Bijlagen Beleidsnota Utrecht onderdak

2024-2030



Afdeling Maatschappelijke ontwikkeling

Meedoen naar Vermogen en Utrecht voor Iedereen

Gemeente Utrecht

utrecht.nl/
beleidwmo



Inleiding

Dit document bevat de bijlagen van de Beleidsnota Utrecht onderdak:

- Uitwerking beleidslijnen onder treden
- Achtergrond doelgroepen
- Toelichting voorzieningen
- Greep uit de bronnen

Bijlage 1: Uitwerking beleidslijnen onder de treden

Beleidslijnen Trede 1: Preventie en inzet op bestaanszekerheid

Eerste inzet van de gemeente, regiogemeenten en partners is om dakloosheid te voorkomen binnen de invloedsfeer die de gemeenten en partners hebben.

Voor reguliere dakloze mensen:

- **Voldoende passende woningen in alle gemeenten in de U16 regio voor (dreigend) dakloze mensen.**
  Met het programma Thuis voor iedereen zet Utrecht in op voldoende huisvesting voor kwetsbare en bijzondere doelgroepen, waaronder de uitstroom MO/BW. We maken afspraken over de beweging naar Eerst een thuis en transformatie naar kleinschalige vormen van onderdak in de gehele regio. De inzet is een stabiele eigen woonplek en waar nodig passende hulp en ondersteuning op de verschillende leefgebieden via Thuis voor Iedereen en het Plan van Aanpak Dakloosheid U16.
- **Stevige sociale basis, passende hulp en ondersteuning in de eigen gemeente.**
  Voor U16 inwoners begint dit met inzet op vroegsignalering, het behouden van eigen woonruimte, financiële bestaanszekerheid en passende ondersteuning. Hierbij gaat het over inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en integrale hulp bij meervoudige problematiek. In het regionaal actieplan dakloosheid moeten de regionale afspraken landen over wonen, passende hulp en ondersteuning lokaal en de lokale sociale basis. In lijn met het nieuwe Wmo-beleid zet Utrecht stevig in op preventie door een sterke sociale basis (onder meer door informele zorg, sociale cohesie, taal- en digitale vaardigheden). In het plan van aanpak van de regio maken we afspraken over preventie en verbeteren we de verbinding met voorliggende voorzieningen en samenwerking eerste- en tweedelijnszorg.
- **Passende hulp bij rondkomen en problematische schulden**
  Met betrekking tot financiële bestaanszekerheid geldt voor de gemeente Utrecht dat we met de nieuwe beleidsnota inzetten op tijdig passende hulp ontvangen bij rondkomen en het oplossen van problematische schulden. Inwoners ervaren het stelsel van (lokale) regelingen als complex. De komende vier jaar zetten we daarom in op het eenvoudiger maken van de regels en processen van onze armoederegelingen. Daarnaast proberen we zoveel mogelijk regelingen automatisch toe te kennen als we inwoners in beeld hebben. We gaan ons de komende jaren specifiek richten op de dienstverlening rond aanvragen van een uitkering en bijzondere bijstand. Dit zijn ook processen waar dak- en thuislozen vaak mee te maken hebben. Ook hebben we speciale aandacht voor no-show en uitval bij schuldhulpverlening. Tot slot heeft de nota Financiële bestaanszekerheid speciale aandacht voor kwetsbare jongeren. We besteden hierbij extra aandacht aan dakloosheid onder jongeren en gezinnen en een goede overgang van 18- naar 18+. Vooral jongeren tussen de 18 en 21 jaar die uit de jeugdzorg komen hebben een financieel kwetsbare positie, net als dak- en thuisloze jongeren. Een deel van deze jongeren zit ook in de bijstand. Wij willen juist deze jongeren extra aandacht geven als het gaat om bestaanszekerheid. We gaan daarom de systematiek van de jongerentoeslag herzien en vereenvoudigen.
- **Passende zorg, ondersteuning, verblijf en bemoeizorg voor mensen met samenloop van complexe problemen (domeinoverstijgend passend zorglandschap).**
  Utrecht zet samen met haar partners met het nieuwe actieprogramma ‘Samen eropaf’ in op passende zorg ondersteuning voor mensen met een samenloop van problemen en een (potentieel) veiligheidsrisico. Hierbij wordt onder andere ingezet op doorontwikkeling van bemoeizorg en het zorglandschap. Van belang dat ook in de regio aandacht is voor deze doelgroep en vanuit Utrecht Onderdak agenderen we knelpunten en oplossingsrichtingen binnen dit programma voor mensen met een samenloop van problemen. We leveren input voor de domeinoverstijgende afspraken, de zorgtafels en de afspraken met zorgverzekeraars gericht op het verbeteren van de continuering van zorg en het voorkomen van terugval. Binnen de actielijn zorglandschap besteden we aandacht aan de doelgroep van ex-gedetineerden.

Voor dakloze EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen:

- **Palet hulp en ondersteuning ongedocumenteerde mensen en EU-(arbeids)migranten.**
  Bij EU-arbeidsmigranten zetten we in op opvang van de meest kwetsbare mensen en de outreachende ondersteuning en begeleiding van Barka, die meer dan de helft van de dakloze EU-arbeidsmigranten helpt zonder dat zij opvang nodig hebben. Voor ongedocumenteerde mensen die niet in aanmerking komen voor de LVV zetten we in op kennis en bewustwording in de Utrechtse keten over rechten en plichten van deze doelgroep en een aanpak gericht op terugkeerperspectief naar eigen land of het eerste land van aanmelden. Om voor deze groepen echt in te kunnen zetten op preventie hebben we echter integraal landelijk beleid nodig.

Beleidslijnen Trede 2:
Opvang op basis van landelijke kaders

Als met inzet in trede 1 niet voorkomen kan worden dat mensen dakloos raken, organiseert de gemeente opvang binnen de eigen 'opvangkolom' (Wmo, LVV en niet-LVV en EU-(arbeids)migranten) op basis van landelijke kaders en landelijke middelen. Deze inzet is gericht op:

Helder toegangsproces en toegangscriteria maatschappelijke opvang

- Er is één helder toegangsproces tot de opvangvoorzieningen, waar triage en plaatsing plaatsvindt naar de best passende vorm van ondersteuning en opvang.
- Duidelijke en aangescherpte toegangscriteria maatschappelijke opvang in lijn met de G4 en sturen op landelijke toegankelijkheid en een eenduidiger toegangsproces, heldere werkprocessen en samenwerkingsafspraken.
- Voor remigrerende gezinnen zijn heldere toegangscriteria geformuleerd op basis van de uitgangspunten in deze beleidsnota.
- De uitkomst van het evaluatieonderzoek naar de uitvoering van de basiszorg voor dak- en thuisloze mensen (Stadsteam Back Up) en inrichting van de MO-keten is hierin leidend.

