

Beschouwing bij:**Onderzoeksrapportage aantal dak- en thuislozen regio Centraal Gelderland****Aanleiding**

De gemeente Arnhem is centrumgemeente voor de voorzieningen rond Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de regio Centraal Gelderland. De regio bestaat uit tien gemeenten: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar. Vooruitlopend op landelijke wet- en regelgeving wil de regio in beeld brengen hoe groot de groep dak- en thuislozen is. Om effectief beleid te formuleren en met een gerichte aanpak dak- en thuisloosheid terug te dringen, is het van belang om de omvang van het aantal dak- en thuisloze mensen en de achterliggende de problematiek in kaart te brengen. Dit was dan ook het doel van dit onderzoek, namelijk om in de regio Centraal Gelderland het aantal dak- en thuislozen in beeld te brengen. Het onderzoek, door middel van een telling, heeft plaatsgevonden in de week van 16 september tot en met 20 september 2024. Er hebben 26 organisaties meegeteld, waaronder 9 van de 10 regiogemeenten, zorgorganisaties, maatschappelijke organisaties, etc. Burgerzaken van de gemeente Arnhem heeft na de telweek een verdiepende analyse uitgevoerd naar de briefadressen. Bij de inwoners met een briefadres is gekeken naar het geslacht, de leeftijd en of de inwoner in kwestie ingedeeld kon worden naar een ETHOS Light-categorie. Deze inwoners zijn waar mogelijk in de analyses meegenomen.

Om de diversiteit van de doelgroep in beeld te brengen is aan de deelnemende organisaties gevraagd om de dak- en thuisloze personen onder te verdelen naar één van onderstaande categorieën:

Categorie	Aantal
1. In de openbare ruimte	89
2. In de (nood)opvang	37
3. In een opvang voor thuislozen of tijdelijke verblijf	132
4. In een instelling	27
Subtotaal	285
5. In een niet-conventionele ruimte	40
6. Bij familie, vrienden of kennissen	100
7. In een woning met dreigende uithuiszetting	10
<i>Onbekend</i>	15
Totaal	450

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de groep dak- en thuisloze mensen divers is en dat het stereotype beeld van de groep dak- en thuisloze mensen geen recht doet aan de breedte van de groep. Het beeld dat het bovenal gaat om mensen die op straat of in de opvang leven verdient bijstelling.

De inzichten die met dit onderzoek zijn verkregen kunnen door de gemeenten worden gebruikt om effectief beleid op te stellen en een aanpak te ontwikkelen om dakloos- en thuisloosheid aan te pakken.

Op basis van het onderzoek is het mogelijk meer gericht subgroepen (zoals inwoners die dak- of thuisloos zijn door een ongeschikte/onbewoonbare woning en waar sprake is van (een vermoeden van)

psychische/psychiatrische problemen of inwoners die dak- of thuisloos zijn door financiële redenen (bv. schulden) en waarbij sprake is van (een vermoeden van) verslavingsproblematiek (bv. alcohol, drugs)) te identificeren, waarbij bijvoorbeeld gekeken kan worden naar de (voornaamste) oorzaken van dakloosheid of naar groepen waarvoor extra aandacht noodzakelijk is (omdat hier bijvoorbeeld op dit moment nog geen gericht beleid voor is). Ook kan gekeken worden waar versterking van preventie nodig is en hoe deze preventieve maatregelen er uit moeten zien.

Doelgroepgerichte aanpak

Verder geldt dat (specifiek, maar dit geldt ook voor de regiogemeenten) de centrumgemeente Arnhem voor verschillende categorieën een wettelijke verantwoordelijkheid heeft, welke zijn vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het gaat daarbij om inwoners die vallen onder categorie 1 tot en met 3. Deze drie categorieën vallen onder de landelijk geldende definitie van de maatschappelijke opvang. Het gaat daarbij om *‘Onderdak en begeleiding voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving’*.

Voor categorie 4 geldt dat de centrumgemeente voor een deel van deze groep verantwoordelijk is. Het gaat daarbij om die inwoners die uitstromen vanuit een instelling voor Beschermd Wonen die valt onder de Wmo of vanuit een instelling die valt onder de Jeugdwet op het moment dat deze persoon 18 jaar wordt. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om zorg te dragen voor een passende woonplek op het moment dat desbetreffende persoon uitstroomt.

