief vaak 0 tot 6 maanden ingeschreven heeft gestaan.

Achtergrondkenmerken versus huishoudtype

In tabel 4 staat een aantal achtergrondkenmerken uitgezet tegenover huishoudtype. Het betreft hier alle 3130 huishoudens. In deze tabel zien we dat onder de alleenstaanden het aandeel mannen groter is (75%) dan onder de gezinnen met kinderen (14%). Het hoofd van een gezin met kinderen is meestal een vrouw (86%).



Tabel 3: Percentage personen voor achtergrondkenmerken naar inschrijfduur in categorieën voor voormalig MOW-briefadresgebruikers

	0 6 maanden (n=1065)	7 12 maanden (n=617)	>1 jaar (n=390)
Geslacht			
Man	57	69	72
Vrouw	43	31	28
Leeftijd			
< 25 jaar	19	20	17
25 – 40 jaar	45	44	44
40 – 54 jaar	24	28	30
55 jaar en ouder	12	8	9
Huishoudsamenstelling			
Alleen	79	87	85
Moeder en/of vader met kind(eren)	21	13	16

Het hoofd van een gezin met kinderen is relatief vaak tussen de 25 en 40 jaar (59%). Alleenstaanden zijn relatief vaak 55 jaar en ouder (10%, ten opzichte van 2% onder de gezinnen met kinderen).

Ongeveer een vijfde van de alleenstaanden is Nederlands (21%) in vergelijking met 11% van de moeders en/of vaders met kinderen. Ongeveer de helft van de alleenstaande MOW-briefadresgebruikers is van de

eerste generatie (niet in Nederland geboren). Dit aandeel is onder gezinnen met kinderen aanzienlijk groter (64%).

Onder de alleenstaanden is het aandeel personen met een Marokkaanse achtergrond groter (13%) dan onder de moeders en/of vaders met kinderen (7%). Verder zien we dat het aandeel ouders met een Antilliaanse herkomst aanzienlijk hoger is (29%) dan in de groep alleenstaanden (19%).

Tabel 4: Percentage personen naar achtergrondkenmerken en huishoudtype.

	Moeders en/of vaders met kinderen (n=495)	Alleenstaanden (n=2608)
Geslacht		
Man	14	75
Vrouw	86	25
Leeftijd		
< 25 jaar	16	20
25 – 40 jaar	59	43
40 – 54 jaar	23	26
55 jaar en ouder	2	10
Generatie		
Nederlands	11	21
Eerste generatie	64	48
Tweede generatie	25	31
Migratieachtergrond		
Nederlands	11	21
Marokkaans	7	13
Turks	5	6
Surinaams	20	17
Antilliaans/ Arubaans	29	19
Overig niet-westers	20	18
Overig westers	9	7

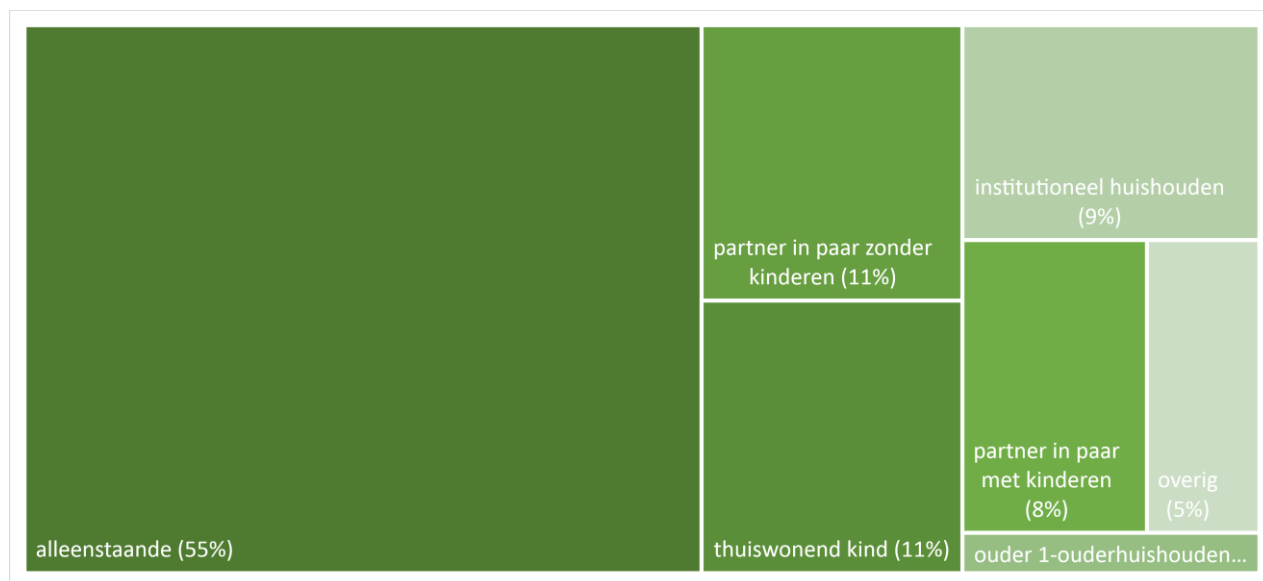
Verandering in huishouden/gezin

In figuur 5 staat voor de personen die alleen ingeschreven werden op het MOW-briefadres (n=2608) weergegeven wat de huishoudenssituatie was voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres. We zien dat meer dan de helft al alleenstaand was voorafgaand aan het MOW-briefadres (55%).

Een tiende (11%) stond geregistreerd als thuiswonend kind. Daarvan betrof het 90 kinderen uit een gezin met beide ouders (33%) en 184 kinderen uit een eenoudergezin (67%). 11% stond als partner in een paar zonder kinderen geregistreerd en 8% als

partner in een paar met kinderen. Ongeveer een tiende was voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres ingeschreven bij een institutioneel huishouden.

Wanneer we kijken binnen de groep gezinnen met kinderen (n=495) dan zien we dat bijna de helft van deze gezinnen ook voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres als een alleenstaande ouder was (46%). Bij ruim een kwart van de gezinnen heeft er vermoedelijk een scheiding plaatsgevonden (26%). Zij stonden voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres geregistreerd als partner in paar met kinderen.



Figuur 5: Percentage huishoudtype voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres voor degenen die als alleenstaanden op het MOW-briefadres zijn ingeschreven (n=2608).

Onder de personen of huishoudens met een uitschrijfdatum, ofwel de voormalig MOW-briefadresgebruikers (n=2072), zien we dat vrouwen en gezinnen met kinderen (dat grotendeels uit moeders met kinderen bestaat) relatief vaak een inschrijfduur korter dan een half jaar hebben.

Ook zien we dat de moeders en/of de vaders met kinderen relatief vaak in de leeftijd van 25 tot en met 40 jaar zijn, relatief vaak van de eerste generatie zijn en geboren in de Antillen of Aruba, terwijl alleenstaanden relatief vaak mannen zijn, ouder zijn en Nederlands.

We zien bijvoorbeeld dat bij een derde van de inschrijvingen op het MOW-briefadres een verandering heeft plaatsgevonden in huishoudsamenstelling. Bijna 300 personen werden als alleenstaande op het MOW-briefadres ingeschreven en stonden daarvoor als thuiswonend kind geregistreerd. Bij ruim 600 personen of huishoudens lijkt beëindiging van de relatie met de partner voorafgegaan te zijn aan de inschrijving op het MOW-briefadres. Men wordt dan ofwel als alleenstaande of als eenoudergezin ingeschreven op het MOW-briefadres.

2.4 Woongeschiedenis

2.4.1 Algemeen

De woongeschiedenis is in kaart gebracht door te kijken naar een periode van vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres. Per half jaar is per hoofdpersoon van een huishouden een peildatum berekend. Zodoende zijn er voor alle personen tien peildata bepaald. Op elke peildatum is gekeken waar de persoon op dat moment woonde. We hebben daarbij de volgende categorieën gehanteerd:

- Rotterdam
- Rijnmond exclusief Rotterdam
- Rest van Nederland
- Geen inschrijving in de BRP¹³

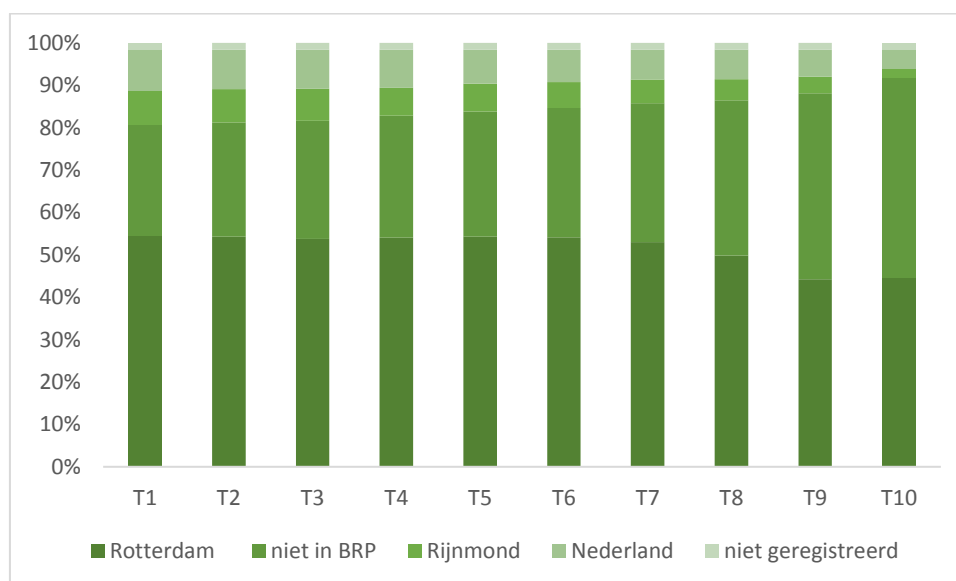
In figuur 6 staat per peildatum het aandeel personen weergegeven dat in een bepaald gebied ingeschreven stond. De peildata liggen een half jaar uit elkaar waarbij T1 vijf jaar voor inschrijving op het MOW-briefadres ligt en T10 een half jaar voor inschrijving op het MOW-briefadres ligt. Uit de figuur kan het volgende worden opgemaakt:

- Hoe dichterbij de datum van inschrijving op het MOW-briefadres komt (T10) – met name

¹³ Als de uitschrijfdatum van het ene adres niet aansluit op de inschrijfdatum van het volgende adres – ofwel er zit een gat tussen twee mutaties in de adresgegevens – dan zijn de ontbrekende gegevens opgevuld met migratiegegevens. In deze gegevensbron worden hiaten opgevuld in adresgegevens als van mensen langere tijd niet bekend is waar zij verblijven (administratieve afvoering of opvoering).

vanaf T7 (twee jaar voorafgaand aan het MOW-briefadres), hoe groter de groep wordt die niet in de BRP ingeschreven staat, ofwel die geen vaste woon- en verblijfplaats heeft en hoe kleiner de groep wordt die in Rotterdam ingeschreven staat. Zo stond op T7 33% niet in de BRP ingeschreven en op T10 was dit 47%. Vanaf T7 is het aandeel mensen dat niet in de BRP stond ingeschreven dus bijna met de helft toegenomen.

- Een half jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres (T10) is de groep die in Rotterdam ingeschreven stond (45%) ongeveer even groot als de groep die niet in de BRP ingeschreven stond (47%);
- De groep mensen die op een of meerdere peildata in Rijnmond of in de rest van Nederland ingeschreven is geweest, is relatief klein (samen 18% op T1), maar wordt ook steeds kleiner naarmate we dichterbij de datum van inschrijving op het MOW-briefadres komen. Een deel van die mensen zit waarschijnlijk ook in de groter wordende groep zonder vaste woon- of verblijfplaats;
- 2% van de personen is in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres niet ingeschreven geweest in de BRP.



Figuur 6: Aandeel personen per halfjaarlijkse peildatum vanaf een halfjaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres (T10) tot vijf jaar daarvoor (T1) naar type inschrijving.

De verandering op T7 zou kunnen betekenen dat mensen eigenlijk al twee jaar voordat ze bij het loket van de gemeente komen of de stap nemen om hulp te gaan zoeken, in de problemen raken.

Ofwel het duurt twee jaar voordat de mensen inzien dat de problemen dusdanig groot zijn dat zij ze zelf niet op kunnen lossen en hulp gaan zoeken.

2.4.2 Analyse woongeschiedenis(-sen)

De woongeschiedenissen van alle onderzoekspersonen zijn geanalyseerd met een zogenaamde sequentieanalyse (de uitgebreide beschrijving van deze analyse is opgenomen in bijlage A). Van iedere persoon uit de onderzoeksgroep is voor de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres (op iedere 10 peildatum) vastgesteld wat zijn of haar woonlocatie is.

De volgende woonlocaties zijn onderscheiden:

- Rotterdam
- Verhuisd binnen Rotterdam
- Rijnmond exclusief Rotterdam
- Verhuisd binnen de rest van Rijnmond
- Rest van Nederland
- Verhuisd binnen de rest van Nederland
- Geen inschrijving in de BRP

De analysetechniek voegt vergelijkbare patronen in woongeschiedenissen samen tot clusters. In een cluster zitten (voormalig) MOW-briefadresgebruikers bij elkaar die gedurende een (groot) deel van de onderzoeksperiode op eenzelfde categorie woonlocatie ingeschreven stonden.

De analyse onderscheidt drie clusters:

1. Een cluster dat bestaat uit personen die meestal niet ingeschreven stonden in de BRP. Dit cluster bestaat uit 1297 personen. Bijna de helft van deze groep heeft in de vijf voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres het grootste gedeelte van die vijf jaar geen vaste woon- en verblijfplaats gehad.
2. Een cluster dat bestaat uit personen die meestal in Rotterdam ingeschreven stonden. Dit cluster bestaat uit 1429 personen waarvan - op verschillende peildata - tussen de 50 en 80% in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres in Rotterdam ingeschreven heeft gestaan. We zien in dit cluster ook een kleine groep die niet in de BRP ingeschreven stond en die groter wordt naarmate we dichterbij de buurt van de peildatum voorafgaand aan het MOW-briefadres komen.
3. Een cluster dat uit 362 personen bestaat die meestal in Rijnmond of elders in Nederland ingeschreven stonden in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres.

De (sequentie-)analyse van woongeschiedenissen duidt op twee grote groepen:

- **De eerste groep wordt gekenmerkt door het ontbreken van een vaste woon- en verblijfplaats in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres;**
- **De tweede groep wordt gekenmerkt doordat zij veelal ingeschreven was in Rotterdam in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres;**

wel zien we dat het aandeel mensen dat niet in de BRP staat ingeschreven stijgt als het MOW-briefadres nadert.

2.4.3 Woongeschiedenis op basis van het aantal peildata

De indeling in zeven clusters, die weergegeven staat in tabel 5, is gemaakt op basis van het aantal peildata in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres dat men ofwel in Rotterdam, Rijnmond, de rest van Nederland of nergens ingeschreven stond (niet in de BRP).

De grootste groep is de groep die de meeste (minimaal 5 van de 10) peildata in Rotterdam ingeschreven stond en de overige peildata niet ingeschreven stond (37%).

Ongeveer een vijfde van alle (voormalig) MOW-briefadresgebruikers stond op alle tien peildata in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres ingeschreven in Rotterdam.

Een relatief kleine groep van 224 personen stond op geen van de 10 peildata in de BRP ingeschreven (7%). Ruim een op de vijf (22%) stond het merendeel van de 10 peildata niet ingeschreven en de rest van de peildata in Rotterdam ingeschreven. Dit betekent dat bijna een derde van de MOW-briefadresgebruikers in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres geen vaste woon- of verblijfplaats heeft gehad.

De overige clusters bestaan uit mensen die gedurende de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres voornamelijk buiten Rotterdam ingeschreven zijn geweest (5% meestal Rijnmond, 6% meestal Nederland, 3% zowel Rotterdam, als Rijnmond, Nederland of niet ingeschreven geweest).

Tabel 5: Het aantal en aandeel (voormalig) MOW-briefadres gebruikers per cluster. Zeven cluster indeling op basis van het aantal peildata dat men ingeschreven is (geweest) in een bepaald gebied of niet ingeschreven is geweest.

Cluster	n	
Op alle peildata in Rotterdam ingeschreven	610	20%
Op geen van de peildata/alle peildata nooit in BRP ingeschreven	224	7%
Meeste peildata ¹ in Rotterdam en minder vaak niet in de BRP	1146	37%
Meeste peildata niet in BRP en minder peildata in Rotterdam	678	22%
Meeste peildata in Rijnmond rest van de peildata in Rotterdam	149	5%
Meeste peildata in Nederland rest van de peildata in Rijnmond	194	6%
Evenredig verdeeld over Rotterdam, Rijnmond, Nederland en niet in de BRP	87	3%

¹ Meeste peildata wil zeggen minimaal de helft ofwel 5 van de 10 peildata. Minder peildata wil zeggen minder dan de helft van alle peildata

De indeling in woongeschiedenissen op basis van het aantal peildata dat personen in een bepaald gebied woonden, laat zien dat meer dan de helft van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers op alle of de meeste peildata in Rotterdam ingeschreven stonden. Ongeveer een derde stond op geen van de peildata of op de meeste peildata niet in de BRP ingeschreven.

2.4.4 Achtergrondkenmerken versus woongeschiedenis

In deze paragraaf beschrijven we de clusters uit de sequentieanalyse in termen van achtergrondkenmerken. Alleen de relaties waarvoor we een significant verband vonden worden gerapporteerd.

Zo blijkt uit tabel 6 dat personen die meestal niet in het BRP ingeschreven stonden in vergelijking met de andere twee groepen, vaker tussen de 40 en 54 jaar oud zijn. Van de drie groepen hebben zij ook de

hoogste gemiddelde leeftijd. Wanneer naar migratie-achtergrond wordt gekeken, valt op dat zich relatief veel Antillianen en Arubanen onder deze groep bevinden en dat de meerderheid niet in Nederland is geboren (eerste generatie).

De tweede groep gebruikers van het MOW-briefadres stond de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres vooral in Rotterdam ingeschreven. In vergelijking met de eerste groep hebben ze bij aanvang van het briefadres vaker een leeftijd van onder de 25 jaar en bevinden zich onder hen relatief veel mensen die zelf wel in Nederland geboren zijn maar hun ouders niet (tweede generatie).

Personen die vooral in Rijnmond of elders in Nederland ingeschreven hebben gestaan, zijn in vergelijking met de andere twee groepen vaak vrouw en van Nederlandse afkomst. Zij vormen met een gemiddelde leeftijd van 34 jaar de jongste groep MOW-briefadresgebruikers.

Tabel 6: Percentage personen naar achtergrondkenmerk en clustertype.

	Vooral niet in BRP TYPE 1	Vooral in Rdam TYPE 2	Rijnmond en Ned TYPE 3
Geslacht			
Man	69	66	56
Vrouw	31	34	44
Leeftijd			
< 25 jaar	14	24	24
25 – 40 jaar	48	42	49
40 – 54 jaar	29	25	20
55 jaar en ouder	10	9	7
Gemiddelde leeftijd	37 jaar	36 jaar	34 jaar
Generatie			
Nederlands	17	20	27
Eerste generatie	58	45	41
Tweede generatie	25	34	32
Migratieachtergrond			
Nederlands	17	20	27
Marokkaans	11	14	9
Turks	5	7	5
Surinaams	16	19	15
Antillen/ Aruba	24	17	18
Overig niet-Westers	19	17	17
Overig Westers	8	7	9

(Voormalig) MOW-briefadresgebruikers die in de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres meestal niet in de BRP stond ingeschreven bestaat voor ongeveer de helft uit personen tussen de 25 en 40 jaar oud. Ook zijn zij relatief vaak niet in Nederland geboren (eerste generatie) en een kwart van is geboren op de

Antillen of Aruba. De groep die vooral in Rotterdam stond ingeschreven bestaat uit relatief veel jongeren in de leeftijd tot 25 jaar. De groep die veelal buiten Rotterdam ingeschreven stond bestaat uit een relatief groot aandeel vrouwen en Nederlanders.



2.5 Situatie na afloop van het MOW brief-adres

Om de situatie na uitschrijving uit het MOW-brief-adres te kunnen beschrijven is de onderzoeksgroep beperkt tot mensen waarvoor de uitschrijfdatum uit het MOW-briefadres uiterlijk 1-2-2018 was. Op deze manier konden we - voor een beperktere groep - kijken wat de situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres was.

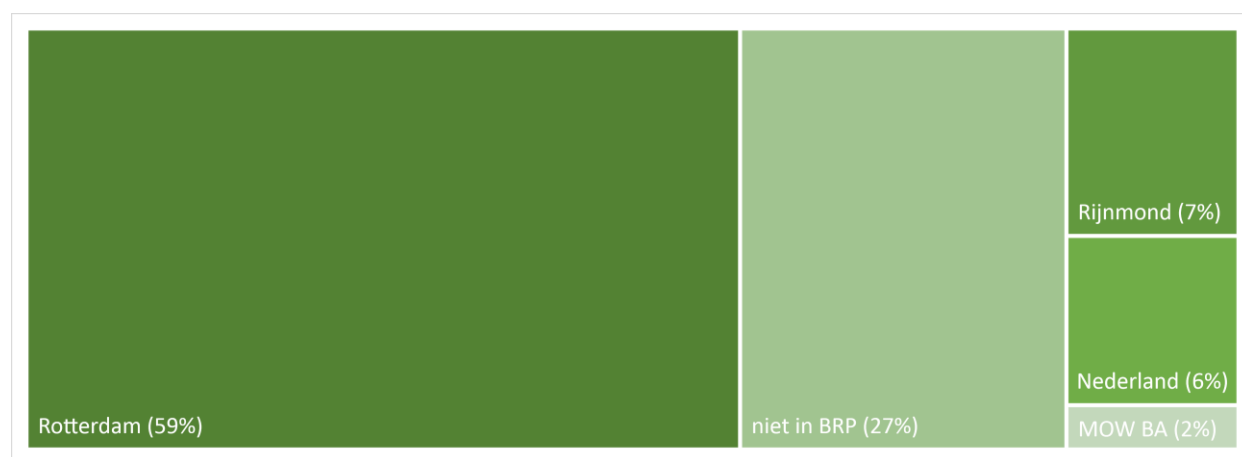
Van de 3130 personen die tussen juni 2016 en juni 2019 ingeschreven zijn (geweest), is voor 1412 personen de inschrijving geëindigd voor 1-2-2018. We hebben gekeken naar de woonsituatie direct na de uitschrijving uit het MOW-briefadres en hoe lang deze periode duurde (n=1411). Tevens hebben we gekeken naar de woonsituatie en de inkomenssituatie¹⁴ een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres (n=1403). Deze twee benaderingen dragen beiden bij aan het beeld van de situatie na uitschrijving uit het MOW-briefadres. Zo kan de inschrijving direct na de uitschrijving heel kort duren en hoeft niet dezelfde situatie te zijn als een half jaar na de uitschrijving. Tevens kunnen er voor de peildatum een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres

verschillende in- en uitschrijvingen plaats hebben gevonden. In de meeste gevallen betreft het dezelfde inschrijvingen - direct na de uitschrijving en een half jaar na de uitschrijving maar niet altijd. De resultaten van beide benaderingen lijken erg veel op elkaar. Om deze reden en omdat we voor de situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet alleen informatie hebben over de woonsituatie maar ook over de inkomenssituatie hebben we ervoor gekozen alleen de resultaten te beschrijven voor de situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.