Toekomstbestendig organiseren functies van de gecombineerde inloopvoorziening

We bieden laagdrempelige inloop waar dakloze mensen zich kunnen melden. Mensen krijgen hier eerste ondersteuning en worden doorgeleid naar de juiste hulp. De mogelijkheid hiertoe is verschillend voor de verschillende doelgroepen die bij de inloop komen (zie bijlage). We waarborgen hierbij de veiligheid van de bezoekers en de uitvoerend professionals en omwonenden. Vanwege een groeiend aantal bezoekers en de combinatie van doelgroepen is de inrichting van de inloop niet meer uitvoerbaar binnen de huidige financiële kaders. Met de veranderende doelgroepen is het binnen de huidige kaders niet meer uitvoerbaar dus dit vraagt een aantal keuzen. We werken uit hoe we dit inrichten en besteden dit opnieuw aan.

- Er is passende sociaal medische zorg en een aantal ziekenboegbedden voor dakloze mensen waarvoor de reguliere opvang niet geschikt is vanwege medische problemen.

Effectieve en efficiënte organisatie opvang

- Sturen op effectieve en efficiënte opvang volgens het principe zo kort als kan, zo lang als nodig en zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig.
- Uitgaan van passende kwaliteit en noodzakelijke plekken met een inzet op versobering, zodat meer mensen opgevangen kunnen worden binnen bestaande kaders. Voor de maatschappelijke opvang betekent dit dat we zullen inzetten op meer meerpersoonkamers waar dit mogelijk en passend is.

Inzet op perspectief, met meer focus op wat een dakloze zelf kan bijdragen

- We kijken nog meer naar de mogelijkheden van de dakloze persoon binnen participatie en re-integratie, met onderscheid in het perspectief voor de verschillende doelgroepen. We zetten in de opvang nog meer structureel in op activering, toeleiden naar werk en/of perspectief.

Extra inzet op versnellen duurzame doorstroom en uitstroom

- Sturen op uitvoering op voorwaardenaanpak en trajectbegeleiding. De voorwaardenaanpak en de trajectbegeleiding vragen om actualisatie en gerichte sturing op cliëntniveau op doorstroom en uitstroom. Iedereen in de opvang heeft een persoonlijk plan van aanpak gericht op perspectief en gebaseerd op een integrale intake. Hierbij wordt ingezet op de motivatie van de cliënt, eigen regie, de benodigde diagnoses (onder andere verstandelijke beperkingen), de gezondheidssituatie, voorkomen van verergering van problematiek, stabilisatie, herstel en participatie.
- Voor dakloze EU-(arbeids)migranten zetten we samen met Stichting Barka blijvend in op een outreachende aanpak, om terug te leiden naar werk en onderdak of naar het land van herkomst.
- Voortzetten van de huidige succesvolle aanpak voor de LVV gericht op perspectief (verblijf, terugkeer of doormigratie). We blijven hierbij inzetten op voorkomen van een ongedocumenteerd bestaan op straat en verdwijnen in de illegaliteit, met de risico's van dien. Dit kunnen we alleen doen met de huidige rijksfinanciering voor de LVV.
- Voor ongedocumenteerde mensen die niet in aanmerking komen voor de LVV zetten we in op kennis en bewustwording in de Utrechtse keten over rechten en plichten van deze doelgroep en een aanpak gericht op terugkeerperspectief naar eigen land of het eerste land van aanmelden.
- Ongedocumenteerde mensen die niet in aanmerking komen voor de LVV vangen we niet op, tenzij op basis van humanitaire gronden. In dat geval is de inzet zo kort mogelijk op te vangen en te werken aan zelfredzaamheid en perspectief (verblijf, terugkeer of doormigratie).

Inzet op perspectief voor overlastgevende criminele vreemdelingen

Voor overlastgevende en/of criminele vreemdelingen ontwikkelen we een aanpak van zorg en handhaving. Deze aanpak is gericht op het in beeld brengen van de doelgroep en vrijwillige terugkeer. Dit doen we vanuit het meldpunt Perspectief, in combinatie met gedwongen aanpak vanuit AVIM, samen met andere rijkspartners en steden. Daarbij werken opvang en Openbare Orde en Veiligheid aan een gericht Actieplan voor deze groep.

Beleidslijnen Trede 3: Doelgroepoverstijgende opvangoplossingen

Als het binnen treden 1 en 2 niet lukt om dakloosheid te voorkomen, passende andere oplossingen in te zetten in plaats van opvang en/of voldoende opvang te organiseren, dan is de inzet gericht op doelgroepoverstijgende maatregelen. Onder deze trede zetten we in op betere opvang groepen in een heel kwetsbare situatie.

- **Meer flexibiliteit in het opvangplekken voor dakloze mensen.**
  Vrijmaken van flexibele ruimte in het MO stelsel en breder in het opvangstelsel voor de meest kwetsbare mensen die niet onder de Wmo vallen, maar wel opvang nodig hebben op basis van humanitair medische gronden. We benutten hierbij de werkzame bestanddelen vanuit de outreachende aanpak voor EU-(arbeids) migranten en wat werkt in de LVV-keten & aanpak NGO's. We stellen een afwegingskader op met handelingsperspectief en uitwerking van de humanitaire ondergrens voor mensen met een zeer grote kwetsbaarheid.

- **Structurele aanpak en financiering opvang tijdens Koudweer (KWR).**
  Structurele en efficiënte organisatie, locatie, middelen en financiële afspraken met uitvoerende partijen met betrekking tot de Koudweerregeling, in samenwerking met de G4.

- **Vervolg geven aan de inzichten uit de rechtentool voor EU-(arbeids)migranten**
  Utrecht heeft deelgenomen aan de pilot rondom de rechtentool van het ministerie van VWS die inzicht geeft aan de vigerende rechten van EU-(arbeids)migranten. We agenderen deze inzichten met VWS en zetten actief in op de lobby rondom de benodigde middelen en integrale aanpak die de implicaties van de rechtentool vragen.