Ook voor de categorieën 5 tot en met 7 ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Het is immers aan de gemeenten om vanuit volkshuisvestelijk perspectief zorg te dragen voor voldoende, geschikte en betaalbare woningen voor diverse doelgroepen, waaronder inwoners die verblijven in een niet-conventionele ruimte, verblijven bij familie, vrienden of kennissen of inwoners die als gevolg van een dreigende uithuiszetting dak- of thuisloos raken.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen door de gemeenten worden gebruikt om gericht aan de slag te gaan met passende huisvesting voor alle groepen. Naast passende huisvesting is het belangrijk om ook voldoende aandacht te hebben voor preventie en vroegsignalering. Inzicht in de redenen waarom mensen in de eerste plaats dak- of thuisloos raken kan mogelijk een hoop problemen voorkomen. Zo blijkt dat een deel van deze groep dak- of thuisloos raakt door psychische problemen of verslaving, waarbij de vraag speelt in hoeverre tijdige interventie dit had kunnen voorkomen. Ook zijn er mensen die te maken krijgen met een uithuiszetting door conflicten, overlast of vervuiling, wat reden is voor gebrek aan passende huisvesting.

Voor een andere groep is vooral de ontoegankelijke woningmarkt een probleem, waarbij de vraag is of betere begeleiding hen had kunnen helpen een woning te vinden. Daarnaast zijn er kwetsbare groepen, zoals ouders met kinderen of mensen met complexe zorgbehoeften, waarvoor passende huisvesting vaak moeilijk te vinden is.

Wonen

Met dit onderzoek is de ondergrens van het aantal dak- en thuisloze mensen in de regio Centraal Gelderland in beeld gebracht. Daarmee bieden de aantallen nadrukkelijk een vertrekpunt om aan de

slag te gaan met het realiseren van voldoende passende woonplekken (woongelegenheid) voor de totale groep. Het bevorderen van voldoende woongelegenheid is immers '*voorwerp van zorg der overheid*', zoals beschreven in artikel 22. van de grondwet. Vanuit het perspectief van volkshuisvesting is het belangrijk dat de overheid (gemeenten, provincies en het rijk) zorgt draagt voor: *het verschaffen van voldoende woningen (beschikbaarheid), die geschikt zijn voor de te huisvesten doelgroepen (kwaliteit) en die voor die doelgroepen ook bereikbaar zijn (betaalbaarheid).*

Het is daarom te adviseren dat de gemeenten de aantallen uit dit onderzoek, als zijnde de ondergrens van het aantal dak- een thuisloze mensen in de regio, meenemen in de voorbereiding en de uitwerking van het volkshuisvestingsprogramma, onderdeel van de Wet versterking regie op de volkshuisvesting, waarvan verwacht wordt dat deze in 2026 in zal gaan. In het volkshuisvestingsprogramma dient specifiek de opgave voor aandachtsgroepen in beeld te worden gebracht. Een van deze aandachtsgroepen is de groep (dreigend) dak- of thuislozen. In de regio wordt er vanuit het programma Samen aan Zet, door de werkgroep wonen gewerkt aan een spreidingsplan voor Beschermd Wonen, Beschermd Thuis en de Maatschappelijke Opvang. Geadviseerd wordt dat de werkgroep wonen in het te ontwikkelen spreidingsplan expliciet aandacht heeft voor de verschillende categorieën van dak- en thuisloosheid.

Vergelijk met andere onderzoeken op basis van de ETHOS Light categorisering

In Nederland is er nog maar beperkt onderzoek gedaan naar dak- en thuisloze mensen, waarbij de ETHOS Light-categorisering breed is toegepast. Het Kansfonds en de Hogeschool Utrecht hebben enkele jaren terug het initiatief genomen om ETHOS Light ook in Nederland toe te passen. Dit heeft er toe geleid dat in 2023 en 2024 in verschillende regio's onderzoek is gedaan naar dak- en thuisloze mensen, waarbij genoemde categorisering is toegepast. De onderzoeksmethode van het Kansfonds en de Hogeschool Utrecht en de aanpak in de regio Centraal-Gelderland zijn op onderdelen gelijk maar ook zijn er enkele noemenswaardige verschillen. De belangrijkste verschillen zitten in de doorlooptijd, het werken met een projectcoördinator, extra aandacht op de benodigde randvoorwaarden voor wetenschappelijk onderzoek en de duur van de telperiode. In Centraal Gelderland is er gewerkt met een kortere doorlooptijd (circa een half jaar van start tot beschikbaarheid resultaten, in plaats van één jaar) projectcoördinatie lag bij het onderzoeksbureau, niet bij een aparte coördinator en er is gekozen voor een telperiode van een week, in plaats van een dag.

Daar staat tegenover dat ook in Centraal Gelderland vergelijkbare vragenlijsten zijn gebruikt om de doelgroep in kaart te brengen en dat de resultaten zijn toegespitst op de ETHOS Light categorisering. Samengevat betekent dit dat, omdat beide methoden niet 1 op 1 vergelijkbaar zijn, dit ook van invloed kan zijn op de resultaten van de verschillende onderzoeken. Het gaat daarbij niet zozeer om de validiteit (meten we wat we beogen te meten) of de betrouwbaarheid (zijn de resultaten hetzelfde als we het onderzoek op dezelfde manier herhalen) van het onderzoek, maar met name om de omvang van de respons: hoeveel partijen hebben meegeteld en hoeveel mensen zijn in totaal geteld.