2.5.1 Situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres

Woonsituatie na uitschrijving

In figuur 7 staat weergegeven waar de voormalig MOW-briefadres gebruikers ingeschreven waren (of niet) een half jaar na de uitschrijving uit het MOW-briefadres. 59% van deze groep stond in Rotterdam ingeschreven, 27% stond niet ingeschreven, 7% in Rijnmond, 6% in Nederland en 2% was opnieuw ingeschreven op het MOW-briefadres.



Figuur 7: Percentage per woonlocatie een half na jaar uitschrijving uit het MOW-briefadres

¹⁴ De inkomenssituatie direct na uitschrijving uit het MOW-briefadres is lastig te bepalen omdat de aanvangs- en einddata voor de registraties – in tegenstelling tot die voor adresmutaties – niet overeenkomen met die voor de MOW-briefadres gegevens. De periodes overlappen vaak met elkaar dus kan de inkomenssituatie direct na de uitschrijving uit het MOW-briefadres niet bepaald worden.

Beschrijving verschillende woonsituaties

In tabel 7 is te zien dat de groep voormalig MOW-briefadresgebruikers een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet in de BRP ingeschreven is voor 78% uit mannen bestaat. Met name in Rotterdam (43%) en Rijnmond (46%) zijn relatief veel vrouwen ingeschreven in vergelijking met de hele groep (voormalig) MOW-briefadresgebruikers waarin in de verdeling mannen – vrouwen respectievelijk 66%-34% is.

Voor huishoudsamenstelling zien we een vergelijkbaar patroon (als voor geslacht). De groep die een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet ingeschreven stond in de BRP bestaat voornamelijk uit alleenstaanden (93%; dit zijn ook vaker mannen) en de moeders en/of vaders met kind(eren) – wat voornamelijk moeders met kind(eren) zijn – vormen een relatief groot aandeel onder de voormalig MOW-briefadres die een half na uitschrijving uit het briefadres in Rotterdam (22%), Rijnmond (29%) of in de rest van Nederland (22%) ingeschreven zijn.

Tabel 7: Percentage personen naar achtergrondkenmerk en woonlocatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.¹⁵

	Rotterdam	Rijnmond	Rest Ned.	Niet in BRP/ MOW BA
Geslacht				
Man	57%	54%	61%	78%
Vrouw	43%	46%	39%	22%
Huishoudsamenstelling				
Alleen	78%	71%	79%	93%
Moeder en/of vader met kind(eren)	22%	29%	22%	7%

Van de groep die een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet ingeschreven is in de BRP, heeft 62% minimaal 1 jaar en maximaal 5 jaar een betalingsachterstand voor de zorgverzekering gehad. Dit ten opzichte van 50% in de groep die na het MOW-briefadres in Rotterdam, Rijnmond of Nederland ingeschreven is.

Ruim de helft van de groep die een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet ingeschreven

is in de BRP had voorafgaand aan het MOW-briefadres geen inkomen (uit arbeid of een uitkering) ten opzichte van 34% in de groep die na het MOW-briefadres ingeschreven is in Rotterdam, Rijnmond of Nederland. Verder had 30% van de groep die een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres een bijstandsuitkering voorafgaand aan of ten tijde van het MOW-briefadres ten opzichte van 15% in de groep die op de peildatum niet in de BRP stond ingeschreven.

¹⁵ Alleen de significante relaties zijn weergegeven. We vonden geen relatie tussen leeftijd, generatie, migratieachtergrond, inkomenssituatie en woonlocatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.

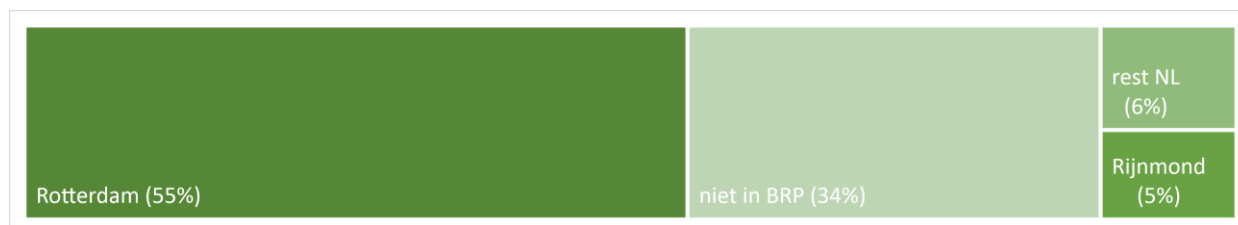
Tabel 8: Percentage personen naar betalingsachterstand, inkomenssituatie en woonlocatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.¹⁶

	Rotterdam Rijnmond Nederland	niet in BRP
Betalingsachterstand zorgverzekering (2010-2018)		
Geen betalingsachterstand	43%	32%
1 t/m 5 jaar een betalingsachterstand	50%	62%
6 of meer jaar een betalingsachterstand	7%	6%
Inkomenssituatie voorafgaand		
Inkomen uit arbeid	17%	21%
Bijstandsuitkering	30%	15%
Overige uitkering	14%	13%
Scholier/ student	6%	3%
Overig zonder inkomen	34%	49%

Woongeschiedenis in relatie tot woonsituatie op peildatum

Op basis van de drie clusters uit de sequentieanalyse ofwel de patronen in woongeschiedenis (vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres) zien we dat het merendeel van de voormalig MOW-briefadresgebruikers na uitschrijving uit het MOW-briefadres wordt ingeschreven in Rotterdam:

- 55% van de MOW-briefadresgebruikers uit het cluster dat vooral niet in de BRP ingeschreven is geweest voorafgaand aan het MOW-briefadres (figuur 8-a);
- 62% van de MOW-briefadresgebruikers uit het cluster dat vooral in Rotterdam ingeschreven is geweest voorafgaand aan het MOW-briefadres (figuur 8-b);
- 58% van de MOW-briefadresgebruikers uit het cluster dat vooral buiten Rotterdam ingeschreven is geweest voorafgaand aan het MOW-briefadres (figuur 8-c).



Figuur 8-a: Cluster type 1, vooral niet (in de BRP) ingeschreven geweest (n=563)



Figuur 8-b: Cluster type 2, vooral in Rotterdam ingeschreven geweest (n=673)

¹⁶ Alleen de significante relaties zijn weergegeven. We vonden geen relatie tussen zorg- of GGZ-kosten en de uitkomst. Woonlocatie is hier gedichotomiseerd vanwege te kleine aantallen.



Figuur 8-c: Cluster type 3, vooral buiten Rotterdam in Rijnmond of Nederland ingeschreven geweest (n=155)

Het aandeel personen dat na uitschrijving uit het MOW-briefadres wederom niet in de BRP is ingeschreven is het grootst in het cluster dat in de vijf jaar voorafgaand aan het MOW-briefadres voornamelijk geen vaste woon- en verblijfplaats heeft gehad (35%; figuur 8-a) en is bijna een kwart in het cluster dat vooral in Rotterdam ingeschreven is geweest (25%; figuur 8-b) en in het cluster dat vooral buiten Rotterdam ingeschreven is geweest (22%; figuur 8-c).

Inkomenssituatie op peildatum

Het merendeel van de voormalig MOW-briefadresgebruikers heeft een half jaar na de uitschrijving uit het MOW-briefadres een inkomen (88%). Daarvan heeft bijna de helft een bijstandsuitkering (49%), een derde inkomen uit arbeid (34%) en ongeveer een op de vijf heeft een overige uitkering (18%).

Wanneer we kijken naar de situatie ten tijde van de inschrijving, dan was van 37% van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers bekend dat er geen inkomen was ten tijde van de inschrijving. Van deze groep mensen (n=409) heeft op de peildatum een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres:

- 25% een inkomen uit arbeid;
- 47% heeft een bijstandsuitkering;
- 4% heeft een andersoortige uitkering;
- 3% is student of scholier (met inkomen);
- 21% heeft nog steeds geen inkomen.

Blijvend bij de groep die voorafgaand aan of ten tijde van de inschrijving op het MOW-briefadres geen inkomen had en kijkend naar de inkomenssituatie een half jaar na de uitschrijving uit het MOW-briefadres, kan je deze groepen beschrijven in termen van achtergrondkenmerken. Dit kan alleen voor de grootste groepen (inkomen uit arbeid, uit een bijstandsuitkering of zonder inkomen en bijvoorbeeld niet voor herkomstcategorie vanwege te kleine aantallen per subgroep).

In tabel 9 is te zien dat die groep die geen inkomen had en dat op de peildatum na uitschrijving wel had voor bijna driekwart (72%) uit mannen bestaat. Ook in de groep die nog steeds geen inkomen heeft na de uitschrijving bestaat voor driekwart uit mannen. Vrouwen maken een relatief groot deel uit in de groep die na de uitschrijving een bijstandsuitkering heeft (43%). De vrouwen dat zijn veelal de moeders met kinderen.

De gemiddelde leeftijd is het laagst (33 jaar) in de groep die nog steeds geen inkomen heeft op de peildatum een half jaar na de uitschrijving uit het MOW-briefadres en de groep die aan het werk is gegaan is gemiddeld 35 jaar. Beide groepen zijn significant jonger dan de groep met een bijstandsuitkering (38 jaar).

De groep mensen dat op de peildatum een bijstandsuitkering had, bestaat voor een relatief groot deel uit personen van de eerste generatie (59%).

Tabel 9: Percentage personen naar geslacht en generatie en gemiddelde leeftijd naar inkomenssituatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.

	Inkomen uit arbeid (n=104)	Bijstandsuitkering (n=194)	Overig zonder inkom- men (n=84)
Geslacht			
man	72%	57%	75%
vrouw	28%	43%	25%
Gemiddelde leeftijd (SD)	35 jaar (10.3)	38 jaar (11.9)	33 jaar (11.1)
Generatie			
Nederlands	15%	23%	23%
eerste generatie	50%	59%	41%
tweede generatie	34%	18%	37%

Bijna driekwart van de voormalig MOW-briefadresgebruikers (72%) staat een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres ingeschreven in de BRP. De rest niet of is weer op het briefadres ingeschreven. We weten echter niet om wat voor soort woning het gaat of dat men bij een instelling (bijvoorbeeld zorg, penitentiair) staat ingeschreven.

De groepen die ingeschreven staan in de BRP bestaan in vergelijking met de groep die dat niet is uit relatief veel vrouwen en gezinnen (moeders en/of vaders met kinderen) en personen met een bijstandsuitkering.

Hoewel betalingsachterstanden voor zorgpremie veel voorkomen onder MOW-briefadresgebruikers, is het aandeel MOW-briefadresgebruikers dat een betalingsachterstand had hoger in de groep die niet ingeschreven staat in de BRP dan in de groep die wel ingeschreven staat.

Hetzelfde geldt voor inkomen. Bijna de helft van de personen die niet in de BRP stond had geen inkomen voorafgaand aan het MOW-briefadres ten opzichte van 30% van de mensen die wel ingeschreven staan.

Het merendeel van de voormalig MOW-briefadresgebruikers heeft een half jaar na de uitschrijving uit het MOW-briefadres een inkomen (88%). Dat kan zijn een uitkering of uit werk. De groep die werkt bestaat vooral uit mannen. De groep met een bijstandsuitkering bestaat grotendeels uit vrouwen en zij zijn meestal niet in Nederland geboren (eerste generatie). De groep zonder inkomen bestaat voor drie kwart uit mannen en is met een gemiddelde leeftijd van 33 jaar vrij jong.

2.5.2 Multivariate analyses

Tot nu is de situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres bekeken als de situatie in termen van wel of niet zijn ingeschreven in de BRP en het hebben van wel of geen inkomen en zijn er één-op-één relaties gelegd met verschillende factoren die mogelijk samenhangen met de situatie na uitschrijving uit het MOW-briefadres. In deze paragraaf worden kort de resultaten beschreven van zogenaamde multivariate logistische regressieanalyses. De uitgebreide beschrijving is te vinden in bijlage A.

Het voordeel van een multivariate analyse is dat je alle factoren in één keer in relatie kan brengen met de situatie na uitschrijving uit het MOW-briefadres én dat er gecorrigeerd wordt voor de samenhang die die factoren onderling met elkaar hebben. Wat 'overblijft' zijn de sterkste relaties.

De volgende factoren zijn gebruikt voor de analyses: geslacht, leeftijd ten tijde van inschrijving, migratie achtergrond, generatie, huishoudtype, inkomenssituatie voorafgaand of ten tijde van het MOW-briefadres, betalingsachterstand zorgverzekering en de woongeschiedenis in 3 clusters. De gegevens over zorggebruik zijn niet meegenomen omdat ze in de eerdere analyses geen significante relaties opleverden.

De resultaten van de multivariate analyses bevestigen de beschrijvingen uit de eerste paragrafen:

Wel of geen inschrijving in de BRP

Voor mannen, personen die jonger zijn, alleenstaanden, personen met een inkomen uit werk, personen met een betalingsachterstand zorgpremie of die dat hadden en personen die voorafgaand aan het MOW-briefadres langdurig geen vaste woon- en verblijfplaats hadden (cluster

type 1) is het minder aannemelijk dat zij een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres een vaste woon- en verblijfplaats hebben.

Wel of geen inkomen

Voor mannen, personen die jonger zijn en studenten en personen die voorafgaand aan het MOW-briefadres ook al geen inkomen hadden is het minder aannemelijk dat zij na het MOW-briefadres een (geregistreerd) inkomen hebben.



3 Kwalitatief onderzoek

3.1 Introductie

In hoofdstuk 3 wordt het kwalitatieve onderzoek en de resultaten ervan beschreven.

Het kwalitatieve onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen.

- Welke omstandigheden hebben (volgens de bankslapers) eraan bijgedragen dat men bankslaper is geworden?
- Welke problemen ervaren bankslapers bij het zoeken naar (zelfstandige) woonruimte?
- In hoeverre sluit volgens de bankslapers de hulpverlening in het kader van het MOW-briefadres aan bij de door hen ervaren problemen?
- In hoeverre ervaren bankslapers met een afgerond traject 'MOW-briefadres' een zorg- en ondersteuningsbehoefte?

3.1.1 Aanpak kwalitatief onderzoek

In deze paragraaf geven we een beschrijving van de aanpak van het kwalitatieve onderzoek. Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit een verkennend onderzoek en een belevingsonderzoek. Doelgroep van het onderzoek zijn personen die de gemeente als bankslaper beschouwt gebruikers van het MOW-briefadres. Het veldwerk is uitgevoerd in 2019 tussen april en oktober. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop het kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd.

Verkennend onderzoek

Doel van het verkennend onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de regelgeving en ondersteuning voor dak- en thuislozen, de mogelijkheden om bankslapers te werven voor interviews en voor het

opstellen van een lijst met gespreksonderwerpen voor de te houden interviews.

De onderzoeksactiviteiten in deze fase hielden het volgende in:

- We bestudeerden beleidsdocumenten, uitvoeringsdocumenten en relevante onderzoeksliteratuur (als achtergrondinformatie).
- We waren aanwezig bij enkele bijeenkomsten voor professionals, waaronder een bankslapersoverleg voor wijkteammedewerkers en een overleg van de actietafel.
- We voerden gesprekken met inhoudelijk betrokken beleidsadviseurs van verschillende teams binnen de gemeente en met uitvoerende medewerkers van gemeentelijke en niet gemeentelijke instellingen. In totaal spraken we met zo'n 20 professionals.

Belevingsonderzoek

Doel van het onderzoek is nadrukkelijk niet het vaststellen van de objectieve werkelijkheid. Aantallen, percentages, statistische verbanden tussen variabelen en dergelijke zijn bij dit type onderzoek niet relevant. Het belevingsonderzoek is primair bedoeld om inzicht te geven in de leefwereld van bankslapers. Het geeft inzicht in hun emoties, behoeften, percepties en motivaties. Dit zijn psychologische factoren, die van invloed zijn op iemands houding en gedrag. Het gaat bij dit type onderzoek vooral om begrip en verklaring.

Voor het belevingsonderzoek hielden we individuele interviews met zestien bankslapers en organiseerden we twee focusgroepen met wijkteammedewerkers. De interviews hielden we om de leefwereld van de bankslapers te schetsen. De focusgroepen organiseerden we om na te gaan of ons tot dan toe geschetste beeld van de bankslapers 'volledig' was of dat er nog meer interviews nodig waren. Een andere reden was dat bij de bespreking van de tussenrapportage de opdrachtgever nadrukkelijk aangaf geïnteresseerd te zijn in hoe het zit met zelfredzaamheid van bankslapers als het gaat om het vinden van

woonruimte en in aanbevelingen voor verbetering van de ondersteuning aan bankslapers. Ook hierover wilden we de wijkteammedewerkers raadplegen.

Interviews met bankslapers

De bankslapers zijn geworven door verschillende Wijkteams op zuid en noord. Vanuit de ervaring dat het moeilijk is om bankslapers bereid te vinden voor een interview, stuurden we er bij de Wijkteams niet op aan om bankslapers met een specifiek profiel aan te dragen. We waren blij met iedere bankslaper die bereid was om een interview met ons te doen. Ondanks konden we bankslapers met veel verschillende achtergronden interviewen en in een tussenrapportage een eerste beeld schetsen. De bedoeling was om 20 tot 30 interviews af te nemen. Om verschillende redenen hebben we daarvan afgezien en zijn we bij zestien interviews met het veldwerk gestopt. In de eerste plaats omdat het (ondanks de bemiddeling van de Wijkteams) toch moeilijker bleek om binnen de afgesproken veldwerkperiode met de doelgroep afspraken te maken voor een interview. In de tweede plaats lieten de wijkteammedewerkers in de focusgroepen weten dat het tussentijdse verslag een herkenbare en gedifferentieerde weergave was van de leefwereld van de bankslapers die zij ondersteunen. In totaal interviewden we tussen mei en oktober 2019 zestien bankslapers die ondersteuning hebben of hadden van het Wijkteam. Bij controle met het MOW-briefadres register, bleek dat voor twaalf respondenten met zekerheid vast te stellen is dat ze gebruik maken of maakten van het MOW-briefadres. Voor de overige vier respondenten is dit niet het geval. Zij werden door het Wijkteam wel aangedragen als 'bankslapers'. De interviews met hen maken geen deel uit van deze rapportage.

Zoals bij dit type onderzoek gebruikelijk is, hebben we een diverse groep respondenten kunnen spreken. Ondanks de bemiddelingspogingen van het Wijkteam en het jongerenloket is het echter niet gelukt om jongeren te interviewen. De jongeren die door deze partijen zijn benaderd, waren niet bereid om een

interview te geven. De leeftijden van de bankslapers die we wel spraken variëren van 27 tot en met 57 jaar. We spraken met meer mannen dan vrouwen, waaronder enkele (grote) gezinnen met kleine kinderen. Een groot deel van de geïnterviewde bankslapers heeft een migratieachtergrond. Ze zijn van Antilliaanse, Surinaamse, Kaapverdiaanse of een andere afkomst. Ze zijn legaal naar Nederland gekomen, als vluchteling, op een (inmiddels verlopen) toeristenvisum of illegaal (inmiddels hebben zij een verblijfsvergunning). Eén gesproken bankslaper beheerste de Nederlandse taal gebrekkig. Bij dit interview was zijn begeleider uit het Wijkteam aanwezig om hem te kunnen helpen met het uitleggen van zijn ervaringen. Het merendeel van de bankslapers heeft een Mbo-opleiding gevolgd. Enkelen hebben alleen basisonderwijs of een Hbo-opleiding of een universitaire opleiding die al of niet is afgemaakt.

Focusgroepen met wijkteammedewerkers

De focusgroepen hielden we met twee verschillende groepen medewerkers van verschillende Wijkteams op zuid en noord. Iedereen die was uitgenodigd was ook aanwezig. Dit waren in totaal 21 medewerkers. Ter informatie is de tussenrapportage opgestuurd en als voorbereiding op het gesprek zijn de medewerkers gevraagd te reageren op uitspraken over bankslapers, zelf uitspraken in te brengen en één zin aan te vullen.

Het gesprek is gevoerd aan de hand van een lijst met onderwerpen, zoals de situatie waarin ze verbleven, zorg- en ondersteuning en huisvestingsproblematiek. In de focusgroepen bespraken we het beeld van de bankslapers dat in de tussenrapportage is geschetst, de steun vanuit het eigen netwerk, zelfredzaamheid van bankslapers bij het zoeken van huisvesting, de werking MOW-briefadresregeling, gevolgen van de regelgeving, de samenwerking in de gemeente en de mogelijkheden voor verbetering van de ondersteuning aan bankslapers. De focusgroepen hebben zo de mogelijkheid geboden voor triangulatie van de ervaringen van de gesproken bankslapers.

3.1.2 Leeswijzer

In dit hoofdstuk gaan we in op de regelgeving en organisatie van de ondersteuning aan bankslapers (3.2). Vervolgens beschrijven we de situatie van bankslapers (3.3). We geven inzicht in de leefwereld van deze groep en de problemen waar zij mee te maken hebben. Tot slot gaan we in paragraaf 3.4 in op het perspectief van het Wijkteam. Hierin beschrijven we hoe wijkteammedewerkers en wijkteamleiders aankijken tegen de problematiek van bankslapers, het beleid, de samenwerking met diverse instanties, diensten binnen de gemeente en hun eigen positie.

