

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Willemijn Burggraaf	Datum	25 november 2025
E-mail	willemijn.burggraaf@utrecht.nl	Kenmerk	33694519
Type brief	Voortgangsbrief	Onderwerp	Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang en beschermd wonen
Bijlage(n)	3	Beleidsveld	Maatschappelijke opvang en Beschermd wonen

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u over de stand van zaken van een aantal (landelijke) ontwikkelingen en de lokale en regionale voortgang op gebied van het beleidsveld Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Ook gaan we in op een aantal toezeggingen. Daarnaast treft u ter informatie als bijlagen aan:

- Het Uitvoeringsprogramma MO & BW U16 2025-2026;
- Het Uitvoeringsprogramma Regionale Aanpak Dakloosheid 2025-2026;
- Het Onderzoeksrapport 'Een sterke basis voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang'.

Over Wonen eerst en de uitvoering van het [Initiatiefvoorstel Utrecht geeft thuis](#) wordt u geïnformeerd in de periodieke voortgangsbrieven Wonen en volkshuisvesting. De vorige voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen heeft u op [9 april 2025](#) ontvangen.

Druk op de opvang

Het aantal mensen dat een beroep doet op daklozenopvang wisselt per dag en seizoen. In de herfst en winter is de druk hoger en is het met regelmaat een puzzel om voor de op te vangen mensen een passende plek te vinden. Wanneer de opvang volledig bezet is, wordt een zorgvuldige afweging gemaakt. Daarbij wordt gekeken naar wie het meest kwetsbaar is en wie de opvang het hardst nodig heeft. Met als doel om zoveel mogelijk mensen een veilige slaapplek te bieden. De krapte op de woningmarkt beperkt de uitstroom en zorgt ook voor meer instroom. Ook zelfredzame mensen vinden op dit moment minder makkelijk zelf een oplossing als zij dakloos raken.

Parallel zien we steeds meer mensen die in Utrecht op straat verblijven. Dit is een fluïde groep, zowel qua ondersteuningsvraag als qua achtergrond. Bijvoorbeeld mensen die door hun gedrag tijdelijk zijn geschorst uit een intramurale voorziening of mensen waar op dit moment geen passend aanbod voor beschikbaar is. Ook zien we mensen die vanwege hun achtergrond geen recht hebben op opvang.

Samen met onze maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door inzet van het Samen Eropaf team, proberen we binnen onze mogelijkheden perspectief te bieden én kaders te stellen.

Druk op de inloop gedurende de winterperiode

In de winter zien we dat de druk op de inloop bij Herstart erg hoog is. We zetten daarom in op het organiseren van een extra algemene inloopvoorziening in de Lutherse kerk, aanvullend hierop zal een extra inloopvoorziening voor ongedocumenteerde mensen op zondag openen gedurende de KWR periodes. Hiermee organiseren we incidenteel een verlichting van de druk die Herstart ervaart in deze periode.

Vorbereiding aanbesteding basiszorg dak- en thuisloze mensen

Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor het bieden van basiszorg aan dak- en thuisloze mensen. Momenteel wordt deze taak uitgevoerd door Stadsteam Back Up. Vanaf 2027 moet deze vorm van ondersteuning opnieuw ingekocht worden. De voorbereidingen voor deze aanbesteding zijn op dit moment gestart. We proberen waar kan zoveel als mogelijk aan te sluiten op de lopende aanbesteding Wmo ondersteuning in de wijk en rekening te houden met de komende aanbesteding Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen die vanaf 2029 opnieuw ingekocht moet zijn.

Buitenruimte bij de Stadsbrug



Per juli 2025 is de opvanglocatie aan de Stadsbrug uitgebreid van 50 naar 80 opvangplekken. De verdeling hiervan bestaat uit 40 plekken voor kwetsbare EU-arbeidsmigranten en 40 plekken voor reguliere dakloze mensen.