Daarnaast zijn er nog andere verklaringen denkbaar waardoor onderzoeksresultaten uit verschillende regio's kunnen verschillen. Het kan daarbij gaan om:

- **Geografische samenstelling van de regio.** De verhouding plattelandsgemeenten versus stedelijke gemeenten, al dan niet in combinatie met het oppervlakte van de gemeente kan van invloed zijn.

- **De demografische samenstelling van de regio.** Het gaat hierbij enerzijds om het absolute aantal inwoners in een regio, maar ook om de (sociaaleconomische)samenstelling van de bevolking.
- **De periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden.** Het moment in het jaar waarop het onderzoek plaatsvindt kan invloed hebben op de resultaten van het onderzoek.
- **De betrokkenheid van partijen.** In Centraal-Gelderland zien we dat met name het aantal mensen dat specifiek door gemeenten zelf is geteld in absolute en relatieve zin lager ligt dan in andere regio's.
- **Het meenemen van statushouders.** In Centraal-Gelderland zijn statushouders die nog in een opvangvoorziening verblijven, maar wel recht hebben op een passende woning niet meegeteld. Het is aan gemeenten om te zorgen voor een woning. Het kan gaan om een zelfstandige (huur)woning zijn, een flexwoning of een gedeelde. Vaak doen gemeenten een beroep op sociale huurwoningen van woningcorporaties. Een statushouder mag ook zelf naar woonruimte zoeken.

De belangrijkste verschillen, waarvoor hierboven mogelijke verklaringen zijn gegeven is als volgt:

- In andere regio's zijn naar rato van het aantal inwoners verhoudingsgewijs meer dak- en thuisloze mensen geteld.
- In andere regio's zijn verhoudingsgewijs meer mensen geteld in categorie 5 (non-conventioneel) en 6 (bij vrienden/familie/kennissen). In de verdiepende analyse van de briefadressen zijn deze categorieën wel nadrukkelijk naar voren gekomen.

Op hoofdlijnen zien we daarnaast de volgende overeenkomsten met andere onderzoeken

- De samenstelling van de groep dak- en thuisloze mensen is divers.
- Een aanzienlijk deel van de groepen is jongvolwassen. In Centraal-Gelderland gaat het om circa 15% van de getelde mensen.
- Er bevinden zich de nodige kinderen (<18 jaar) in dezelfde, directe situatie als de dak- of thuisloze ouder. Van alle getelde personen (0 tot 100 jaar) gaat het om circa 13,8% die jonger is dan 18 jaar.
- Bijna 3 op de 10 getelde mensen is vrouw.
- De redenen voor het verlies van woonzekerheid zijn divers. Hetzelfde geldt voor de problematiek waar mensen mee te maken hebben.

Hoe nu verder

Gelet op de diversiteit van de doelgroep, de variatie in aanleidingen waarom inwoners dak- of thuisloos geraken en de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben om deze inwoners te ondersteunen in de zoektocht naar passende huisvesting, is het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met de onderzoeksresultaten. Desalniettemin gaat het om een feitelijk telling en kunnen de uitkomsten niet worden genegeerd. Vanuit dat oogpunt is het belangrijk dat de gemeenten in hun aanpak om te komen tot toekomstbestendige huisvesting voor dak- en thuisloze mensen nadrukkelijk aandacht hebben voor de verschillende categorieën van dak- en thuisloosheid.

Daarbij kunnen de gemeenten overwegen om onderscheid te maken tussen een tweetal hoofdgroepen. Ten aanzien van de eerste groep (categorie 1 tot en met 4) kunnen gemeenten besluiten om samen met de regiogemeenten en stakeholders de geïnventariseerde aantallen te wegen en als input te gebruiken voor de planvorming om te komen tot toekomstbestendige huisvesting voor dak- en thuislozen in de regio Centraal Gelderland. Hierbij is het ook belangrijk om te kijken naar de situatie van

48 minderjarigen die ook binnen deze groep worden meegeteld en hierbij actief naar passende oplossingen te zoeken.

Ten aanzien van de tweede groep (categorie 5 tot en met 7) kan worden overwogen om verdiepend onderzoek te doen naar aard en oorzaak van de ontstane situatie en daar in overleg met de regiogemeenten passend beleid op te ontwikkelen. Hierbij is het belangrijk om goed in beeld te brengen of er naast de woonbehoefte van deze mensen ook sprake is van een zorg- of ondersteuningsbehoefte en zo ja, hoe deze eruit ziet. Dit is namelijk niet altijd het geval, zo blijkt uit een eerste verdieping van de onderzoeksresultaten. Daarbij kan worden overwogen om nader te kijken naar de groep inwoners die niet is meegeteld, maar wel bij gemeenten in beeld zijn omdat ze een briefadres hebben of om mensen die een uitkering ontvangen, maar waarvan bekend is dat zijn geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.