- **Sociaal medische zorg voor de meest kwetsbare dakloze mensen.**
  We zetten maximaal in op wat voorliggend vanuit de Zorgverzekeringswet en de CAK-regelingen gefinancierd en georganiseerd kan worden. We verbeteren de sociaal-medische advisering.

- **Op zoek gaan naar initiatieven vanuit nieuwe partners die bijdragen aan het verlichten van de druk op de opvang.**
  We onderzoeken hoe we maatschappelijke partners en het bedrijfsleven beter kunnen betrekken bij het verlichten van de druk op de opvang. We benutten informele (en vaak goedkopere en duurzamere) oplossingen en vergemakkelijken informeel verblijf. We stimuleren bestaande of nieuwe initiatieven vanuit informele zorgpartners en gemeenschappen, zoals kerken, moskeeën en vrijwilligersorganisaties voor alle doelgroepen. We laten ons hierbij inspireren door Europese initiatieven, met wie we ook actieve samenwerking aangaan. Dat biedt ook mogelijkheden voor Europese subsidies.

Aanvullende beleidslijnen

In aanvulling op de beleidslijnen zetten we ook in op randvoorwaardelijke verbeteringen en aanvullende beleidslijnen:

- Zolang er onvoldoende uitstroommogelijkheden zijn en de autonome toename van dakloosheid zich voordoet, organiseren we voldoende opvangcapaciteit om aan onze wettelijke taken in het kader van de Wmo te voldoen en de humanitair medische ondergrens te borgen.
- We verbeteren het beeld, de monitoring en data op het gebied dakloosheid en opvang: we creëren scherper zicht op het aantal dakloze mensen, beschikbaarheid en bezetting van opvangplekken en data over instroom, doorstroom en uitstroom van alle opvangvoorzieningen, ook om daarop te kunnen sturen. Hiervoor ontwikkelen we een integraal dashboard met sturingsinformatie.
- Op basis hiervan verbeteren we de sturing en samenwerking.
- We versterken de inzet van ervaringskennis en de positie van cliëntorganisaties.
- We verbeteren de rol van professionals, praktijkleren en leren van goede praktijken.
- We zetten in op de veiligheid van mensen en professionals in de opvang.
- We geven een impuls aan publiek-private samenwerking en andere vormen van financiering.

Dit doen we ook samen met het Regionaal plan van aanpak dakloosheid U16.

Bijlage 2: Achtergrond doelgroepen

In Nederland is, net als in de rest van Europa, het profiel van groepen mensen met woononzekerheid en gebrek aan onderdak de afgelopen jaren sterk veranderd (Feantsa, 2018). Twintig jaar geleden ging het vooral om een zeer kwetsbare groep dakloze mensen, vaak met ernstige lichamelijke, psychische - en verslavingsproblematiek die buiten sliepen en zichtbaar waren in de buitenruimte. Naast deze groep is er nu een groter wordende groep dakloze mensen die geen eigen woonplek heeft of deze dreigt te verliezen.

In deze bijlage beschrijven we de hoofddoelgroepen dakloze mensen:
- Reguliere dakloze mensen
- Dakloze EU-(arbeids)migranten
- Dakloze ongedocumenteerde mensen (LVV, niet LVV-gerechtigden, veilige landers en remigrerende gezinnen)

Per doelgroep beschrijven we de volgende elementen:
- Omschrijving doelgroep
- Grondoorzaken en factoren daklooshеid
- Landelijk beleid
- Huidig Utrechts kader en beleid
- Cijfers en voorzieningen

Reguliere dakloze mensen

Omschrijving doelgroep
Voor definiëring van de doelgroep daklozen sluit we aan bij de definitie van het CBS omdat deze het beste aansluit bij onze huidige definitie van daklozen zoals opgenomen in de toekomstvisie op de daklozen opvang (2017): daklozen zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten of een auto, of in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats.
Het gaat om een diverse groep mensen dat dakloos raakt. Als we kijken naar de mensen die we in beeld hebben zien we de volgende subgroepen:

Mensen met multi-problematiek
Deze groep kampt met problematiek op meerdere levensdomeinen, zoals psychische problemen, verslaving, verstandelijke beperkingen, laaggeletterdheid of een combinatie daarvan. Voor een groot deel zijn dit mensen die zorg nodig hebben. Een groot deel van deze mensen stroomt duurzaam uit. Voor een deel is binnen het zorglandschap geen passende zorg voor beschikbaar (Wmo/WLZ/Zvw) of zijn dit mensen die niet te handhaven zijn of zorg mijden. Voor gezinnen die dakloos raken speelt veelal ook multi-problematiek.

Economisch dakloze mensen
Deze groep is de afgelopen jaren in beeld gekomen als ‘nieuwe daklozen’ die relatief zelfredzaam zijn, maar ten gevolge van sociaaleconomische problemen zoals (hoge) schulden, een relatiebreuk of het verlies van een baan dakloos raken. Bij deze dakloze mensen is het woonprobleem voorliggend (en vaak enkelvoudige problematiek). Oplossing voor deze doelgroep ligt dat ook bij voldoende huisvesting en het eenvoudiger maken van samen wonen. De hulp, ondersteuning en opvang voor deze doelgroep valt niet onder de maatschappelijke opvangtaak van de centrumgemeente, maar de lokale verantwoordelijkheid van alle gemeenten.

Jongvolwassenen tussen de 18 en 27 jaar
Er is een toename te zien in het aantal dakloze jongvolwassenen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de jongeren die uitstromen uit jeugdzorg en geen passend vervolgplek hebben en/of de jongeren waarvoor de overgang van de hulp en ondersteuning die zij voor hun 18e ontvingen en na hun 18e nodig hebben niet goed aansluit. Voor jongvolwassenen hebben we specifieke opvangplekken bij de Dijk.

Dakloze ex-gedetineerden
Voor ex-gedetineerden is er, ondanks de gerichte inzet tijdens detentie om zijn/haar perspectief te verbeteren, niet altijd een passende vervolgoplossing bij het verlaten van de Penitentiaire Inrichting. Deze personen worden gemeld bij de maatschappelijke opvang. Dit is een aandachtspunt voor de actielijn zorglandschap van het actieprogramma Eropaf.

Grondoorzaken en factoren dakloosheid
In de gids van preventie voor dakloosheid 'Toekomst met een thuis' (2022) is een uitgebreide analyse uitgevoerd naar oorzaken en factoren van sociale uitsluiting en dakloosheid. Deze analyse laat de complexiteit zien rondom het ontstaan van dakloosheid en de vele factoren die hier een rol in hebben. Dit biedt een stevig fundament voor beleidskeuzes op het gebied van de aanpak van dakloosheid.