Om deze uitbreiding op een verantwoorde en veilige manier te realiseren, is rondom de Stadsbrug een buitenruimte aangelegd. Deze buitenruimte biedt bewoners van de Stadbrug een prettige en veilige plek om buiten te verblijven. Ook is er een aparte rookruimte gecreëerd. De aanleg van de buitenruimte draagt bij aan een aangename leefomgeving en bevordert het welzijn van zowel bewoners als personeel. De eerste reacties zijn zeer positief: de buitenruimte wordt dagelijks gebruikt en draagt zichtbaar bij aan rust, ontspanning en sociale veiligheid.

De Stadsbrug is gevestigd op het OPG-terrein. Vanwege de toenemende overlast wordt er gewerkt aan een integrale gebiedsaanpak, waardoor huidige huurders en bezoekers hun activiteiten op een prettige en veilige manier kunnen voortzetten. U bent hierover eerder geïnformeerd via de [raadsbrief Gebiedsaanpak OPG-terrein – Merwedekanaalzone](#).

Pilot passende zorg voor mensen met een WLZ-indicatie die dakloos zijn of dreigen te raken.

Zorgverzekeraars Nederland (ZN), de VNG MIND, Valente, de Nederlandse ggz en het ministerie van VWS hebben een gezamenlijk actieplan gericht op passende zorg voor mensen een Wet langdurige zorg (WLZ)-indicatie. Een van de acties is gericht op WLZ-cliënten die die dakloos zijn of dreigen te raken. In 10 pilotregio's wordt ingezet op het verbeteren van de toeleiding en uitstroom naar passende woonzorg voor mensen met een WLZ-indicatie. De gemeente Utrecht is samen met het zorgkantoor Zilveren Kruis trekker voor de pilot in onze regio.

Doel van de pilot is snellere toeleiding van mensen met een WLZ-indicatie die dakloos zijn of dreigen te worden naar de juiste woonzorg door versterken van de samenwerkingsafspraken in pilotregio's. De pilot is in eerste instantie gericht op WLZ GGZ indicaties, maar wij nemen daar ook WLZ Verstandelijk Gehandicaptenzorg (VG) in mee. We hebben namelijk gezien in eerste analyse dat deze groep in onze regio ook groot is.

Aan het einde van pilotperiode levert ons dit duidelijke en werkbare samenwerkingsafspraken op en structurele en verbeterde samenwerking in de regio die dakloosheid voorkomt en uitstroom uit de maatschappelijke opvang verbetert/versnelt. Dit verlaagt de druk op de maatschappelijke opvang en minder druk op de maatschappelijke opvang.

Stand van zaken checklist EU-arbeidsmigranten en humanitaire ondergrens (ibabs ID 745)

Humanitaire ondergrens

In de vorige voortgangsrapportage is toegezegd u te informeren over waar de knelpunten zitten in de uitwerking van het afwegingskader humanitaire ondergrens en de toepassing hiervan naar aanleiding van [M258 Zeggenschap over Utrecht Onderdak](#).

We hebben de humanitaire ondergrens op dit moment als volgt gedefinieerd:

“Ieder mens heeft het recht op leven, fysieke en psychische integriteit en menselijke waardigheid. Hieruit volgt het recht op essentiële basisvoorzieningen (als iemand daar niet zelf in kan voorzien), zoals onderdak, eten, drinken en noodzakelijke of essentiële medische bijstand, zodat de persoon geen onherstelbare schade aan het leven en de menselijke waardigheid oploopt. Specifiek stelt het Europees hof dat een bestaan van maandenlang leven op straat, zonder (toegang tot) basisvoorzieningen, in onzekerheid en zonder zicht op verbetering, niet menswaardig is.”

Momenteel ontwikkelen we een formeel afwegingskader dat iedereen kan gebruiken om passende hulp te bieden, zowel individueel (outreachinge zorg, tijdelijk medisch verblijf, maatwerkvoorzieningen binnen de MOBW) als collectief/beleidsmatig (voor EU-arbeidsmigranten en ongedocumenteerde mensen) en te voorkomen dat er mensen door de humanitaire ondergrens heen zakken.