Tot slot moet ten aanzien van de spreiding van de verschillende groepen over de regio worden opgemerkt dat in het onderzoek wel in kaart is gebracht in welke gemeente desbetreffende mensen in de week van de telling verbleven, maar dat niet in kaart is gebracht wat de herkomstgemeente van deze mensen is. Ook verschillen de inspanningen die de verschillende gemeenten hebben geleverd ten tijde van het onderzoek. Dit heeft tot gevolg dat in de ene gemeente actiever en grondiger is geteld, dan in de andere. Vanuit dat oogpunt wordt geadviseerd om terughoudend te zijn in het verbinden van conclusies over de spreiding van de populatie over de regio en wat dit betekent voor de bijdrage die individuele gemeenten hieraan moeten leveren. De cijfers kunnen wel helpend zijn om het gesprek hierover op gang te brengen en om te verkennen hoe de gemeenten, al dan niet in gezamenlijkheid en vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid, met de geconstateerde opgave aan de slag gaan.

Op basis van wat hiervoor is beschreven, is het belangrijk om hier op een passende manier opvolging aan te geven. In de regio Centraal-Gelderland werken de gemeenten, samen met haar partners binnen het programma Samen aan Zet aan de transformatie van Beschermd Wonen en de aanpak van dak- en thuisloosheid. Hiervoor is een regionaal uitvoeringsplan opgesteld. Het is belangrijk om de uitkomsten van dit onderzoek te bezien in het licht van dit uitvoeringsplan en van dit uitvoeringsplan gericht acties te ondernemen om a) dak- en thuisloosheid te voorkomen, b) mensen die dak- of thuisloos raken zo snel mogelijk naar een passende, zelfstandige woonplek te leiden (Eerst een (t)huis) en c) de spreiding van het hiervoor benodigde voorzieningenaanbod in de regio en binnen gemeente zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Er ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de centrumgemeente Arnhem en de regiogemeenten om te zorgen voor passende huisvesting en ondersteunen voor dak- en thuisloze inwoners.

Daarbij is het goed om te benoemen dat de Wmo 2015 formeel gezien geen onderscheid kent tussen centrumgemeenten en regiogemeenten. Alle gemeenten zijn op grond van artikel 1.2.1 verantwoordelijk voor opvang en beschermd wonen. Artikel 2.6.1 verplicht colleges echter met elkaar samen te werken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is. Het Rijk en de VNG hebben afgesproken om voorlopig nog te blijven werken met de centrumgemeenteconstructie voor opvang. De centrumgemeenten hebben hierbij een regierol en

ontvangen ook financiële middelen van het Rijk. Dit gaat via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds: de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang (DUMO). De DUMO heeft betrekking op de ETHOS Light-categorieën 1 tot en met 3. Ook voor een deel van ETHOS Light-categorie 4 ontvangt de centrumgemeente Arnhem een decentralisatie-uitkering. Het gaat daarbij om de groep die uitstroomt vanuit een intramurale instelling voor Beschermd Wonen naar zelfstandig wonen.

Voor de ETHOS Light-categorieën 5 tot en met 7 geldt dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben. De gemeente is lokaal verantwoordelijk voor het huisvestingsbeleid en daarmee ook voor verantwoordelijk voor het huisvesten van dak- en thuisloze inwoners. Anders dan voor ETHOS Light-categorieën 1 tot en met 4 geldt dat de centrumgemeente hier geen regierol heeft en ook geen financiële middelen ontvangt van het Rijk. Elke gemeente ontvangt afzonderlijk hiervoor middelen die onderdeel uitmaken van de Rijksuitkering die gemeenten ontvangen vanuit het gemeentefonds. De gemeente bepaalt in principe lokaal op welke wijze deze middelen worden ingezet.

Mogelijke vervolgstappen

Naast de integratie van de uitkomsten van het onderzoek met regionaal uitvoeringsplan maatschappelijke opvang, onderdeel van het programma Samen aan Zet kunnen de gemeenten overwegen om mogelijk de onderstaande vervolgstappen te zetten.

1. De regio gebruikt de geïnventariseerde aantallen van categorie 1 tot en met 4 als input voor het (spreidings)plan om te komen tot toekomstbestendige huisvesting voor dak- en thuislozen.
2. De regio gebruikt de inzichten uit het onderzoek om intergemeentelijk het gesprek te voeren over de spreiding van de huisvestingsopgave en de bijdrage die elke gemeenten hieraan kan leveren.

Bijlagen

1. Onderzoeksrapportage aantal dak- en thuislozen regio Centraal Gelderland