Landelijk beleid
De afgelopen jaren stijgt het aantal mensen dat dakloos is in Nederland. Daarom zette de overheid in op het voorkomen en verminderen van dakloosheid o.a. met de twee programma's in 2020 en 2021: de brede aanpak 'Een (T)huis, een Toekomst', en het Actieprogramma dak- en thuisloze jongeren. Het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 'Herstel begint met een huis' was een belangrijk uitgangspunt van deze programma's. De kern van het advies luidde dat een structureel andere aanpak van dakloosheid nodig was: niet de maatschappelijke opvang, maar een plek om te wonen moet aan de basis staan van dakloosheid. Eind 2022 is het landelijk Actieplan dakloosheid 'Eerst een thuis' gelanceerd en zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk, gemeenten en diverse koepelorganisaties over een stevige beweging naar preventie, Wonen eerst en bestaanszekerheid en de afbouw en ombouw van grootschalige opvangvormen in centrumgemeenten naar kleinschalige opvang in de regio's.

Huidig Utrechts kader en beleid
De gemeente Utrecht is centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang en krijgt jaarlijks middelen van het rijk op basis van de Decentralisatieuitkering Maatschappelijke Opvang (DUMO). De gemeente Utrecht zorgt op basis van de WMO voor de uitvoering van de maatschappelijke opvang in de U16. Het regionale koersdocument MOBW (2017) en de Toekomstvisie op de daklozenopvang (2017) waren hierbij richtinggevende beleidsnota's.

Bestaanscondities	Gezondheid	Wonen	Inkomen	Activiteiten	Relaties
Beschermende factoren	• Toegang tot bestaanscondities • Ondersteuning in de leefwereld • Een gezonde leefomgeving • Gezonde leefstijl en gezondheidsvaardigheden • Toegang tot zorg	• Betaalbare huisvesting • Betaling woonlasten • Gezonde en veilige woon- en leefomgeving (o.a. geen overlast)	• Voldoende en voorspelbaar inkomen • Huishoudadministratie op orde • Adequaat inkomensbeheer • Vroegaanpak betalings-achterstanden en schulden	• Zingevende activiteiten • Scholing • (Vrijwilligers)werk	• Positieve opvoeding • Veiligheid en respect in relaties en gezinnen • Steunend sociaal netwerk • Steunende gemeenschap
Risicofactoren op macroniveau: samenleving	• Ongezonde, onveilige leefomstandigheden • Moeizame toegang tot zorg • Verlies van menselijke maat in contact met overheidsinstanties en zorgaanbieders	• Tekort aan (betaalbare) huisvesting • Tijdelijke huurcontracten • Te krappe of slecht onderhouden huisvesting	• Ontoereikend bestaansminimum • Armoede • Complexe regelgeving en toeslagenstelsel	• Flexibilisering van de arbeidsmarkt	• Individualisering • Veranderende samenlevings-vormen • Afnemende sociale cohesie, verharding • Stigmatisering en discriminatie
Risicofactoren op mesoniveau: relaties	• Lichamelijke en/of psychische problemen van ouder(s) • Verslaving van ouder(s)	• Ouder of een ander gezinslid in detentie		• Laag opleidingsniveau ouders • (Eerder) contact met politie, justitie in verband met misdrijf	• Conflicten of breuken in relaties • Geweld in afhankelijkheidsrelaties • Sociaal isolement
Risicofactoren op microniveau: individu	• Lichamelijke problemen, ziekte • Psychische problemen • Verslaving (alcohol, drugs, gokken) • Cognitieve beperkingen • Ineffectieve coping	• Achterstanden huur of hypotheek • Verblijf in instelling (detentie, opvang, GGZ, Jeugdzorg etc.) • Detentieverleden, recente arrestatie	• Laag inkomen • Langdurig niet kunnen rondkomen • Betalingsachterstanden • Problematische schulden	• Laag opleidingsniveau • Schooluitval • Arbeidsongeschiktheid	• Nare Jeugdervaringen (mishandeling, verwaarlozing, opgroeien in dysfunctionele huishoudens) • Contact met jeugdzorg in jeugd-/ jeugdbeschermingsmaatregel
Triggers van dakloosheid	• Verergering ziekte en/of verslaving • Onvoldoende of niet-passende hulp • Gebrek aan continuïteit van zorg	• Huisuitzetting • Ontslag uit instelling zonder onderdak • Remigratie	• Plotselinge inkomensval (door baanverlies, hoge inflatie en energieprijzen etc.)	• Verlies van baan	• Echtscheiding • Relatiebreuk • Huiselijk geweld

Cijfers en aantallen
Het aantal unieke cliënten in MO-voorzieningen:

	2020	2021	2022	2023
Totaal*	2439	2579	2401	2646
Via begeleiding van stadsteam back-up en ketensamenwerking jongvolwassenen	2119	2138	1902	1851
Opvang rechthebbend	812	755	758	723
Opvang niet-rechthebbend	343	505	449	888

*Voor het totaal aantal unieke cliënten zijn de dubbelingen uit de categorieën ‘via begeleiding’, ‘opvang rechthebbend’ en ‘opvang niet-rechthebbend’ ontdubbeld.

Rechthebbende unieke cliënten in algemene voorzieningen MO:
Aantal unieke cliënten (rechthebbenden) in de algemene voorzieningen maatschappelijke opvang[7] per jaar.

	2021	2022	2023
Hele jaar	397	462	477
Laatste kwartaal 2023	173	224	236

[7]Biltstraat, Koploperstraat, Noiz, Sleep Inn.

Duur van het opvangtraject in MO-voorzieningen:

	2021	2022	2023
Minder dan 30 dagen	384 (65,08%)	385 (58,69%)	341 (52,06%)
Tussen 30 en 90 dagen	111 (18,81%)	161 (24,54%)	141 (21,53%)
Tussen 90 en 180 dagen	60 (10,17%)	65 (9,91%)	89 (13,59%)
Minimaal 180 dagen	35 (5,93%)	45 (6,86%)	84 (12,82%)

Mate van terugval in MO:

Tijd tussen twee MO-trajecten	2021	2022	Verschil met voorgaande jaar	2023	Verschil met voorgaande jaar
Minder dan 90 dagen	185	201		141	
Tussen 90 en 180 dagen	31	44		38	
Tussen de 180 en 730 dagen	75	67		38	
Minimaal 730 dagen	45	32		34	

*Overlappende en aangrenzende trajecten (maximaal vijf dagen tussen trajecten) zijn aan elkaar geplakt.