Zowel de individuele als collectieve interventies gaan gepaard met dilemma's:

- EU-migranten en ongedocumenteerde mensen zijn geneigd om zich binnen het land te verplaatsen en regiobinding is moeilijk op hen toe te passen.
- De keuze om individuele interventies in te zetten voor de meest kwetsbaren vraagt maatwerk:
 - Loopt deze persoon zelf gevaar, bijv. een (groot) risico op blijvende gezondheidsschade/leven als we niet meteen ingrijpen?
 - Is er risico op 'gevaar' (zoals ernstige overlast, verward gedrag) in de samenleving als er niet wordt geïntervenieerd?
 - Welke timing is passend om voor deze persoon een duurzaam perspectief te realiseren. Vroegtijdige inzet helpt om (verergering van) somatische/psychische ziekte en slachtofferschap te voorkomen, maar soms is iemand nog niet klaar om gemotiveerd om te werken aan legaal verblijf, werk, terugkeer of doormigratie.

- Voor EU-migranten met herhaalde dakloosheid en onderliggende (multi)problematiek is het perspectief op herstel over het algemeen beter in het land van herkomst. Duurzame terugkeer is echter niet af te dwingen, omdat zij EU-landen (voor in ieder geval drie maanden) vrij mogen inreizen.
- Effectieve 'bemoeizorg' door veldwerk en het Eropaf-team resulteert niet automatisch in toeleiding tot passende zorg omdat taal- en culturele barrières, de afwezigheid van een steunend netwerk en het ontbreken van minimale randvoorwaarden (rust, privacy en een individuele kamer) in de weg kunnen staan om verslaving en ggz-problematiek succesvol te behandelen.
- We hebben als gemeente niet de mensen, locaties en middelen om voor iedereen zonder Wmo-rechten in de stad de humanitaire ondergrens te borgen.

Omdat elke situatie verschilt, blijft het altijd maatwerk er is geen vast kader dat zegt: "zo moet het". De humanitaire ondergrens is daarmee een leidraad en geen beslisinstrument. Om de mensenrechten toch zo goed mogelijk te borgen wordt, naast het aanbod voor Wmo-gerechtigden, ook inloop, nacht-/24-uursopvang en koudweeropvang voor niet-rechthebbende EU-migranten en ongedocumenteerde mensen geboden. Dit allemaal binnen de mogelijkheden die er zijn, zowel in beschikbaarheid van plekken als middelen. Er zijn namelijk niet voldoende voorzieningen voor iedereen (wachtlijsten voor beide groepen). Daarom zetten we in op 2 dingen:

- Borgen dat EU-migranten die wel recht op Wmo hebben opgebouwd, hier ook gebruik van kunnen maken d.m.v. de checklist gelijke behandeling, waar we hieronder op zullen ingaan.
- Voor de andere dakloze EU-migranten en ongedocumenteerde mensen worden d.m.v. bemoeizorg, ketensamenwerking & triage (casuïstiekoverleg) interventies ingezet op de meest kwetsbare personen (psychische of somatische ziekte, jongeren/ouderen, vrouwen, met een beperking, zwangerschap of slachtofferschap), om te voorkomen dat er mensen op straat overlijden (recht op leven), blijvende gezondheidsschade oplopen, een gevaar vormen voor zichzelf of anderen (recht op fysieke en psychische integriteit), of langdurig op straat blijven zonder perspectief (recht op menselijke waardigheid).

Checklist EU-arbeidsmigranten

In de commissievergadering van de programmabegroting op 30 november 2025 is toegezegd u voor Q1 2025 te informeren over de stand van zaken van de (juridische) toepassing van de checklist EU-arbeidsmigranten. Op dit moment ondersteunen we kwetsbare EU-arbeidsmigranten bij het vinden van werk of bij hun terugkeer naar het land van herkomst. Wanneer dat nodig is, bieden we opvang, ongeacht de uitkomst van de checklist. Afgelopen periode zijn we, naast deze werkwijze ook gestart met het werken met de checklist. Dit betekent dat we nu werken volgens twee parallele sporen:

Spoor 1: we beoordelen of iemand kwetsbaar is en bieden ondersteuning bij het vinden van werk of bij terugkeer naar het land van herkomst.