3.2 Regelgeving en organisatie ondersteuning bankslapers

In dit hoofdstuk gaan we in op de regelgeving en de wijze waarop de ondersteuning aan bankslapers is georganiseerd. Voor dit hoofdstuk zijn gemeentelijke en niet gemeentelijke documenten geraadpleegd. Ook zijn gesprekken gevoerd met beleidsadviseurs en uitvoerende professionals van de gemeente en niet gemeentelijke uitvoerende professionals.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015

Van oudsher zijn gemeenten verantwoordelijk voor maatschappelijk opvang. Kerntaak van de maatschappelijke opvang is het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd, gekoppeld aan zorg en begeleiding en/of het verhelpen van een crisis. Met de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) 2015 kregen gemeenten uitbreiding van taken. In de wet staat dat iemand in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening van de gemeente waaronder

“opvang indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, 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”¹⁷.

Maatschappelijke opvang en ondersteuning

Rotterdam maakt sinds 2016 onderscheid tussen enerzijds maatschappelijke opvang en MO-briefadressen¹⁸ voor dak- en thuislozen én anderzijds wijkgerichte maatschappelijke ondersteuning en MOW-briefadressen¹⁹ voor bankslapers. Een briefadres is het adres waar de overheid zoals gemeentelijke diensten, belastingdienst maar ook instellingen en bedrijven waaronder incassobureaus hun correspondentie naar toe kunnen sturen. Bankslapers zijn volgens het Rotterdamse beleid personen die geen of geen juiste inschrijving hebben in de Basisregistratie Personen (BRP), niet beschikken over eigen woonruimte, tijdelijk opgevangen kunnen worden in hun eigen netwerk waar ze ook kunnen overnachten en ondersteuning van het Wijkteam nodig hebben om hun leven weer op orde te krijgen²⁰. Daklozen daarentegen kunnen niet of niet meer worden opgevangen in hun netwerk en/of kampen met chronische psychische of psychosociale problemen, een verslaving of een verstandelijke beperking²¹.

Onduidelijkheid over de term bankslaper

De term bankslaper is niet formeel of wettelijk vastgelegd. Het is een term die vanuit de praktijk in gebruik is geraakt. De term kan daarom voor verschillende betrokkenen verschillende betekenissen hebben. Zo zijn personen die door onvoorziene omstandigheden geen eigen woonruimte (meer) hebben en noodgedwongen tijdelijk op één adres of meer adressen in de stad verblijven, met of zonder BRP-registratie, maar (nog) niet door het Wijkteam worden ondersteund in het spraakgebruik ook bankslapers. Daarbij gaat het niet alleen om Rotterdammers maar ook om vluchtelingen, EU-migranten of Nederlanders die vanuit het buitenland (weer) in Rotterdam willen wonen.

¹⁷ Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Paragraaf 2, Algemene bepalingen, artikel 1.2.1

¹⁸ MO staat voor Maatschappelijke Opvang

¹⁹ MOW staat voor Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk

²⁰ Werkinstructie. Instructie Briefadressen Bankslapers (wijkteam)

²¹ <https://www.rotterdam.nl/locaties/centraal-onthaal-volwassenen/>

Gemeentelijke briefadressen

De stedelijke loketten Centraal Onthaal Volwassenen (23 jaar en ouder) en Centraal Onthaal Jongeren (tussen 18 en 23 jaar) zijn de centrale loketten die de toegang tot de daklozenopvang (maatschappelijke opvang) regelen. Centraal onthaal bepaalt of iemand wordt toegelaten tot de maatschappelijk opvang. De maatschappelijke opvang wordt door andere organisaties gedaan, die tevens (na toestemming hiervoor van Centraal Onthaal) de mogelijkheid hebben om een MO-briefadres te verstrekken. De VraagWijzer is het toegangslot voor de ondersteuning aan bankslapers. Het Wijkteam biedt de ondersteuning aan bankslapers. Dit vanuit de gedachte dat bankslapers op een slaapadres in een wijk verblijven en daar het beste kunnen worden ondersteund. Het Wijkteam is ook de verstrekker van de MOW-briefadressen aan bankslapers. Behalve genoemde organisaties is ook de Pauluskerk sinds de verbrede briefadresregeling een door Publiekszaken erkend briefadres. Over de verstrekking van de briefadressen bestaan geen afspraken tussen de Pauluskerk en de gemeente.

Registratie bankslapers

Het MOW-briefadres heeft het adres Librijesteeg 4. Met dit adres worden bankslapers ingeschreven in de BRP²² en kunnen zij hun praktische zaken (inkomen, zorgverzekering, woonpas) weer regelen. Het gebruik van het MOW-briefadres is gekoppeld aan ondersteuning door het Wijkteam. Mensen zonder BRP-inschrijving die op een adres in Rotterdam verblijven, wel een MOW-briefadres willen maar geen ondersteuning nodig (zeggen te) hebben, kunnen geen gebruikmaken van het MOW-briefadres. Zij worden geacht zich in te schrijven in de BRP op het adres waar ze tijdelijk kunnen verblijven. Alleen mensen die door het Wijkteam worden ondersteund én gebruik maken van het MOW-briefadres beschouwt de gemeente als bankslaper.

Gebruik MOW-briefadres

Volgens de werkinstructie voor het Wijkteam is een inschrijving op het MOW-briefadres in beginsel voor de duur van het ondersteuningsplan. Bij gebruik van het MOW-briefadres moeten bankslapers hun verblijfsadres opgeven aan het Wijkteam. In de

werkinstructie voor het Wijkteam staat daarover het volgende:

“Bij wisselende adressen wordt één hoofd-adres vermeld en worden de overige adressen ook geregistreerd. Het verblijfs-adres wordt doorgegeven indien er sprake is van een Participatieuitkering (aanvraag/lopend) bij Werk en Inkomen (W&I). Dit maakt onderdeel uit van de samenwerkingsafspraken binnen de gemeente.”

Volgens de werkinstructie mag het Wijkteam na zes maanden besluiten dat het noodzakelijk is de inschrijving op het MOW-briefadres te verlengen met maximaal zes maanden in combinatie met een ondersteuningsplan. Na twaalf maanden inschrijving op een MOW-briefadres is het de bedoeling dat er aan Publiekszaken Rotterdam een bericht wordt afgegeven om de bankslaper in te schrijven op het adres waar hij of zij verblijft. Voor die gevallen waar het ondersteuningsplan wel kan worden afgesloten maar de huisvesting nog niet is gerealiseerd, biedt de werkinstructie voor het Wijkteam geen oplossing. Vanaf 1 januari 2020 kan het Wijkteam los van de actietafel besluiten over het verlengen van een MOW-briefadres. W&I hoeft dit besluit alleen te controleren op rechtmatigheid.



Actietafel bankslapers

Als de problematiek van een bankslaper te complex is of afstemming vereist van diverse interne gemeentelijke partijen, kan een wijkteammedewerker de casus voorleggen aan de (tijdelijke) actietafel Bankslapers. Na toelichting op de casus door de wijkteammedewerker die de aanmelding heeft gedaan, besluit

²² Mensen zonder (juiste) BRP-inschrijving maken kans op een bestuurlijke boete van € 325.

de actietafel tot een oplossing of een advies. Ook kan de actietafel afspraken maken over specifieke acties (bijvoorbeeld over inkomen via het cluster Werk en Inkomen)²³. De actietafel is tevens bedoeld om te escaleren. De actietafel bestaat uit een vertegenwoordiging vanuit de Wijkteams, VraagWijzer, Centraal Onthaal, Jongerenloket, Kredietbank Rotterdam en Werk & Inkomen.

Kostendelersnorm

De kostendelersnorm is een landelijke regel die voortvloeit uit de Participatiewet die voorschrijft dat iedere burger ingeschreven moet staan op een verblijfsadres. De kostendelersnorm houdt in dat een gemeente de bijstandsuitkering aanpast op het aantal (al dan niet bijstandsgerechtigde) personen van 21 jaar en ouder die samen in een huis wonen (woningdelers). De reden voor de kostendelersnorm is dat er lagere woonkosten zijn als er meer personen in een huis wonen. Hoe meer volwassenen in een huis wonen, hoe lager de uitkering. De hoogte en bron van het inkomen van de huishouding speelt hierbij geen rol, en ook het vermogen niet. De hoogte van het inkomen op huishoudniveau heeft wel gevolgen voor allerlei toeslagen (zoals huur- en zorgslagen) en kwijtscheldingen (gemeentelijke en waterschapsbelasting). Als sprake is van tijdelijk verblijf zoals bij bankslapers, hoeft dit volgens de Verzamelbrief van SZW²⁴ geen gevolgen te hebben voor de hoogte van de uitkering van de bijstandsgerechtigde bij wie de bankslaper tijdelijk inwoont. In Rotterdam is daarom onder bepaalde voorwaarden een vrijstelling op de kostendelersnorm mogelijk van drie maanden. In maart 2019 werkte de gemeente aan een voorstel over een minder strenge toepassing van de vrijstelling op de kostendelersnorm voor onderdakverleners en een vrijstelling van zes maanden²⁵. Sinds 1 januari 2020 kan de hoofdbewoner gedurende zes maanden worden vrijgesteld van de kostendelersnorm (onder bepaalde voorwaarden).

Dedicated medewerkers inkomen

Bij de afdeling Intake van W&I werken ongeveer 20 'dedicated' inkomensconsulenten. Bij de afdeling Inkomensbeheer werken geen 'dedicated'

medewerkers. De 'dedicated' inkomensconsulenten worden volgens de werkinstructie van het Wijkteam ingezet als uit een aanvraag blijkt dat het Wijkteam ondersteunend is en/of er sprake is van een afwijkende BRP-registratie. Wijkteammedewerkers kunnen de dedicated inkomensconsulenten bereiken via een speciaal emailadres en een telefoonnummer van het zogeheten serviceteam.

3.3 Situatie bankslapers

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de leefwereld van de gesproken bankslapers. Eerst gaan we in op de omstandigheden waarin bankslapers verkeren. Vervolgens beschrijven we welke invloed het bankslapen heeft op het dagelijks leven en de sociale contacten van de gesproken bankslapers. We gaan in op de hulp en ondersteuning die respondenten krijgen vanuit de gemeente. Er komt aan bod wat respondenten hierbij als prettig ervaren en tegen welke problemen zij aanlopen. Tot slot beschrijven we de ervaringen van respondenten bij het regelen van huisvesting.

3.3.1 Omstandigheden van een bankslaper

Opeenstapeling van problemen

Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende redenen zijn waardoor mensen bankslaper werden. Vaak lijkt het te gaan om een combinatie van ingrijpende levensgebeurtenissen, waarbij de problemen zich opstapelen. Voorbeelden van gebeurtenissen zijn: een scheiding of relatiebreuk, verlies van een baan, huisuitzetting, ontslag uit de gevangenis, oplichting, mishandeling, drugsgebruik, psychische problemen etc. In gesprekken komt naar voren dat er respondenten zijn die schulden hebben door eigen handelen of door handelen van een ex-partner of familieleden. Door het hebben van schulden komt het voor dat respondenten hun woning niet meer kunnen financieren en deze kwijtraken.

²³ Informatieblad Actietafel Bankslapers

²⁴ Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid. Verzamelbrief Gemeenten 2015-2

²⁵ Directie PGWZ. Brief aan wethouders de Langen en Moti, 27 maart 2019

Langdurig zonder vaste verblijfplek

Er zijn respondenten die eerder langdurig dakloos of illegaal waren. Periodes van bankslapen, op straat leven en verblijf in de maatschappelijke opvang wisselden zich bij hen af. Zo was één respondent meer dan tien jaar dakloos tot dat hij hulp zocht en een MOW-briefadres kreeg. Een andere respondent leefde de afgelopen vijf jaar op straat, bij vrienden en in de maatschappelijke opvang.

Afkomstig uit het buitenland

De respondenten die afkomstig zijn uit het buitenland zijn een diverse groep. Onder hen zitten mensen die ooit naar Nederland kwamen als vluchteling of illegaal (inmiddels verblijven zij legaal in Nederland). Maar er zijn ook mensen van de Antillen en Suriname die ooit naar Nederland kwamen om een studie te doen of om werk te vinden. Onder hen zijn er die al eerder in Nederland woonden, vervolgens weer teruggingen (voor een aantal jaar) naar de Antillen om zich daarna opnieuw in Nederland te vestigen (in Rotterdam of ergens anders) om diverse redenen. Er is een respondent die vanuit de Antillen naar Nederland kwam omdat zijn huis verloren was gegaan door een orkaan.

Verblijfplaats en gezinssituatie

De verblijf- en gezinssituatie van de gesproken bankslapers is verschillend. Sommigen zijn alleenstaand, anderen hebben een partner en/ of kinderen. Een gezin verblijft soms voor enkele jaren hoofdzakelijk in één kamer op een slaapadres. Respondenten hebben een vast slaapadres of slapen op enkele vaste adressen. Er zijn respondenten voor wie het onduidelijk is waar ze de nacht verblijven. Voor hen is iedere dag een zoektocht naar een slaapplek die kan eindigen op straat of in een auto. Respondenten logeren bij vrienden of familie, passen tijdelijk op iemands huis of kunnen via een bekende tijdelijk ergens verblijven (zoals in een huis of tuinhuisje). Een respondent is inmiddels ex-bankslaper en heeft een vast woonadres waar hij staat ingeschreven. Een andere respondent verblijft sinds één dag in de maatschappelijke opvang na twee jaar bankslaper te zijn geweest.

Welbevinden

Alle respondenten geven aan dat zij in meer of mindere mate te maken hebben en/ of hadden met psychische klachten zoals piekeren, slecht slapen en

depressieve gevoelens. Er zijn respondenten met wie het op dit moment goed gaat in de zin dat zij geen klachten meer ervaren. Voor anderen ligt dit anders, zoals naar voren komt in het volgende citaat van respondent 8:

‘Constant vermoeid zijn en rond twee uur me nog maar moeilijk kunnen concentreren op mijn werk. Dat ga je toch merken. Ik heb weinig nachtrust. Je bent toch constant aan het piekeren.’

Naast psychische klachten zijn er respondenten die spreken over lichamelijke klachten. Het gaat hierbij om klachten die zij zelf relateren aan de door hen ervaren stress of al eerder ervaren stressklachten die in de bankslaaperperiode verergeren.

Schulden

De financiële situatie van respondenten verschilt. Er zijn respondenten die financieel kunnen rondkomen, anderen kampen met schulden. Schulden zorgen er onder andere voor dat zij moeilijker aan een woning komen. In de interviews komt naar voren dat het voor bankslapers met een inkomen moeilijk is om in de schulddienstverlening te kunnen omdat zij niet staan ingeschreven op een vast woonadres. Om in aanmerking te komen voor een schuldenregeling moet er volgens de regels sprake zijn van een stabiele woon-situatie die er niet is met een MOW-briefadres. Gebrek aan eigen woonruimte wordt gezien als een te groot risico op het ontstaan van nieuwe schulden en daarmee het mislukken van een schuldenregeling. Het wordt door de gesproken bankslapers gevoeld als een gemiste kans omdat de schulddienstverlening bankslapers weer perspectief kan geven voor de toekomst.

Zelfbeeld

Er zijn respondenten die vertellen over gevoelens van schaamte naar hun sociale omgeving toe. Het bankslapen is iets wat ze liever niet aan anderen laten zien en soms zelfs bewust verbergen. Ook zijn er respondenten die nooit verwacht hadden in deze situatie te belanden. Zo beschrijft een respondent zichzelf als iemand die haar zaken altijd goed op orde had. Ze had een goede opleiding, goede baan, een huis en een relatie. Ook was ze niet op haar mondje gevallen. Vanwege het feit dat haar toenmalige vriend zonder haar weten schulden maakte op haar naam is zij uiteindelijk bankslaper geworden. Zij ging bij hem weg omdat hij haar mishandelde maar kon

door haar schulden geen huisvesting vinden en verbleef sindsdien bij vrienden. Een andere respondent (respondent 3) die na zijn gevangenisstraf nu letterlijk bij iemand op de bank slaapt zegt:

‘Je gaat terugdenken van, ik heb best wel geld verdiend in het verleden. Een gevangenisstraf calculeer je in en je weet dat dat het risico van het vak is. Maar om je te definiëren als een bankslaper, dat is wel een dingetje’.

3.3.2 Sociale omgeving

Sociale relaties onder druk

De gesproken bankslapers ervaren soms onbegrip vanuit hun omgeving. Door dit soort reacties van anderen gaat respondent 4 sommige van zijn vroegere vrienden uit de weg:

‘Ze zeiden tegen mij, je moet een huis zoeken, je bent een grote man. Elke keer dat ik daar ga of kom, vragen ze of ik al een huis heb gevonden of dat ik nog op straat leef’.

Bankslapen met kinderen zorgt, zo zeggen de respondenten, voor spanningen binnen het gezin. Er zijn respondenten die aangeven dat hun huwelijk of relatie onder druk kwam te staan of strandde door de ervaren stress. Gezinnen zitten voor langere tijd met elkaar op één kamer. Iedereen zit te dicht op elkaar. Ze zeggen stress en spanningen te ervaren. Zo zegt een moeder met kinderen (respondent 6):

‘Als je bij iemand gaat inwonen met je kinderen, dan hebben zij ook geen ruimte om zich verder te ontwikkelen. Want je moet je houden aan de regels van de mensen bij wie je woont’.

In de interviews komt verschillende keren naar voren dat de relaties met sociale contacten bij wie bankslapers wel eens slapen verslechterden op het moment dat respondenten een MOW-briefadres kregen en daarmee een uitkering aanvroegen. De reden

daarvan is dat die contacten angstig zijn voor de gemeentelijke bemoeienis: ze willen geen gedoe. Bankslapers moeten namelijk om een uitkering te krijgen een lijst gaan bijhouden met hun slaapadressen. Respondent 5 vertelt dat hij om die reden niet langer welkom is bij de mensen bij wie hij toen hij nog geen briefadres had regelmatig verbleef:

‘Ik heb door de sociale dienst gewoon mijn schepen achter me verbrand. Ik heb geen sociaal leven meer. Gewoon door constant die afwijzing. Constant moet ik dingen aan hun vragen, terwijl ik daar te gast ben.’

Spanningen bij inwoning bij familie of onbekenden

Respondenten die naar eigen zeggen een groot sociaal netwerk hebben, geven aan dat dit niet betekent dat ze makkelijk een woonadres vinden om zich in te schrijven. Ze zeggen dat vrienden of familie niet willen dat hij of zij zich inschrijft bij hen, bijvoorbeeld uit angst dat zij zelf gekort worden op hun uitkering.

Respondent 10:

‘Hij (de vriend) heeft zelf een uitkering en is redelijk paranoïde over dat hij gekort wordt op zijn uitkering als ik als ik mij bij hem inschrijf.’

Ook komen andere redenen naar voren dat respondenten zich niet willen inschrijven bij vrienden of familie. Het komt voor dat zij een verzoek tot inschrijving op het woonadres te belastend vinden voor de ander²⁶.

- Respondent 3: *‘Ik kon het bijna niet uit mijn strot krijgen om het zo maar te zeggen. Ik ga die vrouw daar echt niet mee belasten want dat wil ik gewoon niet meer. Ik heb ook altijd mijn eigen boontjes gedopt en het is wel confronterend als je altijd je eigen boontjes hebt gedopt.’*
- Respondent 8: *‘Je voelt je bezwaard om aan je omgeving te vragen of je je mag inschrijven. Dat is eigenlijk gewoon drie jaar lang mijn probleem geweest. Want ik weet wel zeker dat als ik het zou vragen, ze het geen probleem zouden vinden. Maar omdat ik veel schulden heb, ben ik bang dat*

Naar verluidt is vanaf 1 januari 2020 de kostendelersnormregeling verruimd. Het doel hiervan is om het aantrekkelijker te maken voor het verblijfadres om bankslapers zich bij hen te laten inschrijven.²⁶

*er steeds post komt van deurwaarders. Dus van-
daar deze keuzes.'*

Er zijn respondenten die niet tot last willen zijn en het moeilijk vinden om anderen steeds om hulp te moeten vragen. Respondent 5 geeft aan dat hoe langer het duurt om geen huis te hebben hoe moeilijker het is om hulp te vragen:

'De drempel wordt steeds hoger. Op een gegeven moment heb je bij zoveel mensen aangeklopt dat het een beetje opgebruikt is'.

In de gesprekken komt naar voren dat als de inwoning langer dan de verwachte korte periode duurt, dat vrienden of familie het verblijf van de bankslaper beëindigen. Het verblijven bij iemand anders kan leiden tot conflicten. Respondent 10 vertelt dat de vriendin bij wie zij met haar dochter verbleef aangifte deed bij de kinderbescherming omdat zij de situatie voor de dochter onhoudbaar vond. Zij vond dat de dochter te weinig aandacht kreeg van haar moeder die veel aan het werk was:

'Die vriendin, tussen aanhalingstekens, heeft mij verraden. Ik weet niet wat er allemaal speelde in haar bovenkamer maar ze was het waarschijnlijk gewoon zat en heeft toen de kinderbescherming gebeld.'

Dagbesteding

In de interviews komt naar voren dat de respondenten hun tijd nogal verschillend invullen. Sommigen hebben een betaalde fulltimebaan. Anderen werken parttime, bijvoorbeeld omdat ze door een handicap of specifieke gezinssituatie niet volledig kunnen werken. Weer anderen zijn werkloos, zijn actief met vrijwilligerswerk, mantelzorg of het volgen van een opleiding, het uitoefenen van een hobby en of de zorg voor kinderen. Tenslotte zijn er ook die de hele dag op straat zwerven en of wat zwart proberen bij te verdienen. Respondent 3:

'Soms blijf ik de hele dag buiten. Als het slaaptijd is ga ik naar binnen.'