Opvangvoorzieningen voor dakloze mensen

Locatie en aanbieder	Type opvang en opzet	Aantal plekken	Algemeen/maatwerk	Begeleiding/ activering door	Toegang via	Eenpersoons/meerpersoons
Instroombedden Herstart (LdH)	Instroomplekken 24/7	18	Algemeen	STB	STB	Eenpersoons
	Ziekenboeg	4	Algemeen	STB	STB	
Jansveld Sleep Inn (TV)	Algemene opvang 24/7	42	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	12 eenpersoon/30 meerpersoons
Noiz (TV)	Algemene opvang 24/7	45	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	30 eenpersoon/15 meerpersoons
De Dijk (Youké)	Algemene opvang 24/7	20+2 noodkamers	Algemeen (wordt maatwerk)	Youké	Youké	22 eenpersoons
Biltstraat (LdH)	Algemene opvang 24/7	49	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	49 eenpersoons
Boka (TV)	Volwassenen met grote psychische kwetsbaarheid Opvang 24/7	7	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	7 meerpersoons/slaapzaal
	Gezinnen	21+1 noodkamer	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	22 gezinskamers
Parana (TV)	Volwassenen met grote psychische kwetsbaarheid Opvang 24/7	15	Algemeen (wordt maatwerk)	STB	STB	15 eenpersoons
	Gezinnen	2	Algemeen (wordt maatwerk)			
LDO nieuwe gracht Herstart (LdH)	Volwassenen met ernstige problematiek	12	Maatwerk	LdH	Regionale Toegang	12 eenpersoons
LDO Oudwijkersveldstraat (LdH)	Volwassenen met ernstige problematiek	38	Maatwerk	LdH	Regionale Toegang	38 eenpersoons
LDO Nieuwegracht (LdH)	Volwassenen met ernstige problematiek	9	Maatwerk	LdH	Regionale Toegang	9 eenpersoons
De Stek (TV)	Volwassenen met ernstige verslaving. Opvang in eigen beheer					
Tijdelijke overlooplocatie Stadsbrug	Rechthebbende dakloze mensen	10+15 tot april	Algemeen	STB	STB	Slaapzaal
Corporatiehotel	Alleenstaanden of gezinnen met lichte problematiek maximaal 3 personen	25 alleenst. 22 gezinnen			Vierde huis	Studio of appartement
Lokale woonoplossingen Pitstops	Economisch dakloze mensen					
KWR Stadsbrug en Zeehaenkade		125				

Afkortingen uitgeschreven: LdH: Leger des Heils; TV: Tussenvoorziening; LDO: Laagdrempelige opvang; KWR: Koudweerregeling; STB: Stadsteam Back Up

Dakloze EU-(arbeids)migranten

Omschrijving doelgroep

Hier gaat het om personen uit andere lidstaten van de Europese Unie (EU) die in Nederland via het vrij verkeer van werknemers of van diensten in de EU vaak ongeschoold of praktijkgericht werk doen. Zij werken vaak in flexibele banen en verdienen het minimumloon of iets daarboven. Arbeidsmigranten in Nederland vormen een diverse groep qua herkomstlanden, inkomen, opleidingsniveau en verblijfsduur.

Grondoorzaken en factoren dakloosheid

Een deel van de EU-arbeidsmigranten bevindt zich in een kwetsbare positie. Ze werken en wonen vaak onder gebrekkige omstandigheden. Baanverlies betekent in veel gevallen dat men ook huisvesting en andere regelingen kwijtraakt. Met daarbij de vaak gebrekkige kennis van de Engelse of Nederlandse taal en wet- en regelgeving is het risico op dakloosheid en (ernstigere) psychische- en verslavingsproblematiek relatief hoog. Vanuit dakloosheid is het lastiger om deze mensen te begeleiden terug naar werk en huisvesting of naar land van herkomst. Daarbij zien we dat de (mentale en fysieke) gezondheid van deze mensen op straat snel verslechtert.

Onderzoek toont aan dat het voorkomen en terugdringen van dakloosheid bij verschillende groepen EU-burgers een gedifferentieerde aanpak vraagt, met versterking van lokale samenwerking tussen de gemeenten en de migratieketen om terugkeer naar werk in Nederland of naar land van herkomst te realiseren en een bijdrage aan de vermindering van stigmatisering van de totale groep EU-burgers die voor werk naar Nederland migreert en een zinvolle bijdrage levert aan onze economie (IVO, 2022). Daarbij loont een inzet op meer integrale aanpakken en preventie, met meer bescherming conform EU-regelgeving aan kwetsbare EU-arbeidsmigranten die hun baan verliezen en als gevolg daarvan dakloos raken.

Landelijk beleid

Vanuit het landelijke Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers (2022) wordt ingezet om de doelgroep kwetsbare dakloze EU-burgers perspectief te bieden, menselijk leed te verminderen, overlast op straat te verminderen en mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven terug te laten keren naar het land van herkomst. Er is verder geen landelijk beleid noch dekkende middelen voor zorg en opvang van deze groep.

De uitvoering van het landelijk plan van aanpak gericht op EU-(arbeids)migranten is vooralsnog gericht op zes pilotgemeenten waaronder Utrecht. Een landelijk dekkend plan en de middelen voor een noodzakelijke integrale aanpak zijn in afwachting van een nieuw kabinet. Hiernaast ontbreekt wet- en regelgeving gericht op goed verhuurderschap en goed werkgeverschap met bijbehorende sancties en capaciteit om deze sancties na te leven. Ook ontbreekt het aan regionale en lokale afspraken met uitzendbureaus en werkgevers. Zij pakken onvoldoende hun verantwoordelijkheid om hun werknemers naast werk en passend onderdak en nazorg te bieden.

De opvang van EU-arbeidsmigranten is geen centrumgemeentetaak. Hierdoor hebben zij geen toegang tot de reguliere opvang en is herstel moeilijker realiseerbaar. Voor deze groep werken we nauw samen met de andere 5 pilotgemeentes, G4, Venlo en Eindhoven waarbij we ons beleid afstemmen. We zorgen dat we zoveel mogelijk gelijk optrekken, zodat Utrecht niet meer mensen naar de stad toetrekt ten opzichte van de andere steden. We streven naar een landelijke dekking van deze aanpak.