Spoor 2: we helpen bij het op orde brengen van documenten, zodat de checklist volledig en zorgvuldig kan worden doorlopen.

In spoor 2 richten we ons op het proces rondom invullen, samenwerking met Barka en andere partners, toegang tot gegevens en juridische mogelijkheden/beperkingen. In praktijk lopen we o.a. tegen de volgende zaken aan:

- De Europese Richtlijn is niet goed doorvertaald naar nationale wetgeving die onze toegang tot data en gegevens regelt, daarmee komen we in de uitvoering in de knel.
- Het doorlopen van de checklist vereist veel informatie en bewijsmateriaal waar veel EU-migranten niet over blijken te beschikken. Opvragen van die documenten beslaat maanden
- We hebben geen wettelijke grondslag om in Suwinet het arbeidsverleden van een aanvrager te bekijken. Doordat we dit niet kunnen doen, is het heel moeilijk vast te stellen of iemand een arbeidsverleden heeft.

- Sommige elementen uit de checklist botsen met vragen uit de WMO-toets (bij de checklist voldoen bijvoorbeeld bepaalde antwoorden, maar deze zijn dan niet voldoende voor de Wmo-toets)
- Doordat EU-migranten vaak niet goed geregistreerd staan in Nederland en niet goed weten hoe het hier werkt, missen zij de documenten die nodig zijn om hun recht op gelijke behandeling vast te stellen en daarna de WMO-toets te doorlopen.

Samen met onze partners zoeken we naar oplossingen en voeren we lobby naar het Rijk. We houden uw raad op de hoogte van de voortgang in onze voortgangsrapportages. Aanvullend wordt uw raad in Q1 2026 ook geïnformeerd over de stand van zaken gecoördineerde aanpak EU-arbeidsmigranten.

Regionale samenwerking

De intensieve samenwerking met de andere gemeenten in de regio, waarover u in april 2025 bent geïnformeerd, is in de afgelopen periode voortgezet.

Vastgestelde uitvoeringsprogramma's

Het Uitvoeringsprogramma Beschermd Wonen 2025-2026 is vastgesteld door alle colleges en ook het Uitvoeringsprogramma Regionale Aanpak Dakloosheid 2025-2026 is inmiddels opgesteld en vastgesteld. Beide uitvoeringsprogramma's treft u als bijlage bij deze brief aan. U leest hierin ook de inzet en het belang van ervaringsdeskundigen terug in lijn met motie [M258 Zeggenschap over Utrecht Onderdak](#). Gezien de grote overlap van de opgaven worden vanaf 2027 de uitvoeringsprogramma's Beschermd Wonen en Regionale Aanpak Dakloosheid samengevoegd.

In het Uitvoeringsprogramma dakloosheid is voor de subregio's opgenomen welke projecten zij willen realiseren en of voortzetten de komende periode. In Utrecht West wordt een corporatiehotel ontwikkeld voor economisch dakloze mensen. De Lekstroomgemeenten werken aan het creëren van tijdelijke plekken voor dakloze mensen. Medio dit jaar is, in samenwerking met De Tussenvoorziening een locatie in Houten geopend en er wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van een aantal prikkelarme woonplekken in Lopik. In Zuidoost Utrecht worden de middelen onder andere ingezet voor netwerkversterking ter voorkoming van dakloosheid. Naast deze en ook andere projecten, wordt op dit moment met de gehele regio de voorbereiding getroffen voor de Ethos telling, die op 12 mei 2026 zal plaatsvinden. Deze telling geeft voor de gehele regio en alle individuele lokale gemeenten meer inzicht in de verschillende doelgroepen en waar deze zich bevinden. Daarmee kunnen we de uitvoering van Regionale aanpak dakloosheid verfijnen en beter toespitsen op de informatie die door telling naar voren komt. De uitkomst van deze telling verwachten we in Q4 2026.