Werken aan de toekomst

Sommige respondenten zeggen hun toekomst als onzeker te zien en gevoelens van hulpeloosheid te ervaren. Er zijn ook respondenten die zeggen nooit na te denken over de toekomst: *'Ik leef met de dag'* wordt er gezegd. Dit zijn respondenten die al voor langere tijd bij vrienden en familie op de "bank" hebben geslapen en soms ook periodes op straat hebben geleefd. In de interviews komen voorbeelden naar voren dat respondenten soms zelf het heft in handen nemen om hun problemen aan te pakken. Zo wilde een respondent na een periode van detentie er alles aan doen om zijn leven weer op orde te krijgen. Het lukte hem om zelfstandig zijn schulden af te lossen en te stoppen met blowen. Respondent 14:

'Ik heb in een tuinhuisje gewoond en ik ben mijn schulden gaan afbetalen. Zwart werken heb ik gedaan, schoonmaakwerk. Daar heb ik mijn schulden van betaald.'

Er worden in de gesprekken ook factoren genoemd die respondenten helpen om zelf actie te ondernemen. Bijvoorbeeld contact met een goede hulpverlener en steun uit de omgeving. Ook ondersteuning vanuit de gemeente wordt genoemd. Een respondent geeft aan dat hij via Werk & Inkomen deelneemt aan een ondersteuningsgroep waarin hij bepaalde vaardigheden leert die hem helpen om uiteindelijk zelf betaald werk te vinden. Respondent 9 vertelt over zijn ondersteuningsgroep:

'Ja, voor mensen die in de uitkering zitten maar dus wel een beetje hulp nodig hebben om zichzelf wegwijs te maken.'

Respondenten noemen ook factoren waardoor ze niet in staat zijn om zelf actie te ondernemen. Bijvoorbeeld als zij steeds tegenslagen te verduren krijgen en last hadden van depressieve gevoelens. Respondent 15 geeft aan dat hij mentaal moe geworden was waardoor hij niet in staat was iets aan zijn problemen te doen. Nu achteraf beseft hij dat zijn gedrag niet zo handig was maar in het moment zelf maakte het hem allemaal niets meer uit:

'Het is niet dat ik in die situatie belandde en opeens direct hulp wilde of zo. Ik vond het even prima, soort van rust. Geen chaos en geen verantwoordelijkheden'

meer, niks meer. Dus gewoon soort van beetje vrij, of zo. Maar het neemt wel heel veel risico's met zich mee, daar kom je later dan achter.'

heb in detentie gezeten en daarvoor leefde ik min of meer buiten de maatschappij.'

3.3.3 Gemeentelijke ondersteuning

De weg naar hulp

De respondenten kwamen bij het Wijkteam terecht via de VraagWijzer of via een andere hulpverlener. Er zijn er die zelf op het idee kwamen om bij de VraagWijzer aan te kloppen of zij zijn hier door een huisarts, een familielid of een vriend op gewezen. Er zijn ook respondenten die al jarenlang met problemen rondliepen voordat zij hiervoor hulp durfden te vragen. Het vragen om hulp brengt voor respondent 8 gevoelens van schaamte met zich mee.

'Je krijgt het van je cultuur mee dat je heel zelfstandig bent op hele jonge leeftijd. En dat je geen hulp hoeft te vragen. Je kan het allemaal wel alleen.'

Er zijn respondenten die vertellen dat ze niet goed weten bij wie of wat voor hulp zij kunnen krijgen. Respondent 9 geeft aan dat hij het jammer vindt dat het niet duidelijker wordt aangegeven hoe hij hulp kon krijgen. Intussen komt alles voor hem langzamerhand weer wat op orde maar heel lang zat hij zwaar in de put:

'Waar je behoefte aan hebt op dat moment is dat er iemand een touwtje naar beneden gooit om je uit die put te trekken, maar in de praktijk moet je zelf vanuit die put een touwtje omhooggooien en hopen dat iemand hem wil vangen.'

Ook andere respondenten geven aan dat zij geen zicht hadden op wat er allemaal mogelijk was in hun situatie op het gebied van zorg en ondersteuning. Een respondent met een detentie verleden moet nog wennen aan hoe het 'normale leven' werkt. Hij weet niet precies bij wie hij moet zijn voor sommige problemen. Respondent 3:

'Ik ben niet zo heel erg goed in het normale leven, om het maar zo te zeggen. Ik

Respondent 8 vertelt dat het bizar was dat zij als HBO-jurist jaren nergens stond ingeschreven en onverzekerd was (ze heeft inmiddels wel hulp en een MOW-briefadres). Ze vond zelf dat ze beter had moeten weten. Door de situatie waarin ze zat was ze op dat moment alleen maar bezig met haar schulden en niet met het feit dat zij zich moest inschrijven op een adres (zo heeft ze dat ervaren). Het verbaasde haar dat zij nooit een waarschuwing of boete heeft gekregen voor het feit dat zij niet stond ingeschreven.

Bejegening

Er zijn respondenten die al eerder hulp zochten maar bij wie de hulp die ze kregen niet als prettig werd ervaren of paste bij hun situatie. Respondent 8 vertelt dat zij ooit eerder bij de VraagWijzer hulp had gevraagd maar dat er tegen haar werd gezegd dat zij met haar hoge opleidingsniveau (Hbo-niveau) haar problemen zelf wel kon oplossen:

'Ze vinden je bent goed geschoold, je hebt een baan, dan kan je dat toch wel allemaal zelf regelen'.

De respondent in kwestie voelde zich niet serieus genomen. Ze deed haar best om haar problemen op te lossen (zo loste ze haar schulden zelfstandig af). Tegelijkertijd bleef ze tegen bepaalde problemen aanlopen (zoals het gebrek aan een briefadres).



'Klik' met de hulpverlener

Respondenten zijn te spreken over de hulp die ze krijgen vanuit het Wijkteam. Ze zeggen onder andere

goed contact met een individuele hulpverlener (die zij bij de voornaam kunnen noemen) te waarderen. Er zijn respondenten die aangeven dat zij uit hun moeilijke situatie zijn gekomen door de goede ondersteuning van een vaste hulpverlener. Respondent 3 geeft aan dat hij veel heeft gehad aan het 'duwtje in de rug' dat hij van zijn hulpverlener kreeg om zijn problemen aan te pakken:

'Ik ben een heel lui persoon. Ze (de hulpverlener) zei ik duw jou die kant op maar jij moet het doen.'

3.3.4 Praktische kwesties

Bureaucratie

In de interviews geeft een deel van de respondenten aan dat de procedures om uitkeringen aan te vragen als bureaucratisch worden ervaren en dat soms fouten worden gemaakt in de aanvraag (zowel door de bankslapers zelf, door het Wijkteam als door inkomensconsulenten). Hierdoor moet een respondent soms lang op een uitkering wachten en kan zich zonder inkomen in de tussentijd niet verzekeren. Respondent 9:

'Het vervelende is dat op het moment dat ik dat postadres kreeg, ik dacht dat de uitkering geregeld kon worden maar dat niet lukte. Mijn uitkering is tot twee keer toe gecancelled, omdat de correspondentie van brieven langs elkaar heen gingen. Dan moet je de procedure helemaal opnieuw doen. Daar gaat veel tijd tussen zitten.'

Respondent 14 heeft slechte ervaringen met het aanvragen van een Wmo-arrangement:

'Het Wijkteam heeft voor mij een Wmo-aanvraag gemaakt. Ze zijn die aanvraag twee of drie keer kwijtgeraakt of zo. Op een gegeven moment raakte ik gewoon gedemotiveerd om nog iets met de gemeente te doen. Het heeft heel veel tijd gekost.'

Briefadres

De respondenten die we spraken hadden gedurende een bepaalde periode van 'thuisloosheid' geen briefadres (of inschrijving op een woonadres). De periode varieerde van enkele maanden tot bijna vijf jaar. De reden waarom zij geen briefadres hadden is voor ons niet duidelijk. Inmiddels hebben alle gesproken respondenten een MOW-briefadres (of inmiddels een inschrijving op een woonadres). De aanvraag van een briefadres aan de Librijesteege ervaren respondenten als een eerste stap om hun problemen op te lossen.

Op het moment dat respondenten weer een briefadres krijgen kunnen zij zich weer verzekeren, een ID-kaart aanvragen en een uitkering krijgen. Het briefadres fungeert voor hen als een tussenoplossing. Respondent 3:

'Het is gewoon drama; hardwerkende man, vrouw, dan nog is het een probleem om hier een woning te krijgen. Dus dat is bijna onrealistisch om te zeggen van nou, er moet gelijk een woning voor je klaarstaan of iets in die trant. Dus dan is dat postadres gewoon dat een goede tussenoplossing. Voor mij werkte dat.'

Hoewel het briefadres in principe tijdelijk wordt afgegeven (met verlenging tot maximaal een jaar), geven verschillende bankslapers aan dat zij niet binnen zes maanden een woonadres gaan vinden. Respondent 10 weet ook niet wat er na de verlenging van het briefadres gebeurt met het briefadres:

'Voor zover ik weet kan je één keer verlengen, één keer een halfjaar. Daarna? Ik weet het niet.'

Er zijn voorwaarden aan verbonden voor het verkrijgen en behouden van een briefadres zoals het regelmatig ophalen van de post. Respondenten zijn soms slordig met het ophalen van de post waardoor hun briefadres weer verloopt. Respondent 11:

'Het briefadres was tijdelijk ook stopgezet omdat ik niet altijd tijdig, op tijd mijn post had opgehaald.'

Door haar eigen slordigheid liep zij meteen weer tegen andere problemen aan. Zij kon daardoor bijvoorbeeld geen WW-uitkering krijgen toen ze werkloos werd.

3.3.5 Dienstverlening W&I

Sommige respondenten ervaren dat instanties als W&I onvoldoende rekening houden met hun leefwereld. Er wordt benoemd dat de dienst streng omgaat met de regels, weinig flexibel is en zich niet goed kan inleven in het dagelijks leven van bankslapers.

Registratie verblijfadressen

Er wordt opgemerkt dat de regelgeving van W&I niet genoeg aansluit op de leefwereld van respondenten. Om een uitkering te kunnen krijgen moet een ex-dakloze bijvoorbeeld handtekeningen verzamelen van mensen waar hij of zij verblijft. Een respondent vertelt dat zijn sociale contacten vaak wantrouwend tegenover de gemeente en instanties staan en de documenten niet willen tekenen. Deze persoon kan niet voldoen aan de eisen die W&I stelt.

Respondent 5 vertelt dat W&I van hem een planning verwachtte waarin hij aangaf waar hij gaat slapen in de toekomst:

‘Je kan iemand in mijn situatie toch niet vragen wat ik morgen ga doen? Dan zeg ik om mijzelf te beschermen. A, dat gaat jou niets aan. En B, ik weet het niet.’

Verantwoorden van inkomen

Er zijn respondenten die zeggen dat zij om een uitkering aan te vragen, moeten aangeven hoe zij in het verleden aan hun inkomsten kwamen. Voor respondenten die in het verleden dakloos of illegaal waren, is het moeilijk om hun inkomsten te kunnen verantwoorden omdat ze bijvoorbeeld geen bankafschriften hebben. Inkomsten van hen bestonden bijvoorbeeld uit giften van familie en vrienden, diefstal of van informele ‘klusjes’. Respondent 5:

‘Ik breng de gevangen vis naar X. Hij heeft een grote viszaak. Wat denk je nou, dat hij tegen mij zegt: ik teken wel even een briefje voor jou. Als ik een kistje snoekbaars kom brengen.’

Ook vrienden en familie weigeren soms een bewijs te tekenen dat zij geld aan een bankslaper hebben gegeven. Respondent 5:

‘Bij een storting op mijn eigen rekening, al is het tien euro, moet ik zeggen hoe ik daar aan kom. Mijn zoon geeft me weleens geld. Hij zegt wegwezen als ik vraag om een briefje te tekenen. Dan krijg ik ruzie met hem.’

Oplopende problemen

Er worden situaties geschetst waar in plaats van dat de situatie verbetert na het aankloppen voor hulp bij een Wijkteam deze door de respondent juist als slechter wordt ervaren. Een genoemde oorzaak daarvan is dat ondanks de begeleiding van het Wijkteam problemen ontstaan met de aanvraag van een uitkering. Daardoor verliest de bankslaper vertrouwen dat de situatie nog goed komt. Want als het met het Wijkteam niet lukt, hoe moet het dan? Dit wordt verwoord in het volgende citaat: Respondent 5:

‘Wij zijn samen aan de slag gegaan en ik vertrouwde mijn begeleider. Maar na al die afgewezen aanvragen (van een uitkering) stukt het vertrouwen op een gegeven moment. En dan ben je het vertrouwen in de mensen kwijt en je verliest het vertrouwen in je zelf. Het lijkt wel alsof ik niet vooruitkom en of ik niet meedoe in deze maatschappij want ik kom maar niet verder.’

Maar de situatie kan voor bankslapers ook als slechter worden ervaren doordat zij met een MOW-briefadres weer gevonden worden door instanties. Op het moment dat mensen een briefadres hebben kan de verzekering een respondent weer vinden en moet deze zijn zorgverzekering gaan betalen. Zonder uitkering kan de respondent deze rekeningen niet betalen en ontstaan er schulden. Ook worden mensen geconfronteerd met oplopende rekeningen doordat zij via hun briefadres weer gevonden worden door incassobureaus. Op die manier worden respondenten geconfronteerd met de schulden die zij in het verleden hebben gemaakt. Zonder inschrijf- of briefadres konden zij schulden of betalingen (tijdelijk) ontlopen.

3.3.6 Huisvesting regelen

Zoeken van een woning

Uit de gesprekken komt naar voren dat niet alle respondenten op dit moment daadwerkelijk op zoek zijn naar een woning. Er zijn respondenten waarbij het nog niet gelukt is om een uitkering/ voldoende inkomen te regelen. Het feit dat deze zaken nog niet op orde zijn maakt dat zij geen woning kunnen financieren. Voor respondenten is het vinden van huisvesting problematisch. Dit geldt voor respondenten met een uitkering die een woning zoeken in het onderste segment van de sociale huur maar ook voor respondenten met een betaalde baan die meer geld te besteden hebben. Respondenten zoeken vaak huisvesting in de sociale huur maar zij reageren ook op kamers en/ of huizen in de vrije sector. Het is niet altijd duidelijk waarom het de ene bankslaper makkelijker of moeilijker lukt om een woning te vinden. Wel noemen zij een aantal belemmeringen waar zij mee te maken hebben bij het zoeken naar een woning.

Ondersteuning bij het zoeken van een huis

In principe is het vinden van huisvesting geen taak van de gemeente. Het Wijkteam kan bankslapers ondersteunen maar de verantwoordelijkheid om huisvesting te vinden ligt bij de bankslaper zelf. Wijkteammedewerkers geven bankslapers informatie en advies over hoe zij een woning kunnen zoeken. Bij het zoeken naar een woning biedt het Wijkteam maatwerk. Zo gaan zij soms mee bij het bezichtigen van woningen en helpen zij met het versturen van reacties op woningen. Er zijn respondenten voor wie het zoekproces naar een woning op zich al lastig is door het feit dat zij de Nederlandse taal gebrekkig beheersen en lastig overweg kunnen met woningsites. Er wordt door hen een stuk begeleiding gemist. Respondent 8:

‘Het is nu wel zo dat je dan heel erg op jezelf aangewezen bent. Voor iemand zoals ik is dat geen probleem. Maar ik denk wel dat er nog genoeg anderen zijn die dat niet zo makkelijk kunnen’.

Soms geeft een wijkteammedewerker een bankslaper wel praktische hulp als er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een bankslaper die vanwege een gedwongen

huisuitzetting zijn woning is kwijtgeraakt. Deze medewerker gaat mee naar de bezichtiging van een woning en helpt hem met het plaatsen van reacties op huurwoningen.

Een bankslaper blijkt ook buiten het Wijkteam hulp te krijgen bij het zoeken naar huisvesting. Zo verblijft respondent 11 voor een korte periode bij een zorgaanbieder. Daar krijgt zij ondersteuning voor schulden, hulp met huisvesting en het sociale netwerk. Zij geeft aan dat zij in aanmerking komt voor hulp van een zorgaanbieder omdat haar dochter door haar situatie als bankslaper momenteel niet bij haar kan wonen:

‘Niet alleen voor mijn dochter maar ook met mij als moeder. En daarom hebben ze mij dus door gekoppeld aan een zorgaanbieder. Bij uitstroom kan zij via deze zorgaanbieder een woning krijgen.’

Als het netwerk van een bankslaper is uitgeput en men nergens meer terecht kan klopt deze soms voor hulp aan bij Centraal Onthaal. Op de dag van het interview verbleef respondent 6 met haar twee kinderen sinds een dag bij de maatschappelijke opvang. Na een verblijf van twee jaar bij oma, wilde niemand uit de familie het gezin nog langer opvangen. Op het moment dat mevrouw bij Centraal Onthaal terecht kwam kreeg zij wel urgentie en gaf zij aan nu weer hoop te krijgen dat zij erin zou slagen om in de toekomst aan een woning te komen.

Belemmerende factoren

Sociale woningen

Er zijn respondenten die al jaren tevergeefs reageren op sociale huurwoningen. Zij ervaren de woningmarkt vaak als ‘uitzichtloos’. Het is lastig om een huis in de sociale huursector te vinden omdat er een wachttijd van minimaal zeven jaar is. Tijdens de gesprekken komt naar voren dat iemand die een sociale huurwoning accepteert zijn inschrijftijd verliest. Op het moment dat mensen plotseling hun huurhuis verliezen, is de wachttijd die zij hadden opgebouwd vaak onvoldoende om kans te maken op een huurwoning. Door regelgeving heeft een alleenstaande moeder die tijdelijk buiten Rotterdam is verbleven geen recht op urgentie op een sociale woning (die anders wel passend is indien er sprake is van een noodsituatie). De respondent noemt dat zij doordat

zij geen huis had twee jaar gelogeed heeft bij kennissen in Vlaardingen en nu als eenoudergezin met jonge kinderen geen recht heeft op urgentie in Rotterdam.



Er zijn respondenten die aangeven dat zij vanwege verschillende redenen zoals een fysieke of mentale handicap niet fulltime kunnen werken. Zij hebben hierdoor weinig inkomen en kunnen alleen op het onderste segment van de sociale huurwoningen reageren. Het aanbod wat zij hier aantreffen is beperkt. Bij een deel van de respondenten komt in de gesprekken naar voren dat zij het liefst huisvesting willen in de wijk waarin ze wonen waardoor het voor hen lastiger is en langer duurt om woonruimte te vinden. Buiten hun wijk hebben zij geen sociale contacten en voelen ze zich verloren. Voor anderen heeft huisvesting prioriteit en maakt de locatie binnen- of buiten Rotterdam minder uit.

Particuliere woningmarkt

Ook op de particuliere woningmarkt verloopt het zoekproces moeizaam. Respondenten lopen er tegenaan dat de huurprijzen hoog zijn en dat zij veel geld kwijt zijn aan de inschrijvingen om te mogen reageren op woningen. Er worden daarnaast soms strenge inkomenseisen gesteld om een woning te mogen huren. Respondent 15:

‘Als je de voorwaarden leest van als je alleen zo’n studiootje via Kamernet wil huren, moet je 2,5 keer zoveel bruto-inkomen hebben. Sommigen eisen dat je geen schulden hebt. Het zijn net allemaal die voorwaarden waardoor jij dan uitvalt. Dus zo lukt het niet. Via Marktplaats heb ik het ook geprobeerd. Eigenlijk heb ik alles geprobeerd, maar ik val overal buiten.’

Ook andere factoren kunnen het lastig maken om een woning te vinden. Er zijn respondenten voor wie hun gezinssituatie (een groot gezin) het lastiger maakt om een woning te vinden. Veel woningen zijn niet groot genoeg. Een andere factor die ervoor zorgt dat bankslapers een woning niet accepteren is dat zij zich niet veilig voelen in de buurt waar de woning staat. Zo vertelt respondent 8 dat zij zich als alleenstaande vrouw niet veilig voelde:

‘Ik hoef geen heel mooi huis en ook geen heel groot huis. Maar ja, ik moet me wel echt veilig kunnen voelen.’

Eén respondent slaagde erin om kamer te vinden binnen de particuliere sector. Respondent 3 vond deze kamer via kamernet. Ook al is de kamer klein en duur, hij is blij met een eigen plek:

‘Ik heb een kamertje van een paar vierkante meter en ik moet daar gewoon 500 euro voor betalen. Voordat je die sleutel krijgt, moet je borg neerleggen en je hebt allemaal bemiddelingskosten.’

3.4 Perspectief van het Wijkteam

In dit hoofdstuk doen we verslag van hoe Wijkteammedewerkers en wijkteamleiders aankijken tegen de problematiek van bankslapers, het beleid, de samenwerking met diverse instanties, diensten binnen de gemeente en hun eigen positie. Ook geven we de suggesties weer die de wijkteammedewerkers in de focusgroepen naar voren brachten voor verbetering van de ondersteuning aan bankslapers en voor het (preventief) verminderen van de problematiek. Voor de duidelijkheid gaat het in dit hoofdstuk om de beleving en meningen van twintig wijkteammedewerkers in twee focusgroep gesprekken, enkele wijkteamleiders die we eerder individueel spraken en informatie die we verzamelden bij enkele bijeenkomsten voor wijkteamleiders. Het gaat niet zozeer om de feitelijke (on)juistheden en of werkprocessen wel of niet worden uitgevoerd volgens de regels. De essentie is wat er op de werkvloer gebeurt en wordt beleefd. In onderstaande tekst wordt voor de leesbaarheid in alle gevallen gesproken over wijkteammedewerkers.

Bankslapers in beeld

In de focusgroepen met de wijkteammedewerkers stellen we de vraag of de beschrijvingen van de bankslapers in de tussenrapportage een juist beeld geven van de totale groep bankslapers. Immers het gaat om twaalf bankslapers terwijl er in Rotterdam ruim 1300 bankslapers zijn.²⁷ Bovendien gaan we ervan uit dat er sprake is van selectiviteit in de werving omdat een deel van de bankslapers niet geïnterviewd wilde worden.

De medewerkers geven aan dat het weinig zin heeft om meer bankslapers te spreken omdat het beeld uit de tussenrapportage herkenbaar en duidelijk is. Een medewerker zegt: *'ik had het zelf kunnen schrijven'*. Ze zeggen dat de groep bankslapers, zoals in de beschrijving is weergegeven divers is: van jong tot oud, van laag tot hoogopgeleid, van geen inkomen tot werkend van alleenstaanden tot gezinnen met jonge kinderen, van zelfstandig tot mensen die hand-in-hand naar instanties begeleid moeten worden. Wel merkt een medewerker op dat de werkelijkheid eerder nog 'schrijnender' is, omdat mensen die geen Nederlands spreken en of getraumatiseerd zijn niet in staat zijn om mee te doen aan zo'n onderzoek.