Momenteel ontwikkelt het ministerie van VWS in samenwerking met diverse partijen een rechtentool waarmee gemeenten in kaart kunnen brengen welke rechten EU-arbeidsmigranten hebben vanuit Europees recht onder de Wmo. Utrecht doet mee aan de pilot. Binnen de pilot wordt inzichtelijk dat een deel van de EU-arbeidsmigranten meer rechten hebben opgebouwd. Dit is afhankelijk van verschillende factoren zoals hoe lang ze al in Nederland verblijven, hoe lang geleden ze werk hadden, ingeschreven staan bij UWV. Als deze groep op basis van de Wmo voor maatschappelijke opvang in aanmerking komt, heeft dat verregaande gevolgen en zou dat ook om meer rijksfinanciering vragen. Met de komst van de rechtentool in ontwikkeling zal naar verwachting dit landelijk beleid aangepast worden. De gemeente volgt deze ontwikkeling actief en kijkt goed wat dit betekent voor het beleid en uitvoering.

Huidig Utrechts kader en beleid

Utrecht werkt samen met Stichting Barka in een outreachende aanpak in verschillende talen, gericht op ondersteuning en begeleiden terug naar werk en huisvesting of het land van herkomst. De inloop van Herstart is toegankelijk voor alle dakloze mensen. Deze dient dan ook als vindplek voor Barka.

Utrecht neemt deel aan de pilot Landelijke Aanpak Dakloze EU-arbeidsmigranten en heeft in 2023 €950.000 ontvangen voor kortdurende opvang. De Utrechtse aanpak is gericht op opvang voor mensen in nood en begeleiding richting werk of terugkeer naar land van herkomst. Sinds eind 2022 hebben we maximaal 20 nachtopvangplekken op de Stadsbrug voor zeer kwetsbare dakloze EU-arbeidsmigranten, aangevuld door 5 plekken 24-uursopvang in een doorgangswoning aan de Bantamstraat voor kortdurende begeleiding. Toegang wordt verleend met als voorwaarde dat betrokkene actief mee wil werken aan zijn herstel en er voldoende perspectief is. Beide locaties zijn onvoldoende geschikt noch toegerust op zware problematiek. Daarmee blijft er dus een groep over van 20 tot 30 dakloze EU-arbeidsmigranten die noodgedwongen op straat slapen (tenzij de KWR van kracht is).

Cijfers en aantallen
Het is landelijk niet bekend wat de omvang van deze specifieke groep precies is. De afgelopen jaren zien we landelijk een toename van het aantal EU-arbeidsmigranten dat naar Nederland komt om te werken. Sinds de coronatijd is dit aantal nog sneller toegenomen dan de jaren daarvoor. Stichting Barka ziet in Utrecht per kwartaal ruim 200 tot 250 dakloze EU-arbeidsmigranten, waarvan zij er binnen korte tijd ongeveer 40 procent terug op de rit weten te krijgen middels ondersteuning naar werk of het land van herkomst. Een ander deel vertrekt ook uit zichzelf, deels naar land van herkomst, deels naar andere steden. Enkele tientallen blijven op straat (tenzij de KWR van kracht is).

Specifieke groep vrouwen
Er is een aantal (jonge) kwetsbare EU-vrouwen (10-12 vrouwen) die niet veilig op de Stadsbrug kunnen verblijven en voor wie onvoldoende plek is in de reguliere opvang. Deze vrouwen zoeken nu vaak hun ‘veiligheid’ bij mannen in ruil voor seks. Deze situaties zijn onwenselijk en leiden bovendien tot ongewenste zwangerschappen, terwijl de vrouwen op straat leven, zoals ook gesignaleerd door de coördinator mensenhandel. Dit vraagt onder andere om inzet vanuit de keten Mensenhandel en uitbuiting. In april start de verbouwing van de Stadsbrug waardoor er een aparte vrouwenslaapzaal gecreëerd wordt binnen de bestaande voorziening.

Dakloze ongedocumenteerde mensen (LVV, niet LVV-gerechtigden, veilige landers en remigrerende gezinnen) LVV-gerechtigden

Omschrijving doelgroepen
Ongedocumenteerde mensen zijn vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op Rijksopvang c.q. verblijf, maar om uiteenlopende redenen niet zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Voor ongedocumenteerde mensen spelen op individueel niveau vaak trauma, persoonlijke risico’s bij terugkeer, psychische problematiek, geen netwerk, gebrek aan handelingsperspectief, uitzichtloos bestaan en een relatief groot risico om slachtoffer te worden van mensenhandel en om in de criminaliteit te belanden.

Zonder opvang komen zij vaak op straat terecht en de straat is niet de oplossing, maar onderdeel van het probleem. De begeleiding en opvang is gericht op perspectief in Nederland via legaliseren verblijf of terugkeer naar land van herkomst, dan wel doormigratie naar een derde land. Als Utrecht mensenrechtenstad zijn daarbij zowel humanitaire dan wel veiligheidsgronden leidend. Het betreft hoofdzakelijk uitgeprocedeerde asielzoekers, die zicht hebben op een duurzaam perspectief: terugkeer naar het land van herkomst, doormigratie naar een derde land of verblijf in Nederland. Onderzoeken wijzen uit dat er naar schatting er 50.000 en 80.000 mensen die ongedocumenteerd in Nederland verblijven. Ook binnen Utrecht hebben we te maken met deze doelgroep van naar schatting 3000 mensen. Daarin is een uitsplitsing te maken:

- **Landelijke Vreemdelingenvoorziening:** een gedeelte van deze groep (235 personen op jaarbasis) kan opvang en (juridische) begeleiding ontvangen binnen de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV). De LVV biedt deze groep onderdak in combinatie met begeleiding, mits aan de toelatingscriteria is voldaan. Eis is om actief mee te werken aan begeleiding gericht op een bestendige oplossing zijnde verblijf en een hernieuwde verblijfsprocedure, doormigratie of terugkeer naar land van herkomst. De LVV is gestoeld op een nauwe samenwerking tussen begeleidende lokale ngo’s, Rijkspartijen (DT&V, IND en AVIM) en de gemeente als regievoerder en onafhankelijke voorzitter.
- **Ongedocumenteerde mensen die niet in aanmerking komen voor de LVV:** dit betreft ongedocumenteerde mensen die geen beroep kunnen doen voor de LVV i.v.m. afwijzing op basis van de criteria. Dit kunnen ook mensen zijn die niet uit de zogenaamde veilige landen komen: maar wel kampen met opvang, begeleiding en perspectief vraagstukken. Zij belanden veelal op straat met alle gevolgen van dien.
- **Overlastgevende (criminele) vreemdelingen:** Wij schatten die groep nu tussen 70 en 200 personen in Utrecht, waaronder ook veelal ‘veilige landers’. Ongeveer 35 personen zijn concreet in beeld en wordt vanuit verschillende invalshoeken mee gesproken waaronder het Perspectief meldpunt. Daarnaast kan deze groep in de KWR opduiken, zoals bijvoorbeeld in januari met 100 ongedocumenteerde mensen uit Algerije. Deze groep is fluïde, trekt deels door Nederland en heel Europa, werkt soms zwart, maar zorgen ook voor overlast en bezondigen zich aan criminele feiten. Dit hebben we in Utrecht onder het Bollendak, bij winkelcentrum Overvecht, in Lombok en elders kunnen merken.
- **Remigrerende gezinnen:** Daarnaast zijn er gezinnen met Nederlandse nationaliteit die onvoorbereid uit het buitenland terugkeren naar Nederland. Dit is zijn grotendeels mensen met een migratieachtergrond. Gezinnen die geen plek vinden in het eigen netwerk, worden opgevangen.

Grondoorzaken en factoren dakloosheid
De groep dakloze ongedocumenteerde mensen zijn veelal dakloos door een veelvoud aan factoren: de doelgroep heeft zeer veel verschillende achtergronden en landen van herkomst, maar wordt gekenmerkt door complexe dossiers vs. stringente nationale wetgeving. Idealiter wordt de doelgroep opgevangen en begeleid om te komen tot een realistisch en duurzaam toekomstperspectief. Concreet betreffen deze perspectieven legalisatie van verblijf in Nederland, terugkeer naar land van herkomst ofwel doormigratie naar een ander land. Hoewel ook ongedocumenteerde mensen recht hebben op de meest universele rechten voor een menswaardig bestaan is de praktijk vrij weerbarstig. Voor deze doelgroep is de toegang tot maatschappelijke voorzieningen en zorg veelal minimaal. Regelingen zoals de CAK-regeling bieden zorgverleners – en daarmee de doelgroep – minimale toegang tot basis medische zorg, maar stuiten in de praktijk vaak op uitdagingen (bijvoorbeeld mijden van zorg, evenals de (on)gebruiksvriendelijkheid van de CAK-regeling wat o.a. lange uitbetalingstermijnen veroorzaakt, maar ook drempels opwerpt doordat er niet gehele financiële dekking bestaat voor behandeling of middelen voor mensen). Toegang tot werk of studie (met uitzondering van kinderen tot 18 jaar) is gegeven hun ongedocumenteerde status zeer moeilijk en bemoeilijkt daarmee ook perspectief en zingeving. Voor ongedocumenteerde mensen spelen op individueel niveau vaak trauma, persoonlijke risico's bij terugkeer, psychische problematiek, geen netwerk, gebrek aan handelingsperspectief, uitzichtloos bestaan en een relatief groot risico om slachtoffer te worden van mensenhandel, in de criminaliteit te belanden ofwel op straat.

Landelijk beleid
Voor ongedocumenteerde vreemdelingen, is het overheidsbeleid rond opvang niet zozeer gekoppeld aan het tegengaan van dakloosheid maar aan hun ontbreken van verblijfsstatus status in het algemeen. Jaarlijks worden zo'n 5000 uitgeprocedeerde asielzoekers door het Rijk vanuit asielzoekerscentra op straat gezet, ofwel Met Onbekende Bestemming (MOB) vertrokken. Ongedocumenteerde mensen hebben geen recht op gewone daklozenopvang of andere -voorzieningen. Een deel van de ongedocumenteerde mensen in Nederland kan gebruik maken van tijdelijke (nood)opvang door gemeenten in de vorm van bed-bad-brood of de LVV-voorziening. De verstopte asielopvang keten is van grote impact, in combinatie bezuinigingen binnen de Rijksuitvoeringsinstanties, evenals het ontbreken van afspraken over terugkeer en uitzetting naar het land van herkomst. Toegang tot medische basis- maar met name specialistische zorg loopt vast omdat er veelal geen uitzonderingsmogelijkheden zijn ofwel middelen zijn.

Sinds 2019 tot eind 2024 loopt de pilot met Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV). De pilot LVV betekent dat er intensiever met de Rijksdiensten wordt samengewerkt om in een Lokaal Samenwerking Overleg (LSO) individuele dossiers met elkaar te bespreken. Zo werken gemeenten, rijkspartijen en NGO's samen om bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of rijksopvang. De gemeenten en NGO's verzorgen opvang en begeleiding en DT&V, IND en AVIM zetten hun expertise in om onderzoek te doen en te helpen oplossingen te identificeren. Deze oplossingen kunnen terugkeer, doormigratie of verblijf zijn.

Ondanks een pleidooi voor het uitbreiden van de LVV naar een landelijk dekkend LVV-netwerk waarbij de onderzoeksfase onderdak biedt en in de opvangfase altijd gericht is op terugkeer (zoals ook gesteld in het vorige regeerakkoord) is de toekomst van de LVV na de verkiezingen van 2023 onzeker.

De lopende convenanten zijn verlengd tot en met eind 2024. De financiering van de LVV wordt doorgetrokken tot eind 2024 en is passend. Aanvullende stappen kunnen alleen gezet worden als daarover overeenstemming is en als ze binnen het mandaat van het demissionaire kabinet vallen. In het overbruggingsjaar 2024 implementeren partijen een gezamenlijk afgesproken inhoudelijke ontwikkelrichting. Deze ontwikkelrichting bestaat uit de invoering van een zogeheten tweefasenmodel, waarbij de LVV gesplitst wordt in een onderzoeksfase en een opvangfase gericht op terugkeer of doormigratie. Daarnaast zet de ontwikkelrichting steviger in op terugkeer. Voor de implementatie is een voorlopig stappenplan vastgesteld, waarmee wordt gestart in januari 2024. Uitgangspunt is dat de implementatie in juli 2024 klaar is. De plannen en voortgang worden gemonitord in een Bestuurlijk Overleg. In aanloop naar besluitvorming door een nieuw kabinet, blijven we in gesprek over enkele onderwerpen waarover in de onderhandelingen nog geen overeenstemming is bereikt. Het is aan een volgend kabinet hierover besluiten te nemen.