Onderzoeksrapport 'Een sterke basis voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang'

Naast het organiseren van voorzieningen en woonplekken, werken de U16-gemeenten ook samen als het gaat om preventie en het goed landen van inwoners in de wijk als zij uitstromen uit een voorziening. Doel is dat alle inwoners, ook in kwetsbare situaties, zo goed mogelijk worden ondersteund om zelfstandig te wonen in hun wijk, dorp of stad. Preventie en duurzame uitstroom staan centraal.

In opdracht van de U16 is de afgelopen maanden een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar welke basisvoorzieningen volgens inwoners en professionals in de verschillende wijken nodig zijn. Het rapport geeft inzicht in wat nodig is om zelfstandig wonen te borgen en terugval te voorkomen. Er worden vijftien interventies omschreven die samen een stevige structuur vormen, zoals outreachende hulp, financiële begeleiding, dagbesteding en het voorkomen van huisuitzettingen. Het volledige

rapport vindt u in de bijlage. Het rapport geeft een goede basis om mee verder te gaan en met elkaar te sturen op de vastgestelde doelen.

Pilot beschermd thuis

Recent bent u in de [voortgangsbrief](#) geïnformeerd over de inkoop Wmo ondersteuning in de wijk. In deze inkoop is een tweejarige pilot Beschermd Thuis opgenomen. Met deze pilot onderzoeken wat de meerwaarde is van het in de wijk organiseren van ook de meest intensieve vorm van ondersteuning en het flexibel kunnen op en afschalen. Deze pilot die vanaf 2027 gaat starten, is relevant voor de gehele regio. Beschermd Thuis is op dit moment een ondersteuningsvorm die regionaal is ingekocht en ook regionaal wordt georganiseerd. Voor de inwoners van de U16 en vanuit het belang van preventie is het essentieel dat deze ondersteuningsvorm beschikbaar blijft in de gehele regio. Hoe dit georganiseerd gaat worden en welke leereffecten van de pilot in Utrecht daarbij kunnen worden meegenomen is onderwerp van gesprek. Een vertegenwoordiging vanuit de U16 is betrokken bij de dialoofase. Daarnaast wordt op verschillende regionale tafels het gesprek gevoerd over hoe we de toekomstige samenwerking en organisatie zien als het gaat om Beschermd Thuis en welke afspraken we daarover met elkaar hebben te maken.

Aanpassingen zorglandschap

Safehouses

We zien in de afgelopen jaren dat er een toenemende vraag is naar safehousetrajecten. Zowel verblijfsplekken als ambulante trajecten. Een safehousetraject is een hersteltraject na een klinische opname. Het is een tussenstap voor mensen na een opname en voorkomt terugval. Binnen de U16 zijn er nu in beperkte mate safehousetrajecten beschikbaar, wat maakt dat de gemeente Utrecht vaak afhankelijk is van aanbieders buiten de regio. Dit willen we veranderen. Ook in de U16 moet het mogelijk zijn om na klinische behandeling verder te werken aan herstel. Daarom zijn we met onze regionale aanbieders in gesprek om te kijken hoe deze plekken in de U16 kunnen realiseren.

Prikkelarme plekken

In de vorige voortgangsrapportage bent u geïnformeerd over de tijdelijke locaties van de prikkelarme plekken. Afgelopen periode is ingezet op verlenging van tijdelijke vergunningen van de Heem Heycoppercade, de Boerderij van Lister aan de Nieuwe Houtenseweg en Skaeve Huse bij Place2BU. Eind 2025 verwachten we een advies over de mogelijkheden voor permanente bestemming voor de Boerderij. Er wordt nog gezocht naar een alternatieve locatie voor de Skaeve Huse. Mocht de nieuwe locatie dat toelaten, dan wordt ook uitbreiding van plekken meegenomen.

Om ook in de regio meer prikkelarme plekken te realiseren is een projectleider Ruimte gestart. Hij fungeert als kwartiermaker binnen de U16 om lokale gemeenten te stimuleren en te ondersteunen op dit vraagstuk. Op verschillende plekken in de regio ontstaan initiatieven om extra plekken te realiseren.