In de focusgroepen spreken de wijkteammedewerkers over de mogelijkheid om groepen bankslapers te onderscheiden voor een betere ondersteuning. Het praten over groepen zorgt voor discussie omdat de mening overheerst dat bankslapers niet in hokjes zijn onder te verdelen. Er bestaat geen blauwdruk voor een (sub)groepsgerichte benadering, ook al wordt die behoefte wel gevoeld. Iedere casus is volgens de wijkteammedewerkers maatwerk.

3.4.1 Functioneren MOW-briefadresregeling

Wijkteammedewerkers laten zich kritisch uit over het beleid van de MOW- briefadressen. Ze vinden allemaal dat de gemeente dit intern onvoldoende coördineert. Dat geldt ook voor de implementatie van de regeling:

'Het verzoek wordt bij het Wijkteam neergelegd. Niemand heeft daarom gevraagd.

Dat is gewoon door de gemeente gedropt zo van: Wijkteam het is aan jullie. Maar de gemeente moet dan ook bij W&I, bij KBR en bij Centraal Onthaal zeggen, dit is de opdracht die de Wijkteams hebben gekregen en dan moet er samenwerking zijn. Dat lijkt niet gebeurd te zijn en nu moet het Wijkteam onnodig intern gaan vechten binnen de gemeente met de eigen collega's. Dat begrijp ik niet.'

De regel is dat bankslapers zes maanden gebruik kunnen maken van het MOW-briefadres met een verlenging van nog eens zes maanden. In de praktijk wordt hiervan wel afgeweken. Vaak blijven de bankslapers bij wie alleen de huisvesting nog het probleem is, na de maximale verlenging van het MOW-briefadres nog langer in de regeling. De periode dat bankslapers in de caseload van het Wijkteam blijven kan volgens wijkteammedewerkers enkele jaren duren, alhoewel dat in tegenstrijd is met de beoogde kortdurende ondersteuning van het Wijkteam. De werkzaamheden van de wijkteammedewerkers bestaan dan alleen uit contact over de voortgang die bankslapers boeken bij het vinden van huisvesting. Wijkteammedewerkers spreken in dat geval van 'monitoren'.

'Het probleem is de uitzichtloosheid van sommige mensen: 55-plussers waren vroeger zo weg. Nu een klant binnen een jaar weg krijgen is een hele uitdaging. Ik heb een mevrouw al twee jaar. Dan wordt gezegd binnen het Wijkteam: "Doe je er nog wat mee, anders moet je het stoppen". Maar als ik het afsluit, wat gebeurt er dan? Dit is wel een dame die super kwetsbaar is, altijd heeft meegewerkt, maar nu uitzichtloos is. Eind november loopt het af en dan?'

Als mensen bij het Wijkteam om een briefadres komen en geen verdere ondersteuning willen, is de regel dat er geen briefadres wordt afgeven. De ervaring van de wijkteammedewerkers is dat er in dergelijke gevallen bankslapers gaan 'shoppen' bij andere

²⁷ Zie het kwantitatieve onderzoeksdeel

Wijkteams of bij externe partijen zoals Stichting Ontmoeting, De Nas en House of Hope.

Als het gaat om de problematiek van bankslapers blijken volgens gesproken bankslapers ingewikkelde bureaucratische regels en wetten ervoor te zorgen dat bankslapers door de bomen het bos niet meer zien. Vaak ook krijgen ze te maken met regelgeving waardoor hun problemen alleen maar toenemen. In het vorige hoofdstuk zijn daarover diverse voorbeelden aan bod gekomen, benoemd door de bankslapers zelf.

Tegenstrijdigheden

Bankslapers zien vaak het verschil niet tussen medewerkers van de verschillende diensten. Voor hen gaat het steeds om vertegenwoordigers van de gemeente. Ze verwachten dat zij met één stem spreken maar ervaren dat er met verschillende stemmen wordt gesproken. De oorzaak daarvan is dat de verschillende onderdelen van de gemeente verschillende opdrachten en daardoor verschillende belangen hebben. Voor de wijkteammedewerker staat de individuele zorgtaak centraal terwijl de medewerker van W&I zich houdt aan zijn wettelijke taak. Het resultaat is volgens wijkteammedewerkers dat bankslapers niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Vanuit de Wijkteams zien de medewerkers zich dan genoodzaakt vanuit hun ondersteuningstaak voor een individu om - zoals ze zeggen - te escaleren, stug vol te houden en/of gebruik te maken van hun persoonlijk netwerk, waardoor ze soms alsnog zaken voor elkaar krijgen.

Kostendelersnorm

Ook merken wijkteammedewerkers op dat het inconsequent is dat de overheid aan de ene kant verwacht dat burgers bij problemen zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van hun sociale omgeving. En dat er aan de andere kant regels zijn die dat juist tegenwerken. De kostendelersnorm is bijvoorbeeld zo'n regel. In plaats van de kosten (bijv. heffingen) direct te verhalen bij de bankslaper is de regel dat degene bij wie de bankslaper inwoont maar het geld van de bankslaper moet zien te krijgen. Dat werkt volgens de wijkteammedewerkers niet; daarmee straf je de hulp van de sociale omgeving af. Familie en vrienden zijn daardoor niet snel bereid om een bankslaper op te vangen.

Schulddienstverlening

Een situatie die volgens wijkteammedewerkers ook slecht uitpakt voor bankslapers is dat ze hun schulden niet kunnen aanpakken. Volgens de wijkteammedewerkers is zicht op de aanpak van schulden voor bankslapers van belang om hun situatie positief te keren. Zolang bankslapers gebruik maken van het tijdelijke MOW-briefadres, komen ze volgens de wijkteammedewerkers niet in aanmerking voor schulddienstverlening want voor een schuldenregeling is een stabiele woonsituatie een voorwaarde. Anders is er te veel kans dat er nieuwe schulden gaan ontstaan. Dit geldt voor bankslapers met een uitkering, maar ook voor bankslapers die betaald werk hebben.

3.4.2 Samenwerking gemeentelijke diensten

Relatie met W&I

Waar het volgens de wijkteammedewerkers met name fout gaat is de samenwerking met de inkomensconsulenten van W&I. In beide focusgroepgesprekken geven zij veel negatieve voorbeelden van de starre omgang met regels voor het verkrijgen van een uitkering.

De 'controlepet' van inkomensconsulenten matcht niet met de 'hulpverlenerspet' van de hulpverlener wordt in gesprek met wijkteammedewerkers opgemerkt. Wijkteammedewerkers ervaren dat inkomensconsulenten van W&I maar weinig besef hebben van de leefomstandigheden en (on)mogelijkheden van hun cliënten.

De inkomensconsulenten werken volgens standaardprotocollen die niet aansluiten bij de leefsituatie van veel van de bankslapers. Er moeten papieren worden ingeleverd over waar zij de afgelopen jaren gewerkt en gewoond hebben en ze moeten bankafschriften laten zien etc. Op zich logische regels voor mensen die op een 'normale' manier in het leven staan, maar niet voor veel bankslapers. Die hebben geen administratie en weten al helemaal niet waar ze precies gewoond hebben en waar ze de komende maanden gaan verblijven. Het gevolg is dan dat een uitkering opnieuw moet worden aangevraagd waardoor de problemen toenemen.

“Het is afschuwelijk dat als mensen iets niet hebben ingeleverd ze meteen worden afgewezen. Dan moet de hele procedure opnieuw. Ook de startdatum voor de uitkering is dan acht weken verder. Je ziet de schulden omhoogschieten! Soms hebben mensen na drie of vier pogingen eindelijk een uitkering en dan kun je meteen richting KBR.”

Volgens enkele Wijkteams zijn er bankslapers die na veel inspanning een woning hadden gevonden deze toch weer moesten afzeggen omdat het niet lukte tijdig een uitkering of voldoende inkomen te regelen om de borg of de eerste huur kunnen betalen.

Een wijkteammedewerker vertelt dat ze tegenwoordig alle (negatieve) gevolgen van een genomen beslissing ook mailt naar W&I, zodat zij weten wat de consequenties zijn van hun besluiten.

“Ze vragen dingen die niet meer op te vragen zijn. Ze vragen dingen waarvan ik denk, hoe wil je dat hebben? Hoe bedoel je dat precies? Dan zeg ik “ik kan dat onmogelijk aanleveren van deze persoon. Geef mij een andere optie”. Maar nee, dit moet, wordt er dan gezegd. “Maar serieus dit gaat niet. Hoor je niet wat ik zeg!”.

Bankslapers snappen er niets van en wijkteammedewerkers raken soms geïrriteerd. Daar komt bij dat inkomensconsulenten van W&I afstand creëren. Een wijkteammedewerker zegt dat een inkomensconsulent haar met “U” aanspreekt wat een onnodige en voor haar merkwaardige afstand creëert tussen ‘gemeente collega’s’. Door het ontbreken van directe telefoonnummers zijn inkomensconsulenten ook moeilijk bereikbaar. De verwachting bij de wijkteammedewerkers is dat als inkomensconsulenten daadwerkelijk contact hebben met bankslapers, de dienstverlening aanzienlijk kan verbeteren, maar daartoe zijn de meesten volgens hen niet genegen. Een wijkteammedewerker geeft aan dat een inkomensconsulent van W&I aangaf nooit mee te gaan met iemand van het Wijkteam: ‘want die gelooft zijn cliënt’, terwijl wantrouwen op zijn plaats is in verband met mogelijke fraude.

Het probleem met de inkomensconsulenten speelt al jaren en is volgens wijkteammedewerkers op hoger niveau bekend. Zij signaleren de problemen bij hun wijkteamleiders die dit inbrengen in overleg met beleid. Het heeft echter nog niet tot veel verbeteringen geleid. Wijkteammedewerkers benoemen ontwikkelingen die in pilots verbeteringen teweegbrengen. Zo noemt een wijkteammedewerker een proeftuin van W&I om de samenwerking te verbeteren. Een centraal onderwerp bij deze proeftuin is het erkennen van elkaars werk (tussen Wijkteam en W&I). Ook wordt erop gewezen dat er ‘dedicated’ medewerkers zijn bij W&I, die meer feeling hebben met bankslapers:

‘Dat zijn medewerkers van W&I die meer tijd hebben, met wie je kunt overleggen’.

Overigens bemerken de wijkteammedewerkers wel een groot verschil tussen de inkomensconsulenten en de werkconsulenten van W&I. Zij benadrukken dat ze het inhoudelijke contact met werkconsulenten en de gezamenlijke gesprekken met de bankslaper (de driegesprekken) waarderen.

‘Ze denken met je mee’, ‘ze maken uitzonderingen’.

Gemeentelijke bejegening van bankslapers

Over de bejegening van bankslapers bij de gemeentelijke loketten zijn de wijkteammedewerkers over het algemeen niet te spreken. Wijkteammedewerkers ervaren bij de begeleiding naar de loketten dat de bejegening van de bankslapers te wensen overlaat. Zij geven aan dat bankslapers zich aan een loket regelmatig met argwaan en minder respect benaderd voelen.

- ‘Bij Centraal Onthaal, denk ik, voelen mensen een enorme drempel. Je moet mensen echt aan de hand mee nemen om het gesprek bij Centraal Onthaal te begeleiden.’
- ‘Je wordt (als bankslaper) boos weggekeken bij W&I op de Librijesteeg als je daar binnenloopt, Dan durf je bijna niet meer”.

Belemmeringen binnen het wijkteam

Een aandachtspunt dat wijkteammedewerkers noemen in verband met de samenwerking met andere gemeentelijke diensten is dat binnen het Wijkteam er een verschil bestaat tussen wijkteammedewerkers in

dienst van de gemeente en wijkteammedewerkers in dienst van een (welzijns)organisatie zoals Humanitas of Dock. De medewerkers van deze organisaties mogen niet in bepaalde gemeentelijke registratiesystemen die bijvoorbeeld door W&I worden gebruikt. Dat werkt belemmerend voor de uitwisseling van gegevens. De belemmering is volgens wijkteammedewerkers niet alleen beperkt tot de toegang tot registraties. Medewerkers die niet in dienst zijn van de gemeente hebben de indruk dat de bejegening van hen anders is dan de bejegening van de gemeentelijke collega's. Ze hebben de indruk dat gemeentelijke collega's meer voor elkaar krijgen.



3.4.3 Tussen regels en maatwerk

Vertrouwen in professionaliteit

Verschillende wijkteammedewerkers ervaren dat de noodzakelijke ondersteuning aan bankslapers wordt belemmerd omdat andere gemeentelijke partijen onvoldoende vertrouwen op de professionaliteit van de wijkteammedewerker. Ze geven voorbeelden van bankslapers die niet meer bij familie of vrienden terecht kunnen en tot de categorie daklozen zijn gaan behoren met wie ze naar Centraal Onthaal gaan. Daar kost het de wijkteammedewerker dan vervolgens vele inspannende uren om 'achter het loket' te komen, waarna er dan uiteindelijk opvang wordt geregeld.

'Je geeft (als Wijkteam) echt alles mee (aan andere instanties), dit is de situatie die wij zien en dit is nodig; maar je loopt er tegenaan dat je geen mandaat hebt in de trant van: pak het aan en ga er mee aan de slag'.

Strakke regels versus maatwerk

Zoals al eerder beschreven, zijn er verschillende regels verbonden aan het verkrijgen van een MOW-briefadres. Wijkteammedewerkers geven aan dat de regels/ procedures rondom de bankslapers op zich duidelijk geformuleerd zijn. In de praktijk zijn de beslissingen die door diverse gemeentelijke loketten genomen worden anders en tegenstrijdig. Bijvoorbeeld met de regel dat iemand die uit Curaçao naar Rotterdam komt zonder goed plan voor het verkrijgen van werk en huisvesting geen briefadres krijgt. Tegelijkertijd kan er sprake zijn van kinderen die in een benarde situatie verkeren. Op basis van rechtmatigheid wordt in dit soort gevallen regelmatig een briefadres geweigerd, terwijl het Wijkteam een zorgplicht heeft voor een kind en een andere beslissing voorstaat. Het wijkteam vindt dat deze ouders (zonder briefadres) niet in staat zijn goed voor hun kinderen te zorgen.

'Je hebt als Wijkteam de zorgplicht voor zo'n kind. Je wil niet dat hij helemaal getraumatiseerd wordt'.

Beslissingen van hogerhand

Willekeur in het omgaan met regels voor bankslapers komt voor als beslissingen voor individuele situaties door hogerhand worden overruled terwijl er volgens de beleidsregels is gehandeld. Niet duidelijk is hoe vaak dit soort situaties voorkomen, maar het onderwerp blijkt wel algemeen herkenbaar voor wijkteammedewerkers. Het gaat om bijvoorbeeld schooldirecteuren of mondige bankslapers die de publiciteit opzoeken, contact leggen met een wethouder of een beroep doen op de burgemeester. De persoonlijke confrontatie met de ellende van deze individuele situaties zorgt er soms voor dat een beslissing van de wijkteammedewerker moet worden herzien. Vooral als het een situatie van een gezin met kinderen betreft wil dit nog wel eens voorkomen.

Door wijkteammedewerkers worden dit 'burgemeestersmaatregelen' genoemd. Het pakt goed uit voor individuen, maar in het algemeen wekt het bij de wijkteammedewerkers ergernis op en ondermijnt het hun zelfvertrouwen. Wijkteammedewerkers zeggen dat als er wordt overruled zij moeten aantonen dat ze de juiste acties hebben ondernomen. Deze verantwoordingsplicht wordt dan gevoeld als een vorm van

disfunctioneren. Burgemeestermaatregelen worden door de wijkteammedewerkers gezien als symptoombestrijding en willekeur. Wijkteammedewerkers zeggen bijvoorbeeld dat een hoogopgeleide mondige bankslaper veel meer capaciteiten heeft om actie te ondernemen en bijvoorbeeld naar de pers, een wethouder of burgersmeester kan stappen. Voor een bankslaper die LVB (Licht Verstandelijk Beperkt) is, of minder goed de taal spreekt is dit veel lastiger.

‘Voor de persoon is het heel fijn maar het is natuurlijk niet eerlijk tegenover al die andere mensen’.

De actietafel bankslapers

De actietafel moet voor wijkteammedewerkers een steun zijn wanneer zij in een casus niet meer weten wat ze moeten of kunnen doen of wanneer zij vinden dat het niet verantwoord is om de regeling na een jaar te stoppen. Echter in de gesprekken komt naar voren dat wijkteammedewerkers niet erg positief zijn over de actietafel. Een respondent suggereert dat het wellicht komt door een verwachting die te maken heeft door het woordje ‘actie’.

‘Je verwacht dat ze meer mandaat hebben maar dat hebben ze toch niet’.

Wijkteammedewerkers noemen vooral dat de actietafel geen mogelijkheden heeft om huisvesting of opvang te regelen en dat dat dat toch steeds weer het knelpunt is. Een wijkteammedewerker geeft aan dat ze het gevoel heeft dat bij de actietafel ze haar tijd zit te verdoen. Zij (mensen bij de actietafel) weten het ook niet.

‘Dan zit er zo’n tafel vol mensen die evenveel weten als jijzelf. Je hebt alles geprobeerd en alles perfect voorbereid en dan ga je toch weg met dat gevoel van, ik heb mijn tijd hier zitten te verdoen. Dat is frustrerend’.

3.4.4 Bankslapen als huisvestingsprobleem

Op de vraag of het bankslapen meer een huisvestingsprobleem is dan een zorgprobleem antwoorden

de wijkteammedewerkers verschillend. Gezegd wordt dat de toename van bankslapers niet alleen het gevolg is van de verslechterde huisvestingssituatie. Iemand suggereert dat door ambulantisering van de zorg veel meer personen met GGZ problematiek en LVB op straat zijn komen te staan.

Maar algemeen is er toch wel de overtuiging dat als de woningmarkt gunstiger is, het Wijkteam beduidend minder werk aan de bankslapers zou hebben. Er zijn er dan minder en de tijd kan dan beter benut worden voor het werken aan achterliggende problematiek. De ongunstige woningmarkt is voor bankslapers frustrerend maar ook in toenemende mate voor de hulpverleners in de begeleiding van bankslapers.

‘Je hoort het verhaal. Dan gaan ze actief bezig. Dan kijken ze op Woonnet en dan blijken ze nummer 321 te zijn. Dat demotiveert natuurlijk. En wat moet jij dan als hulpverlener? Je probeert nog wat peper in de motivatie te stoppen, maar het is tegen beter weten in.’

De redenen waarom het zo moeilijk is om huisvesting te regelen is volgens de wijkteammedewerkers divers:

- Het is haast onmogelijk om op een redelijke termijn een sociale huurwoning te krijgen. Met hun korte inschrijfduur duurt dat nog jaren.
- Ook door invoering van de Rotterdamwet zijn de wijken waar nog wel betaalbare particuliere huurwoningen te vinden zijn, niet toegankelijk voor bankslapers.
- Daarnaast maken bankslapers geen kans op een anti-kraakwoning, omdat anti-kraakorganisaties volgens de wijkteammedewerkers de voorkeur geven aan werkende stellen.
- Een ander obstakel is dat woningcorporaties mensen weren die uit hun woning zijn gezet. Corporaties hanteren daarvoor een zogeheten zwarte lijst.
- Nog weer een andere hindernis die de wijkteammedewerkers noemen is dat verhuurmakelaars inkomenseisen stellen aan huurders. Een huurder moet drie tot vier keer de huur aan inkomen hebben om een particuliere woning te kunnen huren. Een eis waar bankslapers met een bijstandsuitkering niet aan kunnen voldoen (terwijl ze wel voldoende inkomen hebben om de huur op te brengen).

- Hetzelfde geldt voor de inschrijfsommen die soms bij huurwoningen worden gevraagd. Ook kunnen bankslapers geen woning huren als de ruimte niet geschikt is voor de grote van het gezin.
- Een woning buiten Rotterdam vinden de wijkteammedewerkers voor het merendeel van de bankslapers waarmee ze te maken hebben geen geschikte oplossing. Velen zijn kwetsbaar. Voor hen is het van belang om in de buurt te wonen van familie en vrienden voor de noodzakelijke emotionele en praktische steun in de vorm van maaltijdvoorzieningen, op kinderen passen enzovoorts. Alleen bankslapers die minder afhankelijk zijn van hun netwerk, geen (gezondheid)problemen hebben en uit betaald werk een inkomen verdienen waarmee ze (wel) een woning kunnen huren, worden aangespoord ook buiten Rotterdam te zoeken. Maar ook in die gevallen valt het niet mee. Ook buiten Rotterdam zit de huizenmarkt op slot.

3.4.5 Grenzen aan de zelfredzaamheid

Aan de ene kant zeggen wijkteammedewerkers dat bankslapers zelfredzaamheid tonen omdat ze het tenslotte voor elkaar hebben dat ze op een bank slapen en niet op straat. Aan de andere kant wordt ook gezegd dat er met de zelfredzaamheid van bankslapers iets is misgegaan, omdat ze dakloos zijn geworden doordat ze bijvoorbeeld onvoldoende anticipeerden op dreigende huisuitzetting door inkomensverlies.

Als het gaat om het zoeken van huisvesting zijn er bankslapers, bij wie wijkteammedewerkers het gevoel hebben dat ze wel iets meer zelf kunnen doen. De meeste bankslapers doen aanvankelijk hun uiterste best om een woning te vinden. Doordat ze in dat zoeken steeds tegen een muur aanlopen en te maken hebben met schulden en/of voortdurende 'gevechten' met W&I, raken ze op een gegeven moment ontmoedigd, psychisch uitgeput waardoor bankslapers uiteindelijk vervallen in fatalistisch gedrag.

'Schaarste doet iets met mensen. Als mensen langdurig in een bepaalde situatie zitten, dan is het niet zo dat mensen dingen niet snappen, maar het gaat gewoon niet meer. Schaarste niet alleen in geld, maar ook in tijd, in ruimte. Dus dan kan je bijna niet meer van mensen verwachten dat als je heel lang in een situatie zit, van ja dat is

toch logisch. Wat wij logisch vinden is voor die mensen niet logisch. Zij zijn aan het overleven.'

Wijkteammedewerkers zien bankslapers met wisselende emoties en bijbehorende gedragingen: dankbaar, smekend, dwingend tot wanhopig. Hoewel dat niet voor iedereen het geval is, komen sommige bankslapers naarmate de uitzichtloosheid langer duurt mentaal vast te zitten en soms suïcidaal. Anderen worden onbereikbaar. Zij hebben dan opgegeven. Ze reageren niet meer op de contactpogingen van het Wijkteam.

3.4.6 Steun van het sociale netwerk

Eén van de uitgangspunten van de MOW-briefadresregeling is dat burgers vooral gebruik moeten maken van hun sociale netwerk. Echter dit netwerk is volgens de wijkteammedewerkers niet altijd bereid om bankslapers (langdurig) in huis te nemen of hen op het adres te laten inschrijven, vooral als men zelf afhankelijk is van een uitkering. De situatie lijkt volgens de wijkteammedewerkers iets gemakkelijker als het netwerk beschikt over een koopwoning.

Belemmerende factoren zijn het gebrek aan inzicht in de financiële gevolgen van inschrijving voor beide partijen en dat de kosten voor inwoning niet de kosten dekt van degene die de bankslaper in huis neemt. Het is volgens wijkteammedewerkers voor veel mensen erg ingewikkeld en onoverzichtelijk. Het gaat niet alleen om de kostendelersnorm. Dat is wel het belangrijkste struikelblok voor mensen met een uitkering, maar een inschrijving kan nog andere financiële gevolgen hebben, waar het gastadres pas achteraf mee geconfronteerd wordt. Genoemd worden: afvalstoffenheffing (hoe meer personen, hoe meer je betaalt), en regelingen rondom fiscaal partnerschap (situatie bankslaper met kind). Dit soort regels staan volgens wijkteammedewerkers haaks op een voorgenomen uitgangspunt van de gemeente dat burgers meer gebruik moeten maken van hun sociale netwerk.

'Het is heel krom natuurlijk als mensen moeten terugvallen op het sociale netwerk, terwijl dat sociale netwerk er op wordt afgerekend als ze helpen'.

3.4.7 Suggesties van wijkteammedewerkers voor verbetering van de regeling

We vroegen de wijkteammedewerkers welke suggesties zij willen geven om de begeleiding van bankslapers te verbeteren en ook om de problematiek (preventief) te verminderen.

Omgaan met huisvestingsproblematiek

- Zes maanden tot een jaar is in deze tijd van krapte op de woningmarkt volgens de medewerkers geen realistische periode om een (betaalbare) woning te vinden, ook niet buiten Rotterdam. Ze adviseren daarom om de duur van het briefadres te verlengen naar een realistischer periode, bijvoorbeeld drie jaar.
- De gemeente moet op een creatieve wijze initiatief nemen in het leveren van geschikte woningen voor bankslapers, bijvoorbeeld met het plaatsten van containerwoningen. Als voorbeeld wordt Gouda genoemd waar noodwoningen op terreinen worden geplaatst waar woningcomplexen gesloopt zijn en waarvan bekend is dat er pas over enkele jaren op gebouwd gaat worden.
- De medewerkers willen graag zien dat de huisvestingsvergunning los wordt gelaten, zodat bankslapers ook in die gebieden waar juist wat meer betaalbare woningen staan een woning kunnen zoeken.

Aanpak van schulden

- Als de duur van het briefadres verlengd wordt tot drie jaar, zou dat overeenkomen met de periode waar de schulddienstregeling voor staat. Wellicht wordt het daarmee makkelijker, ondanks een niet stabiele woonsituatie, dat bankslapers in die periode in de schuldhulpverlening kunnen komen en de mogelijkheid krijgen om hun schulden af te lossen.

Zorgvuldiger beleid voor bankslappende gezinnen

- Wijkteammedewerkers benadrukken dat het beleid en de uitvoering meer rekening moeten houden

met kinderen in plaats van vooral te kijken naar de situatie van volwassenen.

Samenwerking met andere gemeentelijke diensten

- Wijkteammedewerkers pleiten voor casusoverleggen met verschillende interne en externe disciplines (W&I, Centraal Onthaal, NAS, CVD) voorafgaand aan behandeling door de actietafel. Dit kan volgens hen het proces ten gunste van bankslapers versnellen.
- De wijkteammedewerkers pleiten ervoor dat de terugkoppeling van een brief door W&I aan een bankslaper (terwijl het Wijkteam betrokken is bij de aanvraag) niet alleen gebeurt naar de bankslaper, maar ook naar het Wijkteam. Als een wijkteammedewerker eerder informatie heeft kan deze eerder actie ondernemen. Als dat niet het geval is kan het lang duren voordat de wijkteammedewerker daarvan door de bankslaper op de hoogte wordt gebracht.

Een gestroomlijnde stedelijke aanpak

- De wijkteammedewerkers vinden het wenselijk dat er een stedelijk expertiseteam van zo'n twintig tot dertig wijkteammedewerkers komt, verdeeld over twee teams: één op zuid en één op noord. Een dergelijk team bestaat dan uit wijkteammedewerkers die affiniteit hebben met bankslapers, die deskundigheid en ervaring ontwikkelen in de ondersteuning van bankslapers en behendig zijn in het onderhouden en opbouwen van het zorgnetwerk. Een optie is ook om een stedelijk expertiseteam pas in te zetten als de ondersteuning door het Wijkteam langer duurt dan zes of negen maanden. Het voordeel van zo'n team is dat er een gestroomlijnde stedelijke aanpak van bankslapers komt en dat verschillen in aanpak tussen Wijkteams worden geminimaliseerd.
- De medewerkers geven aan behoefte te hebben aan een specialist bankslapers/ daklozen in ieder Wijkteam. Deze medewerkers kunnen dan makkelijker samenwerken met andere afdelingen. In twee Wijkteams gebeurt dit nu al naar tevredenheid.



4 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag van het kwantitatieve en/of het kwalitatieve onderzoek. Vervolgens worden met het beantwoorden van de hoofdvragen overkoepelende bevindingen beschreven. Dan volgt een paragraaf met aanbevelingen op basis van het kwantitatieve onderzoek en aanbevelingen op basis van het kwalitatieve onderzoek.

4.1 Belangrijkste bevindingen

- **Hoe kan de groep ‘gebruikers van het MOW-briefadres’ worden beschreven?**

Gebruik van de regeling

Het MOW-briefadres is halverwege 2016 gestart. Het kwantitatieve onderzoek maakt gebruik van gegevens tot halverwege 2019. In deze periode werden in totaal 4080 personen ingeschreven op het MOW-briefadres. Deze 4080 personen maken onderdeel uit van 3130 huishoudens. Elk half jaar werden ongeveer 500 personen of huishoudens ingeschreven op het MOW-briefadres.

Slechts 5% van de 3130 huishoudens heeft twee of meer inschrijvingen gehad op het MOW-briefadres.

Wanneer we per half jaar kijken naar het aantal personen dat op het MOW-briefadres ingeschreven staat dan blijkt dat het aantal personen of huishoudens dat ingeschreven stond is gestegen. Deze stijging komt vooral door een kleine – maar steeds groter wordende - groep die langer ingeschreven staat.

Gebruikers van het MOW-briefadres

Onder de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers zijn er in vergelijking met de Rotterdamse populatie:

- veel mannen;
- veel jongeren (tussen de 18 en 25 jaar) en personen in de leeftijd van 25-40 jaar en relatief weinig 55-plussers;
- veel personen met een eerste of tweede generatie migratieachtergrond en in het bijzonder mensen met een:
 - Antilliaanse/ Arubaanse
 - Surinaamse
 - Marokkaanse
 - Overig niet-Westersemigratieachtergrond (in volgorde van omvang van de groep);
- veel alleenstaanden en eenoudergezinnen. Relatief weinig tweoudergezinnen;
- veel personen zonder geregistreerd inkomen of met een bijstandsuitkering.

Onder de gebruikers van het MOW-briefadres onderscheiden we twee huishoudtypes: moeders en/of vaders met kinderen (17%) en alleenstaanden (83%).

Huishoudens met kinderen zijn meestal moeders met kinderen (86%), tussen de 25 en 40 jaar oud, van de eerste generatie en met een Antilliaanse of Arubaanse migratieachtergrond.

Als we kijken naar de personen of huishoudens met een uitschrijfdatum dan zien we dat vrouwen en gezinnen (moeders en/of vaders met kinderen) relatief vaak een inschrijfduur van korter dan een half jaar hebben.

Alleenstaanden zijn in vergelijking met de gezinnen vaker man, relatief vaak 55 jaar of ouder, Nederlands of hebben een Marokkaanse migratieachtergrond.

Naast de genoemde kenmerken heeft ongeveer een derde van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers tussen 2009 en 2017 zorg ontvangen voor GGZ-problematiek.

Drie procent van de (voormalig) MOW-briefadres gebruikers had in de periode 2009 tot 2017 waarschijnlijk geen zorgverzekering.

Per jaar had ruim een kwart van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers een betalingsachterstand voor het voldoen van de zorgverzekeringspremie. Dit aandeel is erg hoog in vergelijking met de Rotterdamse populatie (4% in Rotterdamse populatie). Het hebben van een betalingsachterstand voor de zorgpremie wordt gezien als een belangrijke indicator voor financiële problemen.

Woongeschiedenis van de MOW-briefadres gebruikers

De woongeschiedenis is in kaart gebracht door te kijken naar de periode van vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres. Per halfjaarlijkse peildatum (tien peildata) is per persoon of huishouden gekeken waar de persoon op dat moment woonde.

Op elke peildatum staan de meeste (voormalig) MOW-briefadresgebruikers ofwel in Rotterdam ingeschreven ofwel niet in de BRP ingeschreven.

Vijf jaar voorafgaand aan het MOW-briefadres is de groep die in Rotterdam ingeschreven staat het grootst (ongeveer 1700 personen) en omvat de groep die niet in de BRP ingeschreven staat ongeveer 800 personen. Dit beeld blijft zo tot twee jaar voorafgaand aan het MOW-briefadres. Dan zien we dat de groep die niet in de BRP ingeschreven staat groter wordt. De groep die in Rotterdam ingeschreven staat wordt kleiner. Dit zou kunnen betekenen dat mensen eigenlijk al twee jaar voordat ze bij het loket van de gemeente komen of de stap nemen om hulp te gaan zoeken, al in de problemen raken (hun huis kwijtraken).

De woongeschiedenis voor inschrijving op het MOW-briefadres is geanalyseerd met behulp van een sequentieanalyse. Sequentieanalyse groepeerde mensen met een overeenkomstige woongeschiedenis. Dit levert in dit onderzoek twee grote clusters op:

- Het eerste cluster wordt gekenmerkt door het ontbreken van een vaste woon- en verblijfplaats in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres (n=1297, 41%). Binnen dit cluster hebben 224 personen of huishoudens op geen van de peildata in de BRP ingeschreven gestaan. Deze

mensen hebben dus al minimaal 5 jaar geen vaste woon- of verblijfplaats;

- Het tweede cluster bestaat uit personen of huishoudens die veelal ingeschreven waren in Rotterdam in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres (n=1429, 46%). Wel zien we dat het aandeel mensen dat niet in de BRP staat ingeschreven stijgt als het MOW-briefadres nadert. Binnen dit cluster zijn er 610 personen of huishoudens die op alle peildata in Rotterdam stonden ingeschreven.

Het cluster dat veelal niet in de BRP stond ingeschreven bestaat in vergelijking met de andere clusters uit relatief oudere personen, een groot aandeel personen die niet in Nederland geboren zijn en relatief vaak van Antilliaanse herkomst. In het cluster dat veelal in Rotterdam ingeschreven stond bevinden zich relatief veel jongeren (jonger dan 25 jaar).

- **Welke omstandigheden hebben (volgens de bankslapers) eraan bijgedragen dat men bankslaper is geworden?**

Het kwantitatieve onderzoek kan slechts deels bijdragen aan het beantwoorden van de vraag welke omstandigheden eraan bijgedragen hebben dat men bankslaper is geworden. We kunnen op basis van het relatief vaak voorkomen van bepaalde kenmerken alleen iets zeggen over mogelijke risicofactoren.

We zien bijvoorbeeld dat bij een derde van de inschrijvingen op het MOW-briefadres een verandering heeft plaatsgevonden in huishoudsamenstelling. Zo zijn er bijna 300 personen die als alleenstaande ingeschreven werden op het MOW-briefadres terwijl zij daarvoor als thuiswonend kind geregistreerd stonden. Daarnaast lijkt bij ruim 600 personen of huishoudens beëindiging van de relatie met de partner voorafgegaan te zijn aan de inschrijving op het MOW-briefadres. Men wordt dan ofwel als alleenstaande of als eenoudergezin ingeschreven op het MOW-briefadres.

Ook zien we dat ongeveer een op de vijf personen voorafgaand aan de inschrijving op het briefadres een inkomen uit arbeid heeft. De rest heeft ofwel geen inkomen (37%), een bijstandsuitkering (19%) of een overige uitkering zoals pensioen, ziektewet of werkloosheidsuitkering (13%). Zeker in vergelijking met de Rotterdamse populatie is het aandeel met

een laag of geen inkomen erg hoog. Een laag of geen inkomen maakt mensen kwetsbaar.

Schulden of financiële problemen lijken relatief vaak voor te komen onder de (voormalig) MOW-brief-adresgebruikers. Dit is af te leiden uit het hoge aandeel personen dat geregistreerd staat voor het hebben van een betalingsachterstand voor de zorgpremie. In combinatie met een laag inkomen kunnen schulden het lastiger maken om een nieuwe woning te vinden.

Verder zien we dat in vergelijking met de Rotterdamse populatie de meeste (voormalig) MOW-brief-adresgebruikers in de leeftijd tussen de 25 en 40 jaar zijn en grotendeels bestaat uit mensen met een Antilliaanse, Arubaanse, Surinaamse, overige niet-Westers of Marokkaanse migratieachtergrond van de eerste of tweede generatie. Deze groepen lijken dus moeite te hebben een vaste woon- en verblijfplaats te houden en stromen relatief vaak in op het MOW-briefadres.

Volgens de gemeente Rotterdam is iemand bankslaper op het moment dat hij of zij een MOW-briefadres heeft. Als we uitgaan van de bankslapers die wij spraken in het kwantitatieve onderzoek, dan blijkt dat de periode waarin zij niet stonden ingeschreven in de BRP varieert van enkele maanden tot vele jaren. De problemen waar bankslapers mee te maken hebben ontstaan dus enige tijd voordat zij een MOW-briefadres krijgen. Er zijn verschillende omstandigheden die invloed hebben op dat iemand bankslaper wordt. We onderscheiden persoonlijke omstandigheden, de invloed van beleid en regelgeving en de krapte op de woningmarkt.

Wat betreft persoonlijke factoren zijn de achtergronden, omstandigheden en problemen uiteenlopend. *'Dé bankslaper bestaat niet'*, zei een wijkteammedewerker tijdens een focusgroepgesprek. Dat is ook wat wij ervoeren tijdens dit onderzoek. Het gaat om mensen met chronische psychische problematiek en/of drugsverslaving tot mensen die de nodige pech in het leven tegenkwamen met een scheiding, faillissement of ontslag. Zij hebben gemeen dat ze hun woning hebben verloren en onvoldoende inkomen en/of (oplopende) schulden hebben.

In de gesprekken kwam naar voren dat respondenten geen adequate maatregelen nemen op

onvoorziene problematische financiële omstandigheden of dreigend verlies van woonruimte door huisuitzetting, relatiebreuk of anderszins. Factoren die daarbij een rol lijken te spelen zijn: stress, schaamte en schuldgevoelens, beperkte cognitieve vermogens, psychische problemen en onwetendheid. Want mensen weten niet altijd dat verlies van woonruimte tot uitschrijving uit de BRP leidt met onder meer als mogelijke gevolgen onverzekerde verlies van hun bijstandsuitkering. Daarnaast blijkt dat mensen niet altijd de juiste weg naar hulp weten te vinden of angstig zijn om bij de gemeente voor hulp aan te kloppen.

Ook de regelgeving lijkt een rol te spelen bij opnieuw inschrijven in de BRP. Respondenten geven aan dat familie en vrienden huiverig zijn om hem of haar op hun woonadres te laten inschrijven. Ze zijn bang om gekort te worden door de kostendelersnorm als ze een uitkering hebben, bang om allerlei toeslagen te verliezen (zoals zorg- en huurtoeslagen), en bang om extra heffingen te moeten betalen (zoals afvalstoffenheffing). Als mensen zich daarentegen wel kunnen inschrijven bij familie of vrienden bestaat de kans dat het netwerk het geduld verliest (als de inwoning tegen de verwachting langer dan tijdelijk blijkt te zijn) en om die reden de inwoning alsnog beëindigt.

Mede door de krapte op de woningmarkt (zie ook de beantwoording volgende deelvraag) lukt het mensen die hun woning hebben verloren niet om snel nieuwe huisvesting te vinden. Respondenten ervaren het zoeken naar nieuwe woonruimte in het algemeen als moeizaam. De daarbij komende stress kan volgens de wijkteammedewerkers na verloop van tijd zorgen voor nieuwe (psychische) problemen of voor verergering van eerdere problemen.



- **Welke problemen ervaren bankslapers bij het zoeken naar (zelfstandige) woonruimte?**

Voor mensen die gebruik kunnen maken van het MOW-briefadres komen een aantal zaken in principe weer op orde. Men kan zich als geregistreerde bankslaper met hulp van het Wijkteam weer verzekeren, (weer) een uitkering regelen en vanuit die situatie op zoek gaan naar passende woonruimte. Maar niet in alle gevallen verloopt dat voortraject voorspoedig. Zo zijn er enkele bankslapers die na veel inspanning een woning hadden gevonden deze toch weer moesten afzeggen omdat het niet lukte tijdig een uitkering of voldoende inkomen te regelen om de borg of de eerste huur kunnen betalen. Ook zijn er bankslapers die het moeilijk vinden om zelfstandig woonruimte te zoeken. Zij zeggen behoefte te hebben aan meer ondersteuning bij het zoeken van een woning. Het gaat hier onder andere om bankslapers die de Nederlandse taal slecht beheersen, beperkte cognitieve vermogens hebben of psychisch minder stabiel zijn. Zij ervaren de woningsites als ingewikkeld en onduidelijk.

Het is algemeen bekend dat de woningmarkt voor mensen met een laag inkomen de laatste jaren alleen maar slechter is geworden. Het aandeel woningen in het onderste segment van de sociale huur is schaarser geworden. Voor een sociale huurwoning is de wachttijd minimaal zeven jaar. Vanwege de Rotterdamwet kunnen mensen volgens de wijkteammedewerkers niet terecht in wijken waar nog relatief veel goedkope (sociale) huurwoningen staan. Ook een woning vinden in het particuliere segment is volgens de wijkteammedewerkers niet gemakkelijk. De huurprijzen in de particuliere sector zijn hoog, er worden vaak strenge inkomenseisen gesteld en er moet geld betaald worden voor inschrijvingen bij woningsites die meestal tot niets leiden. Behalve financiële eisen stellen sommige verhuurders ook andere eisen aan het huren van een woning. Voor grote gezinnen kan het daarom lastig zijn om met name in de sociale sector een woning te vinden die groot genoeg is. Zij kunnen bijvoorbeeld geen tweekamerwoning huren (zij mogen van de woningbouwvereniging niet met een groot gezin niet in een kleine woning verblijven).

De vraag die nu gesteld kan worden is wat bankslapers nog wel kunnen doen om woonruimte te vinden.

Kijken ze wel naar alle mogelijkheden? Stellen ze niet te hoge eisen? Kunnen ze niet buiten Rotterdam iets zoeken? Doen ze wel genoeg beroep op hun netwerk om te helpen? In het algemeen vinden de gesproken wijkteammedewerkers dat de meeste bankslapers aanvankelijk hun uiterste best doen om een woning te vinden, maar dat de zoekactiviteiten gaandeweg bij een deel van hen steeds minder worden. Ze denken dat bankslapers ontmoedigd raken, omdat ze bij het zoeken naar een woning steeds tegen een muur aanlopen. Ook de gesproken bankslapers ervaren hun zoektocht naar woonruimte zonder uitzondering als problematisch. Dit geldt niet alleen voor degenen met een uitkering, maar ook voor degenen met een betaalde baan.

Het zoeken van een woning buiten Rotterdam vinden wijkteammedewerkers slechts voor een beperkt deel van de bankslapers een geschikte oplossing. Voor veel bankslapers vinden de wijkteammedewerkers het van belang dat ze in de buurt van familie en vrienden komen te wonen voor de noodzakelijke emotionele en praktische steun. Alleen bankslapers die minder afhankelijk zijn van hun netwerk, geen (gezondheid)problemen hebben en uit betaald werk een inkomen hebben waarmee ze (wel) een woning kunnen huren, worden aangespoord ook buiten Rotterdam te zoeken. Maar ook in die gevallen valt het niet mee. Ook buiten Rotterdam zit de huizenmarkt behoorlijk op slot.

- **In hoeverre sluit volgens de bankslapers de hulpverlening in het kader van het MOW-briefadres aan bij de door hen ervaren problemen?**

De gesproken bankslapers geven aan dat ze tevreden zijn over de ondersteuning van het Wijkteam. Ze vinden dat wijkteammedewerkers meedenken over oplossingen en hen vertrouwen en steun geven. De bankslapers zien ook dat er grenzen zitten aan de hulp van het Wijkteam. Het Wijkteam kan een MOW-briefadres regelen en praktische hulp en een luisterend oor bieden, maar kan hen uiteindelijk niet aan een woning helpen. Dat nemen ze het Wijkteam niet kwalijk.

De problemen die respondenten ervaren in de ondersteuning van de gemeente hebben veelal te maken

met de regelgeving. De procedures om uitkeringen aan te vragen zijn voor hen te bureaucratisch. Er worden soms fouten gemaakt in de aanvraag waardoor het lang kan duren voordat een uitkering wordt toegekend. Zonder uitkering kunnen rekeningen niet betaald worden en lopen de schulden op. Zo kan het voorkomen dat de situatie van een bankslaper in eerste instantie verslechtert in plaats van verbetert na het verkrijgen van een MOW-briefadres. Er ontstaan nieuwe schulden en de situatie blijft uitzichtloos doordat een inkomen uitblijft.