Met het zorgkantoor en zorgaanbieders werken we een verbeterde samenwerking. Denk hierbij aan gezamenlijke triage voor toegang, het realiseren van extra zorg als dat nodig is en afspraken over time out plekken.

Toezeggingen: Inzet in op middelenvrije locatie en extra activering, implementatie Barka-aanpak (lbabs ID [746](#) en [811](#))

In de vorige voortgangsrapportage hebben we u geïnformeerd over de extra inzet op activering. We hebben in deze brief toegezegd bij deze rapportage verder in te gaan op de implementatie van de Barka-aanpak hierbij. Ook zullen we in deze brief ingaan op de middelenvrije locatie.

Vanuit de Barka uitgangspunten *actieve deelname*, *normaliseren* en *uitgaan van wat mensen wél kunnen* worden bewoners van de opvanglocatie Stadsbrug gestimuleerd om een bijdrage te leveren

aan hun eigen herstel en aan het dagelijks leven binnen de opvang. De verdere ontwikkeling van dit activeringsaanbod is in ontwikkeling.

Op dit moment wordt de samenwerking met maatschappelijke partners verkend, wat het mogelijk maakt om bewoners deel te laten nemen aan sportactiviteiten, scholing en (arbeidsmatige) dagbesteding. Deze aanpak sluit aan bij de visie dat opvang en actieve deelname hand in hand gaan, en dat deelname aan zinvolle activiteiten bijdraagt aan herstel, structuur en maatschappelijke participatie.

Wat betreft de ontwikkeling van een middelen vrije locatie constateren we dat binnen de huidige opvangvoorzieningen het praktisch niet uitvoerbaar is om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen groepen met en zonder middelengebruik. Op dit moment ligt de nadruk op het toestaan van gecontroleerd middelengebruik binnen de opvang en hostels, om overlast op straat te beperken en de veiligheid in de omgeving te bevorderen.

Toezegging: M60 Niemand wordt ontslagen uit een instelling zonder vervolg (lbabs ID: [6479](#))

Voor jongeren is op deze motie een reactie gegeven in de raadsbrief '[Uitvoering motie iedere jongere onder dak](#)'. In deze brief zullen we ingaan op de rest van de doelgroepen die hiermee te maken kunnen krijgen.

In de contractering met de partners voor beschermd wonen en opvang is een protocol 'zorgbeëindiging' opgenomen waarin is toegelicht in welke bijzondere situaties een aanbieder zorg voortijdig mag beëindigen. Er moet dan sprake zijn van zwaarwegende redenen en slechts onder bijzondere omstandigheden zoals ernstige bedreiging. In dit protocol is ook opgenomen welk proces vervolgens moet worden doorlopen. Zoals bespreking van een de casus met andere disciplines en deskundigheidsniveaus. Hiervoor is het Utrechts NetwerkOverleg ingericht waar aanbieders complexe casuïstiek bespreken om gezamenlijk tot een maatwerkaanpak te komen samen met andere partners. Eveneens kan een gemeentelijke procesregisseur ondersteunen bij problematiek die bijvoorbeeld om een aanpak over verschillende domeinen en/of financieringsvormen heen gaan.

Tot slot

Samen met onze partners en de regio wordt intensief gewerkt aan een passend zorglandschap. Vanuit de gedachte passende zorg, passende financiering. Samen met de regio wordt op basis van de uitvoeringsprogramma's uitvoering gegeven aan de ingezette koers: wonen eerst. Dit gaat echter niet vanzelf. Het grote tekort aan kleine, betaalbare woonplekken zorgt ervoor dat de instroom groeit en de uitstroom stukt. Kortom: gezien de huidige complexe tijden, blijft het een forse uitdaging.

Met deze voortgangsrapportage hebben we de volgende moties en toezeggingen afgedaan: [M258 Zeggenschap over Utrecht Onderdak](#), [Toezegging M261 Zet in op middelen vrije locatie en activering](#), [Toezegging 811 over meer inzet op activering](#) en [Toezegging M60 Niemand wordt ontslagen uit een instelling zonder vervolg](#). Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. In Q2 2026 volgt er een nieuwe voortgangsrapportage.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,