Een ander probleem dat bankslapers en wijkteam-medewerkers noemen is dat het met een briefadres niet mogelijk is om gebruik te maken van schuldhulpverlening, ondanks het hebben van een vast inkomen. Daarmee wordt volgens respondenten hen een mogelijkheid onthouden om op korte termijn achterliggende problemen op te lossen. Volgens de regels is het hebben van een stabiele woonsituatie een voorwaarde om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening.

- **Wat is de situatie van bankslapers – in termen van een inschrijving in de BRP, een inkomen en een zorgverzekering – wanneer het traject ‘MOW-briefadres is afgerond’?**

Om de situatie na uitschrijving uit het MOW-briefadres te kunnen beschrijven is de onderzoeksgroep beperkt tot mensen waarvoor de uitschrijfdatum uit het MOW-briefadres uiterlijk 1-2-2018 was. Op deze manier konden we voor 1412 personen kijken wat de situatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres was.

Met multivariate analyses is nagegaan welke factoren samenhangen met: 1) niet ingeschreven staan in de BRP, 2) geen inkomen hebben.

Geen inschrijving in de BRP

Voor mannen, personen die jonger zijn, alleenstaanden, personen met een betalingsachterstand zorgpremie of die dat hadden, personen met een inkomen uit werk en personen die voorafgaand aan het

MOW-briefadres langdurig geen vaste woon- en verblijfplaats hadden (cluster type 1) is het minder aannemelijk dat zij een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres een vaste woon- en verblijfplaats hebben.

Geen inkomen

Voor mannen, personen die jonger zijn en studenten en personen die voorafgaand aan het MOW-briefadres ook al geen inkomen hadden is het minder aannemelijk dat zij na het MOW-briefadres een (geregistreerd) inkomen hebben.

- **In hoeverre ervaren bankslapers met een afgerond traject ‘MOW-briefadres’ een zorg- en ondersteuningsbehoefte?**

Onder bankslapers met een afgerond traject ‘MOW-briefadres’ verstaan wij ex-bankslapers die huisvesting hebben gevonden en bankslapers die nu alleen nog een huisvestingsprobleem hebben. Binnen ons onderzoek spraken we één respondent die inmiddels woonruimte had gevonden en geen respondenten die enkel nog een huisvestingsprobleem hadden. Alle respondenten hadden naast een huisvestingsprobleem ook behoefte aan zorg- en ondersteuning op andere vlakken. Voor het onderzoek waren wij afhankelijk van de respondenten die werden aangedragen door het Wijkteam. Het is mogelijk dat wij door deze wervingswijze respondenten met alleen een huisvestingsprobleem zijn misgelopen.

Wel kunnen we iets zeggen over de ervaringen van wijkteammedewerkers met deze groep. Uit de gesprekken met de wijkteammedewerkers blijkt dat zij bankslapers in hun caseload hebben die langer dan een jaar van een briefadres gebruik maken. Zij vertellen dat dit bankslapers zijn met wie zij enkel nog contact hebben over hun activiteiten om woonruimte te vinden. Zij hebben de overtuiging dat het aantal bankslapers drastisch daalt als de huisvestingssituatie verbetert. Maar hoe groot dat aandeel zou zijn, daarover kunnen zij niets zeggen.

- **Overstijgende bevindingen: hoofdvragen**

Hoofdvraag: Hoe ziet de groep MOW-briefadresgebruikers eruit?

Een geïnterviewde wijkteammedewerker gaf al aan: *‘Dé bankslaper bestaat niet’*. De resultaten van beide onderzoeken bevestigen dit en laten zien dat de groep bankslapers divers is. Uit het onderzoek komt naar voren dat er een relatief grote groep bankslapers kwetsbaar was en kwetsbaar blijft.

Op basis van het kwantitatieve onderzoek is een aantal subgroepen te onderscheiden en kunnen we ook wat zeggen over de orde van grootte van deze groepen.

De overgrote meerderheid bestaat uit alleenstaanden. Voorafgaand aan het briefadres waren zijn al alleenstaand (ongeveer de helft), hadden een relatie (paar met of zonder kinderen) of stonden als thuiswonend kind geregistreerd. Driekwart van de alleenstaanden is man en 79% heeft een migratieachtergrond.

Voorafgaand aan het briefadres waren personen met een inkomen uit arbeid en personen die betalingsachterstanden hadden of hebben en die langdurig geen vaste woon- en verblijfplaats had voorafgaand aan het briefadres is het minder aannemelijk dat zij na de regeling uit hun situatie zijn gekomen. Zij hebben het hoogste risico niet ingeschreven te zijn in de BRP na het briefadres. Hoewel voornoemde groepen een verhoogd risico hebben om geen profijt te hebben van de regeling, neemt dit niet weg dat van de voormalig MOW-briefadresgebruikers de meesten (70%) een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres in de BRP waren ingeschreven.

Een veel kleinere groep wordt gevormd door gezinnen (ongeveer een op de vijf). Dit zijn meestal moeders met kinderen en minder vaak vaders met kinderen of moeders en vaders met kinderen. Het aandeel personen in deze groep met een migratieachtergrond is nog hoger (89%). Vaak hebben zij een Antilliaanse of Arubaanse (29%), Surinaamse (20%) of andere niet-Westers migratieachtergrond (20%). Deze gezinnen stromen het snelst uit de regeling en hebben erna het meest vaak een inschrijving en/of een bijstandsuitkering.

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat de achtergronden, omstandigheden en problemen uiteenlopend zijn. Het kan gaan om mensen met chronische psychische problematiek en/of drugsverslaving maar ook om mensen die pech tegenkwamen in de vorm van een scheiding, faillissement of ontslag. Vaak is er sprake van een opeenstapeling van complexe problemen.

Hoofdvraag: Wat is de achtergrond van en samenhang in hun problemen?

Uit het onderzoek blijkt dat de problematiek waar bankslapers mee worstelen vaak al gedurende enkele maanden of jaren speelt voordat zij een MOW-briefadres krijgen. Zo blijkt uit het kwantitatieve onderzoek bijvoorbeeld dat ongeveer de helft van de onderzochte MOW-briefadresgebruikers (dat zijn er bijna 1300) in de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres meestal geen vaste woon- en verblijfplaats had. Vanaf twee jaar voorafgaand aan het MOW-adres zien we dat steeds meer mensen niet staan ingeschreven in de BRP. Dit kan betekenen dat mensen het zoeken naar hulp lang uitstellen. Dit kan allerlei redenen hebben. Hoewel we niet weten of de groep die lang geen vaste woon- verblijfplaats had vergelijkbaar is met de groep is die geïnterviewd is (van een deel van de gesproken bankslapers was wel bekend dat zij al lang geen vaste verblijfplaats hadden), komt ook uit het kwalitatieve deel naar voren dat mensen soms laat aan de bel trekken voor hulp. Ze geven aan dat ze niet weten waar ze naar toe kunnen voor hulp, ervaren stress of schaamte om hulp te zoeken, hebben beperkte cognitieve vermogens, of psychische problemen of zoeken pas hulp als hun situatie is geëscaleerd. In ieder geval een deel van de mensen heeft dus al lang voordat zij om hulp aankloppen problemen, soms complexe problemen of escalerende problemen.

Verder lijken mensen niet altijd direct adequate maatregelen ten opzichte van hun problemen te nemen. Dit kan komen doordat zijn hun problemen niet overzien of onderschatten. Vaak kunnen mensen zich in eerste instantie inschrijven bij familie of kennissen maar die beëindigen dit vaak alsnog voor angst om de eigen uitkeringen, schulden of tegemoetkomingen kwijt te raken. Het zoeken naar eigen woonruimte is een lange moeizame weg die als zeer problematisch

wordt ervaren. Minder woningen voor mensen met lage inkomens lijkt hieraan bij te dragen. Ook lukt het bankslapers soms niet te voldoen aan de gestelde eisen. Een deel van de bankslapers beheerst de Nederlandse taal slecht, heeft beperkte cognitieve vermogens of is psychisch minder stabiel waardoor zij het zoeken naar een woning als ingewikkeld en onduidelijk ervaren.

Los van de huisvestingsproblemen is het voor een deel van de bankslapers lastig om een inkomen te organiseren en spelen financiële problemen. Dit zien we terug we terug in het kwantitatieve onderzoek en wordt bevestigd door het kwalitatieve onderzoek. De kwetsbaarheid van een deel van de bankslapers zal net als bij het zoeken naar huisvesting hier ook een rol bij spelen. De procedures voor het aanvragen van een uitkering wordt als bureaucratisch ervaren. De aanvraag loopt vaak niet goed waardoor het lang kan duren voordat er inkomen is. Zonder inkomen worden geen rekeningen betaald en lopen schulden (nog verder) op. Zo kan de situatie in eerste instantie nog verder verslechteren en uitzichtlozer worden dan hij al was. Daarbij is het hebben van een stabiele woon-situatie een voorwaarde om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. Hierdoor kunnen bankslapers met enkel een briefadres en een inkomen een deel van hun achterliggende problemen niet aanpakken.

Wanneer we het hebben over de achtergrond en samenhang van de problemen is in ieder geval bij een deel van de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers sprake van complexe problematiek. Voor deze groep is het lastig het leven weer op de rit te krijgen.

4.2 Aanbevelingen op basis van het kwantitatieve onderzoek

Aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek zouden zich kunnen richten op twee aspecten. In de eerste plaats het preventieve aspect dat betrekking heeft op de vraag of we meer te weten kunnen komen over hoe het komt dat mensen thuisloos worden of een MOW-briefadres gaan nodig hebben. Dit zou bijvoorbeeld met een voorspelmodel gedaan kunnen worden. Dit is in het huidige onderzoek niet gedaan en was ook niet mogelijk omdat we gewerkt hebben vanuit de gegevens van de MOW-

briefadresgebruikers en geen gegevens hadden over mensen die daar geen gebruik van maakten – in ieder geval niet op persoonsniveau. De vraag is echter of een dergelijk onderzoek veel nieuwe informatie zal opleveren. We weten tenslotte al veel over deze groep op basis van de resultaten van het huidige onderzoek. Zo laten de huidige resultaten zien dat er een aantal subgroepen zijn onder de (voormalig) MOW-briefadresgebruikers, zoals bijvoorbeeld alleenstaande mannen die uit een relatie komen, alleenstaande mannen die al alleenstaand waren en wat ouder lijken te zijn, kinderen die uit een gezinssituatie komen, moeders met kinderen veelal met een Antilliaanse of Arubaanse achtergrond en die vaak langdurig niet in de BRP ingeschreven stonden, ook heeft een aanzienlijk deel financiële problemen. Het is wellicht interessant om dieper in te gaan op deze subgroepen en voor elke groep te kijken naar het verloop voorafgaand aan het MOW-briefadres. Daarbij valt naast woongeschiedenis bijvoorbeeld te denken aan het type woning waarin men woonachtig was of te kijken of men (langdurig) in een instelling verbleef, tijdsduur van het verblijf in Nederland, arbeids- of inkomensverloop, opleidingen of opleidingsniveau en te kijken naar stapeling van risicofactoren. Het is aannemelijk dat voor de diverse subgroepen het verloop naar de inschrijving in het MOW-briefadres zal verschillen. Deze verschillen kunnen wellicht specifieke aanknopingspunten opleveren voor preventieve aanpak. In het huidige onderzoek was een dergelijke exercitie niet mogelijk omdat de subgroepen nog te klein waren.

In de tweede plaats zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op de uitkomsten van de regeling. Dit kan door te kijken naar meer lange termijn uitkomsten zoals bijvoorbeeld de situatie een jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres. De bevindingen van het huidige onderzoek waren in dit opzicht nog redelijk beperkt. We konden voor ongeveer 1400 personen de situatie een half jaar na uitschrijving bekijken. De situatie een jaar na de uitschrijving geeft meer zicht op de toekomstbestendigheid van de uitkomsten. Naast de woonregio waar we nu naar gekeken hebben zou het ook goed zijn om te kijken wat voor type bewoning (woonhuis of instelling) men een jaar na het briefadres bewoond, of men bijvoorbeeld werk gevonden heeft, een opleiding is gaan volgen, zorg of ondersteuning heeft gekregen.

Tenslotte, een in het oog springende bevinding van het onderzoek is dat ongeveer de helft van alle (voormalig) MOW-briefadresgebruikers de vijf jaar voorafgaand aan het briefadres geen vaste woon- en verblijfplaats heeft gehad en dat deze groep na het briefadres dat ook nog niet of weer niet heeft. Voor inkomen geldt hetzelfde: de mensen die voorafgaand aan het briefadres geen inkomen hadden hebben de grootste kans dat ook niet na het briefadres te hebben. Het lijkt erop dat deze groep ondanks het briefadres en de geboden hulp niet kan loskomen uit zijn of haar situatie. Wellicht moet gezocht worden naar manieren waarop deze groep geholpen kan worden omdat zij een andere ondersteuning nodig lijken te hebben dan binnen de huidige regeling geboden (kan) worden.

4.3 Aanbevelingen op basis van het kwalitatieve onderzoek

1. Op dit moment zorgt de term “bankslaper” voor verwarring in de samenwerking. Zo wordt in de praktijk een ruime definitie van de term ‘bankslaper’ gehanteerd. Een onderdeel van een integraal beleid is dat er eenduidigheid komt wat betreft de betekenis van de term ‘bankslaper’. Een integraal dak- en thuislozen beleid kan voorkomen dat mensen zonder eigen dak en zonder eigen thuis tussen wal en schip vallen.
2. Er is in de uitvoer behoefte aan specifieke expertise op het gebied van bankslapers. Geef bijvoorbeeld in de huidige Wijkteams enkele medewerkers de rol van bankslaper-expert. Door bankslaper-experts in te zetten kunnen de Wijkteams specialistische kennis opbouwen en verbetert de ondersteuning aan bankslapers.
3. Bankslapers voelen zich vaak niet prettig bejegend door de gemeente. Ze ervaren weinig begrip voor hun veelal gecompliceerde situatie en zijn gebaat bij directe zorg en ondersteuning. Bevorder als gemeente daarom de menselijke maat in het contact, investeer in korte lijnen en verbeter de samenwerking tussen verschillende gemeentelijke partijen.
4. Maatwerk is voor bankslapers van belang om niet erger in de problemen te komen. Verken bijvoorbeeld hoe er door medewerkers van de gemeente (vaker) flexibeler kan worden omgegaan met regelgeving, zoals bij het aanvragen van een uitkering of verlenging van het MOW-briefadres zolang als nodig voor bankslapers die alleen nog maar een huisvestingsprobleem hebben.
5. Angst voor de financiële gevolgen is een reden voor bewoners om een bankslaper niet te laten inschrijven op hun woonadres. Een onafhankelijk en vertrouwd persoon zou hierin kunnen bemiddelen door beide partijen te informeren over de financiële gevolgen voor de hoofdbewoner bij (tijdelijke) inschrijving, zoals het verlies van toeslagen, de verhoging van allerlei heffingen en de vrijstelling van de kostendelersnorm. Nog beter zou kunnen zijn om die geldzaken vooraf inzichtelijk te maken en te regelen zodat betrokkenen niet achteraf te maken hebben met allerlei terugvorderingen.
6. Regel meer zorg en ondersteuning aan (kwetsbare) bankslapers die vaardigheden missen om zelfstandig een woning te zoeken. Een deel van de bankslapers heeft naast informatie en advies ook (meer) praktische hulp en begeleiding nodig bij het zoeken naar woonruimte. We doelen hier op mensen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, psychische problematiek hebben, mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB), maar ook (hoogopgeleide) mensen die met chronische stress te maken hebben.
7. Voorkom door algemene preventieve voorlichting dat mensen bankslaper worden. Communiceer met bewoners over de gevolgen van huisuitzettingen: de uitschrijving uit de BRP, de boetes die daarmee vergezeld gaan, de onverzekerdheid voor zorg, verlies van inschrijving voor een sociale huurwoningen enzovoorts. Sluit indien mogelijk aan bij landelijke en Rotterdamse voorlichtingscampagnes zoals die onlangs over armoede en schulden van start is gegaan. Zorg voor duidelijke informatie over mogelijke zorg en ondersteuning.
8. Verken de mogelijkheden om schuldhelpverlening mogelijk te maken voor bankslapers met een vaste baan/ vast inkomen. Momenteel kunnen zij pas schuldhelpverlening krijgen op het moment dat zij staan ingeschreven op een vast woonadres. Als deze groep bankslapers makkelijker hulp krijgt kunnen zij eerder een slag maken met het oplossen van hun problemen.

9. In het onderzoek is gesproken met bankslapers en wijkteammedewerkers om de belevingswereld van bankslapers in beeld te brengen. Door deze mensen worden diverse uitspraken gedaan over hun ervaringen in de samenwerking met andere gemeentelijke clusters. De ervaringen van deze gemeentelijke diensten met bankslapers zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Voor

vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de ervaringen van verschillende stakeholders in kaart te brengen.



Bijlage A Aanpak-kwantitatief onderzoek

Beschrijving van de gebruikte CBS microdata

Binnen de CBS microdata zijn verschillende typen data te onderscheiden. Zo zijn er longitudinale data die jaarlijks bijgewerkt worden en die historische gegevens bevatten. Er zijn ook 'bus-type'-bestanden. Hiermee wordt bedoeld dat het databestand (de component) een vorm heeft waarbij in een record (een rij in het bestand) attributen aan een entiteit zijn gekoppeld met behulp van een tijdsleutel. De tijdsleutel bestaat uit een aanvangsdatum en een einddatum. Wanneer er een wijziging plaatsvindt in een of meerderde attributen, ontstaat er een nieuw record. Er mag voor een specifieke entiteit geen overlap zijn in de tijdsleutels van opeenvolgende records.

Hierna volgt per gegevensgroep die gebruikt is voor het huidige onderzoek een korte omschrijving.

GBAPERSOONTAB (2009-2018):

Longitudinale data van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de BasisRegistratie Personen (BRP) voorkomen die demografische achtergrondgegevens bevat (bijvoorbeeld geslacht, geboortjaar, migratieachtergrond); gegevens die niet of nauwelijks wijzigen. Bevat ook gegevens van personen die voor 1 oktober 1994 ingezetene zijn geweest maar na die datum geen ingezetene zijn geweest, voor zover geregistreerd in de BRP.

GBAHUISHOUDENSBUS (2010-2018):

Bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de BasisRegistratie Personen (BRP) voorkomen hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben, met datum aanvang en datum einde van elk huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben.

GBAADRESOBJECTBUS (1995-2018):

In Nederland gelegen adressen van personen die vanaf 1 oktober 1994 in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven (hebben ge)staan. Bevat ook adressen van personen die voor 1 oktober 1994 in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven hebben gestaan. Adressen worden weergegeven in RI-NOBJECTNUMMERS. De RINOBJECTNUMMERS kunnen aan de hand van de 4-cijferige postcodes gehercodeerd worden naar gemeente, wijk, buurt met het gegevensbestand VSLGWBTAB.

KINDOUDERTAB (2010-2018)

Deze component is een sleutelbestand met RINPERSOON-nummers van alle in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven personen en de RINPERSOON-nummers van hun ouders voor zover de ouder(s) konden worden geïdentificeerd. Tot slot is er een koppelnummer toegevoegd. Het koppelnummer geeft aan op welke wijze de koppeling tussen ouder(s) en kind is gelegd.

MIGRATIEBUS (2010-2018)

Bevat alle personen die zich ooit vanuit het buitenland in de BasisRegistratie Personen (BRP) hebben ingeschreven en zij die zich vanaf 1 januari 1995 vanuit Nederland in het buitenland hebben gevestigd.

WANBZW TAB (2010-2017)

Personen die minimaal 6 maanden geen premie voor hun basisverzekering betaald hebben, op peildatum in de GBA staan, aangemeld zijn bij het CVZ, in het bestuursrechterlijke premieregime zitten en 18 jaar of ouder zijn.

SECM BUS (2011-2018)

Dit bestand bevat gegevens over de sociaaleconomische categorie (SECM) van personen in een bepaalde maand. Van de afzonderlijke inkomensbronnen, die aan de afbakening van SECM ten grondslag liggen, wordt aangegeven of een persoon deze in de betreffende periode heeft. Ook wordt in het bestand aangegeven of een persoon als scholier/student in de betreffende maand stond ingeschreven. Longitudinaal bestand.

ZVW ZORGKOSTENTAB (2009-2017)

Dit bestand bevat per Nederlandse ingezetene, die verzekerd is via de basisverzekering, diens kosten per jaar voor zorg die verzekerd is via de basisverzekering. De basisverzekering is wettelijk verplicht via de Zorgverzekeringswet (Zvw) voor vrijwel alle Nederlandse ingezetenen. De kosten zijn die kosten die daadwerkelijk vergoed zijn door de zorgverzekeraars.

WMO BUS (2015-2017)

Dit bestand bevat gegevens over maatwerkarrangementen verleend in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Deze gegevens worden verzameld voor de gemeentelijke monitor sociaal domein, waar gemeenten op vrijwillige basis aan deelnemen. Het bestand bevat alleen gegevens van gemeenten die hebben aangeleverd én toestemming hebben gegeven voor publicatie.

ZZVTAB (2008-2014)

Personen die zorg zonder verblijf hebben ontvangen (voorheen CAKZzv).

Bepalen huishoudsamenstelling

Wat betreft de huishoudsamenstelling hebben we enerzijds de huishoudsamenstelling voorafgaand aan het MOW-briefadres en anderzijds de samenstelling bij aanvang van het briefadres. Zo kan men bijvoorbeeld voor het MOW-briefadres een paar met thuiswonende kinderen vormen en, bijvoorbeeld na scheiding, als alleenstaande een MOW-briefadres aanvragen.

Bij een inschrijving op een (gemeentelijk) briefadres verandert het huishoudtype in de CBS-registratie in 'institutioneel huishouden' en is het op basis van deze registratie niet meer te bepalen welke mensen bij elkaar horen. In eerste instantie is gekeken naar personen die op dezelfde datum op het briefadres ingeschreven zijn. Deze aanpak was niet waterdicht. Immers, meerdere personen kunnen op dezelfde dag ingeschreven worden op het gemeentelijk MOW-briefadres terwijl zij niets met elkaar te maken hebben. Dat betekende dat het bepalen van de huishoudsamenstelling bij aanvang van het MOW-briefadres wat meer voeten in aarde had.

Beschrijving van het vormen van kind-ouder paren

In eerste instantie is bepaald welke kinderen bij welke ouders horen. Daarvoor zijn alle potentiële kinderen geselecteerd. Potentiële kinderen hebben we gedefinieerd als:

- Personen in de leeftijd van 0 tot 21 jaar. We hebben voor deze leeftijdsgrens gekozen omdat ouders tot hun kinderen de leeftijd van 21 jaar bereiken zorgplicht hebben en tot 21 jaar geen kostendelers-norm geldt.
- Personen die voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres geregistreerd stonden als thuiswonend kind of als overig lid van een huishouden of als lid van een institutioneel huishouden.

Al deze potentiële kinderen (n=904) zijn gekoppeld aan een bestand waarin staat aangegeven wie de vader en wie de moeder is van het kind (kindoudertab). Zodoende konden we bepalen welke personen (zeer) waarschijnlijk bij elkaar hoorden op het moment van inschrijving.

Op deze manier kon van het grootste deel van de personen de huishoudsamenstelling bepaald worden bij aanvang van het MOW-briefadres. Voor de overige personen is gekeken naar huishoudnummer in combinatie met datum aanvang huishouden en datum uitschrijving briefadres.

Uiteindelijk zijn 3130 huishoudens/gezinnen onderscheiden die zich ooit hebben ingeschreven op het MOW-briefadres.

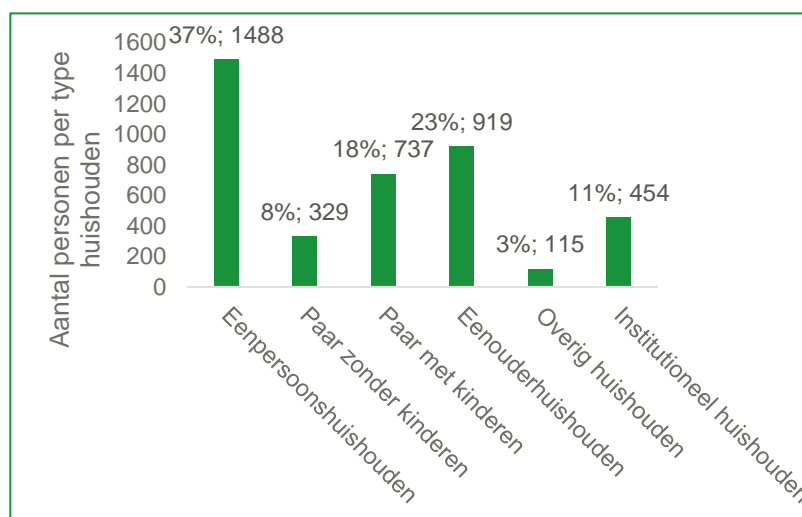
Beschrijving type huishouden op persoonsniveau

Van 4042 personen is een huishoudtype voorafgaand aan de inschrijving op het briefadres bekend. 11 personen konden niet gekoppeld worden aan het huishoudensbestand van het CBS.

Wanneer we kijken naar de situatie voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres dan zien we in de figuur hiernaast dat ruim een derde van de huishoudens geregistreerd stond als eenpersoonshuishouden (37%), in bijna een kwart van de huishoudens gaat het om een eenouder-huishouden (23%) en in ongeveer een op de vijf (18%) huishoudens betreft het een paar met kinderen.

Wanneer we kijken naar de plaats in het huishouden ten tijde van inschrijving op het MOW-briefadres dan bestaat dat vooral uit personen die alleen lijken ingeschreven te worden – bijna tweederde –, 20% betreft het kinderen met moeder of vader (n=829), 14% zijn een of beide ouders (n=550).

Het grote aantal alleenstaanden in onderstaande tabel in vergelijking met de voorgaande tabel (eenpersoonshuishoudens) kan verklaard worden door bijvoorbeeld een situatie waarin een gezin met kinderen uit elkaar gaat en alleen de vader ingeschreven wordt op het MOW-briefadres, of kind dat onderdeel uitmaakte van een paar met kinderen maar dat door omstandigheden het huis uit moet en alleen ingeschreven wordt op het briefadres.



Plaats in het huishouden

Plaats in het huishouden	n	
Kind met moeder	693	17%
Kind met vader	20	0%
Kind met vader en moeder	116	3%
Moeder met kind(eren)	424	10%
Vader met kind(eren)	16	0%
Paar met kind(eren)	110	3%
2 of meer personen	55	1%
Alleen	2608	65%

Sequentieanalyse

Sequentieanalyse is een techniek om (bijvoorbeeld) levenslopen te beschrijven en te analyseren; in ons geval gaat het om de woongeschiedenis voorafgaand aan het moment dat men ingeschreven is op het MOW-briefadres. Van iedere persoon uit de onderzoeksgroep is voor de vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving op het MOW-briefadres (de 10 peildata) vastgesteld wat zijn of haar woonlocatie is. De hele rij van vastgestelde woonlocaties noemen we een *sequentie*. De sequentieanalyses worden uitgevoerd op de hele verzameling sequenties van alle onderzoekspersonen.

Woonlocaties

Voor de sequentieanalyses zijn de volgende woonlocaties onderscheiden:

- Rotterdam
- Verhuisd binnen Rotterdam
- Rijnmond exclusief Rotterdam
- Verhuisd binnen rest van Rijnmond
- Rest van Nederland
- Verhuisd binnen rest van Nederland
- Geen inschrijving in de BRP

Clusteranalyse

Clusters zijn gevormd op basis van gelijkenis tussen sequenties. In een cluster zitten de (voormalig) MOW-briefadresgebruiker bij elkaar die gedurende een (groot) deel van de onderzoeksperiode op eenzelfde categorie woonlocatie ingeschreven stonden.

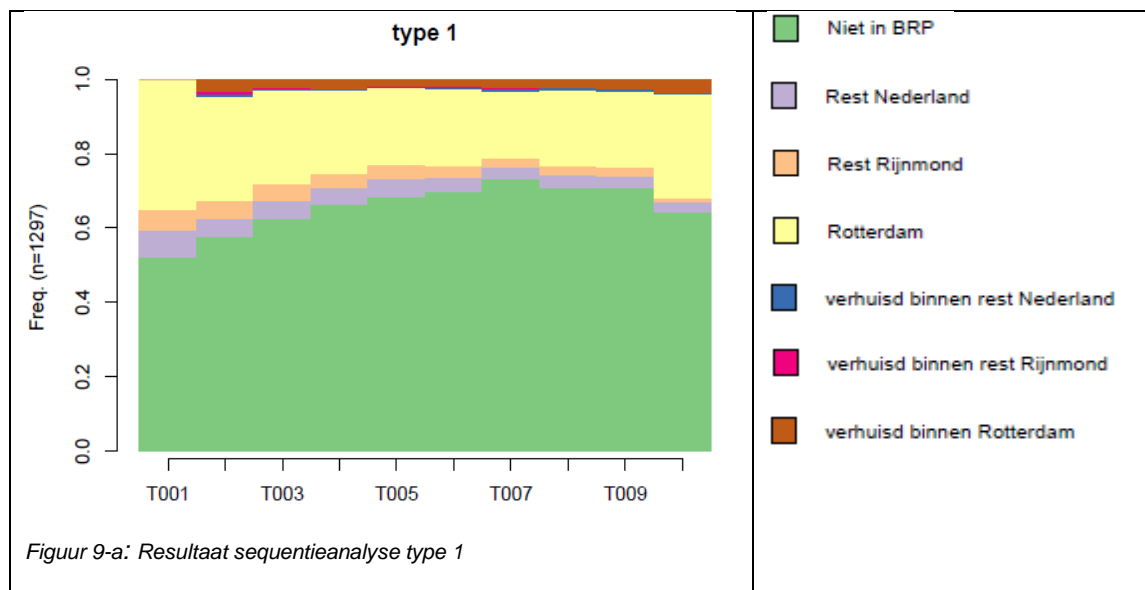
Op basis van de sequentieanalyse kunnen we drie clusters onderscheiden die weergegeven staan in figuur 9-a, 9-b en 9-c:

Personen die meestal niet ingeschreven stonden in de BRP (type 1);

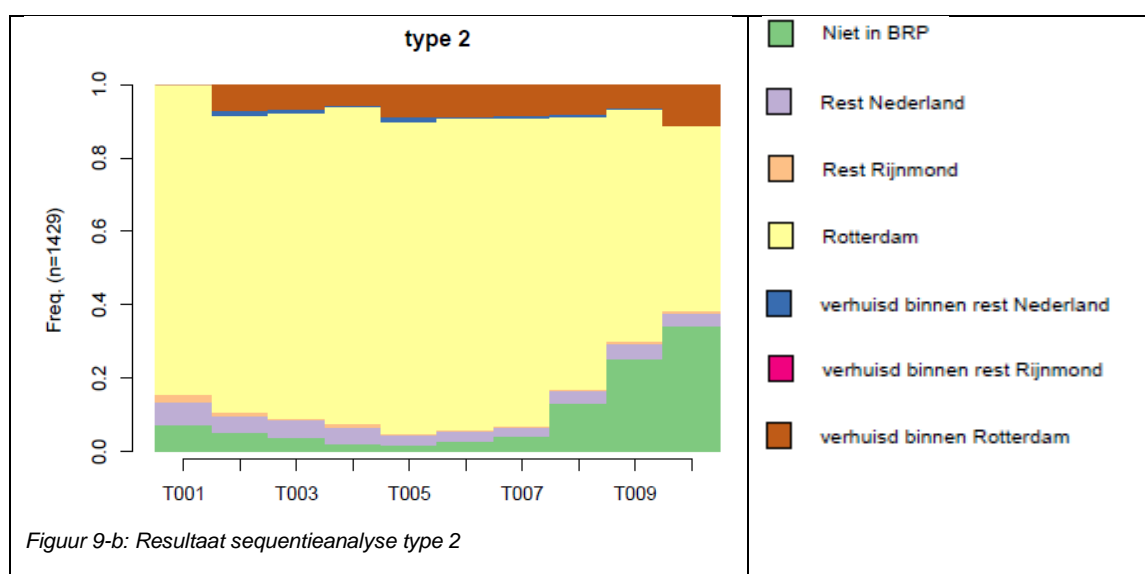
Personen die meestal in Rotterdam ingeschreven stonden (type 2);

Personen die meestal in Rijnmond of elders in Nederland ingeschreven stonden (type 3).

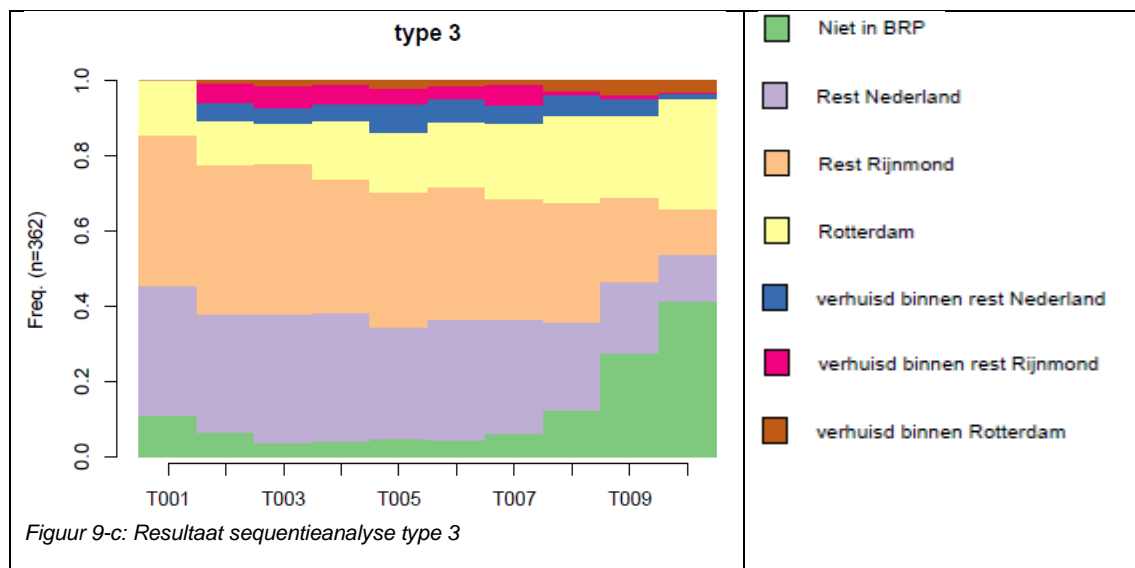
Figuur 9-a: type 1 bestaat uit 1297 personen (42%) die op de meeste peildata niet ingeschreven hebben gestaan in de BRP (weergegeven in het grote groene vlak). Het aandeel dat niet ingeschreven stond in de BRP varieert op verschillende peildata in omvang tussen de 50% en 70%. Van alle mensen die ingeschreven zijn (geweest) op het MOW-briefadres is er een aanzienlijke groep (bijna de helft) die in de vijf jaar voorafgaand aan die inschrijving op het MOW-briefadres het grootste gedeelte van die vijf jaar geen vaste woon- of verblijfplaats heeft gehad. De rest van dit cluster bestaat uit personen die in Rotterdam ingeschreven hebben gestaan. Dit is in de figuur terug te zien als het gele vlak waarin op verschillende peildata tussen de 20% en 40% van de personen zitten.



Figuur 9-b: type 2 bestaat uit 1429 personen (46%) die op de meeste peildata in Rotterdam ingeschreven hebben gestaan. Dit is weergegeven door het grote gele vlak dat varieert op verschillende peildata in omvang tussen de 50% en 80%. Een klein deel van dit cluster - wat groter wordt als we dichter in de buurt van de inschrijfdatum op het MOW-briefadres komen -, bestaat uit personen die niet in de BRP ingeschreven hebben gestaan. Dit is in de figuur terug te zien als het groene vlak waarin op verschillende peildata tussen de 5% en 30% van de personen in dit cluster zitten.



Figuur 9-c: type 3 bestaat uit 362 personen (12%). Dit cluster bestaat vooral uit personen die het merendeel van de peildata niet in Rotterdam ingeschreven hebben gestaan maar in Rijnmond (oranje en donkerroze) of in de rest van Nederland (lila en blauw). Ook hier is te zien dat het aandeel personen dat niet in de BRP stond ingeschreven groter wordt naarmate het moment van inschrijving op het MOW-briefadres nadert.



Multivariate logistische regressieanalyses

Voor de multivariate analyses zijn twee uitkomstmaten gebruikt: 1) wel ingeschreven in de BRP (in Rotterdam, Rijnmond of Nederland; referentiecategorie) versus niet ingeschreven op de peildatum (risicogroep), 2) wel inkomen (uit arbeid, uitkering; referentiecategorie) versus geen inkomen op de peildatum (risicogroep).

De volgende onafhankelijke variabelen zijn gebruikt voor de analyses: geslacht, leeftijd ten tijde van inschrijving, migratie achtergrond, generatie, huishoudtype, inkomenssituatie voorafgaand of ten tijde van het MOW-briefadres, betalingsachterstand zorgverzekering en de woongeschiedenis in 3 clusters.

Omdat er uiteindelijk een relatief kleine groep is waar data beschikbaar van is (rond de 1400) worden cellen snel te klein. Om deze reden en omdat de gegevens over zorggebruik in de eerdere analyses geen significante relaties opleverden, zijn deze gegevens uit de multivariate analyses gelaten.

Er is een zogenaamde backward selection multivariate logistische regressieanalyse gedaan. In dit type analyses wordt in een eerste stap alle eerdergenoemde variabelen tegelijkertijd in het model gestopt. Vervolgens wordt nagegaan welke variabelen het minst bijdragen aan de fit van het model of geen relatie hebben met de uitkomstvariabele. Deze variabelen worden dan uit het model verwijderd. Deze stap wordt net zo lang herhaald tot er een model is dat het best past bij de beschikbare data.

Wel of niet ingeschreven

Geslacht, leeftijd ten tijde van inschrijving, huishoudsamenstelling, inkomenssituatie, betalingsachterstand voor de zorgpremie en woongeschiedenis hebben tezamen significante relaties met wel of niet ingeschreven staan in de BRP een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres;²⁸ generatie en migratieachtergrond hebben dat niet.

De resultaten van de logistische regressie staan weergegeven in tabel 10 en zijn als volgt te beschrijven:

- Mannen hebben ten opzichte van vrouwen een verhoogd risico om niet ingeschreven te zijn in de BRP na uitschrijving uit het MOW-briefadres;
- Moeders en/of vaders met kind(eren) hebben ten opzichte van alleenstaanden een verlaagd risico om na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet ingeschreven te zijn in de BRP;

²⁸ In deze analyses is ingeschreven staan in de BRP de zogenaamde referentiecategorie en niet ingeschreven staat de risicocategorie.

- Een stijging in leeftijd van een jaar verlaagt het risico om na uitschrijving uit het MOW-briefadres niet in de BRP ingeschreven te staan met 2%;
- Mensen met een bijstandsuitkering hebben in vergelijking met mensen die een inkomen uit arbeid hebben een verlaagd risico om niet in de BRP ingeschreven te zijn na uitschrijving uit het MOW-briefadres;
- Mensen die minimaal een jaar en maximaal vijf jaar een betalingsachterstand hadden voor de zorgpremie hebben in vergelijking met mensen die geen betalingsachterstand hadden een verhoogd risico om niet in de BRP ingeschreven te staan;
- Mensen die voorafgaand aan het MOW-briefadres langdurig geen vaste woon- en verblijfplaats hadden (cluster type 1) hebben in vergelijking met de mensen die vooral in Rotterdam hebben staan ingeschreven (cluster type 2) een verhoogd risico om na uitschrijving uit het MOW-briefadres dat ook niet te hebben.

Tabel 10: Relatie tussen achtergrondkenmerken en woonsituatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres

	Risico op niet in de BRP ingeschreven staan	
	OR (95% BI)	P waarde
Geslacht		
Man	1.87 (1.37-2.57)	<0.001
Vrouw	Referentiecategorie	
Leeftijd in jaren	0.98 (0.97-0.99)	0.001
Huishoudsamenstelling		
Alleen	Referentiecategorie	
Moeder en/of vader met kind(eren)	0.33 (0.19-0.53)	<0.001
Inkomenssituatie voorafgaand		
Inkomen uit arbeid	Referentiecategorie	
Bijstandsuitkering	0.43 (0.29-0.64)	<0.001
Overige uitkering	0.76 (0.49-1.19)	0.24
Scholier/ student	0.48 (0.22-1.04)	0.06
Overig zonder inkomen	1.15 (0.82-1.62)	0.41
Betalingsachterstand zorgverzekering (2010-2018)		
Geen betalingsachterstand	Referentiecategorie	
1 t/m 5 jaar een betalingsachterstand	1.67 (1.28-2.19)	<0.001
6 of meer jaar een betalingsachterstand	1.57 (0.89-2.76)	0.12
Woongeschiedenis		
Vooraf in Rotterdam (type 2)	Referentiecategorie	
Vooraf niet in de BRP (type 1)	1.46 (1.11-1.92)	0.007
Rijnmond en rest van Nederland	0.83 (0.54-1.30)	0.42

Wel of geen inkomen

Geslacht, leeftijd ten tijde van inschrijving op het MOW-briefadres en inkomenssituatie voorafgaand of ten tijde van het MOW-briefadres hebben significante relaties met het wel of niet hebben van een inkomen een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.²⁹ Daarnaast dragen generatie, huishoudsamenstelling en het hebben van een betalingsachterstand voor de zorgpremie bij aan het model maar zijn niet significant

²⁹ In deze analyses is het hebben van een inkomen de zogenaamde referentiecategorie en het niet hebben van een geregistreerd inkomen is de risico categorie.

gerelateerd aan de uitkomstmaat. Migratieachtergrond en woongeschiedenis hebben geen significante relaties met de uitkomst en hebben ook geen bijdrage aan het model.

De resultaten van de logistische regressie staan weergegeven in tabel 11 en zijn als volgt te beschrijven:

- Mannen hebben ten opzichte van vrouwen een verhoogd risico om geen inkomen te hebben na uitschrijving uit het MOW-briefadres;
- Een stijging in leeftijd van een jaar verlaagd het risico om na uitschrijving uit het MOW-briefadres geen inkomen te hebben met 3%;
- Studenten en mensen zonder inkomen hebben in vergelijking met mensen met een inkomen een verhoogd risico van respectievelijk 2.84 en 4.32 om na uitschrijving uit het MOW-briefadres geen inkomen te hebben.

Tabel 11: Relatie tussen achtergrondkenmerken en inkomenssituatie een half jaar na uitschrijving uit het MOW-briefadres.

	Risico op geen inkomen	
	OR (95% BI)	p waarde
Geslacht		
Man	1.76 (1.09-2.86)	0.02
Vrouw	Referentiecategorie	
Leeftijd in jaren	0.97 (0.96-0.99)	0.005
Generatie		
Nederlands	Referentiecategorie	
Eerste generatie	0.70 (0.47-1.04)	0.08
Tweede generatie	-	-
Huishoudsamenstelling		
Alleen	Referentiecategorie	
Moeder en/of vader met kind(eren)	0.51 (0.25-1.04)	0.06
Inkomenssituatie voorafgaand		
Inkomen uit arbeid	Referentiecategorie	
Bijstandsuitkering	1.13 (0.55-2.35)	0.73
Overige uitkering	0.51 (0.18-1.48)	0.22
Scholier/ student	2.84 (1.08-7.43)	0.03
Overig zonder inkomen	4.32 (2.32-8.01)	<0.001
Betalingsachterstand zorgverzekering (2010-2018)		
Geen betalingsachterstand	Referentiecategorie	
1 t/m 5 jaar een betalingsachterstand	1.14 (0.76-1.71)	0.53
6 of meer jaar een betalingsachterstand	1.86 (0.88-3.94)	0.11

Kennis voor een sterk Rotterdams beleid

Onderzoek en Business Intelligence is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek kan gaan over onderwerpen als: gezondheid, zorg, onderwijs, re-integratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

Auteurs



Tamara van Batenburg, Maaïke Dujardin, Ludo van Dun



Susan Brand, Dick Butte, Annemarie Reijnen