Ook voor deze groep werken we nauw samen met de G4, ook hier om de aantrekkende werking te voorkomen.

Huidig Utrechts kader en beleid
Utrecht doet mee aan de landelijke LVV-pilot. De LVV-pilots biedt opvang en juridische begeleiding aan, waarbij wordt ingezet op het onderzoeken van de drie opties: rechtmatig verblijf, terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie naar een land waar verblijf mogelijk is. We zijn in afwachting van verder landelijke keuzen ten aanzien van deze doelgroepen en zetten samen met de G4 in op een stevige lobby.

Cijfers en aantallen
Op dit moment bieden we binnen de LVV 235 plekken. Er is sprake van een fluctuerende wachtlijst van gemiddeld 5 à 10 personen. Hiervan doet de meerderheid een tweede of volgende asielaanvraag (HASA). De maatwerk ondersteuning leidt in meer dan 90 procent van de toelatingsprocedures alsnog tot een verblijfsvergunning of een vervolgprocedure. Periodiek wordt de LVV-monitor gepubliceerd. We zien een uitstroom van 386, waarvan 242 cumulatief zijn uitgestroomd op basis van een HASA (peildatum oktober 2023). Voor de overige 5 procent wordt er met meer succes ingezet op terugkeer. Slechts een heel klein percentage vertrekt met onbekende bestemming.

Meer achtergrond over ongedocumenteerde mensen die niet in aanmerking komen voor de LVV
Het kan voorkomen dat een persoon – op basis van de LVV-criteria – niet in aanmerking komt voor de LVV in Utrecht. Deze mensen kampen vaak wel met een (urgent) huisvestingsvraagstuk gecombineerd met medische/humanitaire problematiek. Ook bij hen is vaak een gebrek aan enig duurzaam toekomstperspectief. Het is lastig grip te krijgen op deze groep: aantallen fluctueren, men is veelal ‘onzichtbaar’. Deze specifieke groep valt momenteel tussen wal en schip, en moeten vaak overleven op straat. Toegang tot de meest basale vormen van medische zorg is veelal geregeld (middels de CAK-regeling), maar stuit in de praktijk op uitdagingen zoals bijv. zorgmijding an sich, huisvestingsvraagstukken ter stabilisatie gedurende een medische behandeling ofwel onvoldoende kennis en kunde in de gehele zorgketen over de doelgroep. In combinatie met veelal een problematische verblijfstatus zijn oplossingen voor deze mensen vaak complex. Als gemeente worden we geconfronteerd met dergelijke casuïstiek. In het geval van urgente medische/humanitaire en/of in combinatie met een veiligheidsvraagstuk wordt per casus ingeschat welke benodigde zorg we vanuit de gemeente kunnen bieden voor een dergelijk persoon.

Meer achtergrond over remigranten gezinnen
Een specifieke uitdaging komt voort uit het feit dat zelfredzame remigranten zich melden en aanspraak willen maken op een woning. Remigranten hebben de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht en kunnen daarmee een beroep doen op voorzieningen in het kader van de Wmo en jeugdwet. Een deel van deze gezinnen bereidt echter de terugkeer naar Nederland onvoldoende voor en heeft bij terugkomst geen huisvesting. Als er minderjarige kinderen zijn betrokken heeft de overheid hier een verantwoordelijkheid vanuit jeugdbescherming en kinderrechten. Afgelopen maanden is er een stijging in het aantal zelfredzame remigranten dakloze gezinnen. Er is op dit moment echter een woningtekort, waardoor de remigranten niet eenvoudig een woning kunnen krijgen als zij hun terugkeer uit het buitenland niet goed hebben voorbereid. Omdat we niet willen dat gezinnen op straat staan, gaan we bij schrijnende situaties op maat op zoek naar tijdelijke opvangplekken. Voor deze gezinnen hebben we een kleine opvang aan de Catharijnesteeg. Deze opvang zit al lange tijd vol. We vangen deze gezinnen alleen op als er geen netwerk is waarop ze kunnen terugvallen. Omdat de opvang vol zit, is het moeilijk om afwegingen maken welke gezinnen wel of geen toegang krijgen tot deze opvang.

Meer achtergrond over overlastgevende criminele vreemdelingen
Binnen Utrecht zien we ook (uitgeprocedeerde) asielzoekers op straat uit zogenoemde ‘veilige landen’, waarbij sprake kan zijn van veel overlast. De grootste groep komt uit Marokko en Algerije. Ondanks handhaving lukt het nog niet om deze overlast structureel op te lossen. Nederland heeft een lijst opgesteld met veilige landen van herkomst, waarmee de IND kan bepalen of een asielverzoek kansrijk is. Omdat het overgrote deel van de asielzoekers uit deze landen geen gevaar loopt, worden deze asielverzoeken sneller beoordeeld. Gemiddeld zo’n 2 procent van hen krijgt uiteindelijk toch een asielvergunning (Eurostat). In 2023 kwam ongeveer 4% van de asielverzoeken van een asielzoeker uit een veilig land van herkomst (cijfers IND). Omdat deze asielverzoeken met voorrang worden behandeld en in bijna alle gevallen worden afgewezen, moeten asielzoekers uit veilige landen veel sneller de opvang verlaten. Een deel keert echter niet terug en belandt op straat, wat consequenties heeft voor hun gezondheid en ook ten aanzien van overlast.

Het uitgangspunt voor deze groep is overlast en criminaliteit op straat verminderen en de oplossing is terugkeer naar land van herkomst in de praktijk te realiseren. De inzet is zorg en begeleiding vanuit het meldpunt Perspectief in combinatie met gedwongen aanpak vanuit AVIM, andere rijkspartners en andere steden waar deze problematiek speelt.

Wat betreft overlastgevende vreemdelingen binnen Utrecht is gekeken naar een representatieve set van 30 casestudies. Hieruit blijkt de diversiteit binnen deze groep. Het betreft zowel mensen die al lang in Nederland zijn en een ingetrokken verblijfsvergunning hebben, als mensen die nog maar kort in Nederland zijn. Voorbeelden laten een grote variatie zien – in complexe somatische problematiek, complexe psychiatrische problematiek en mensen die geen van beide hebben. Deze casuïstiek illustreert dat de beoogde uitkomsten van interventies in begeleidingstrajecten voor deze groep niet altijd leiden tot terugkeer naar hun land van herkomst, wat vaak resulteert in aanzienlijke directe maatschappelijke kosten.

Bijlage 3: Toelichting voorzieningen

Gecombineerde inloopvoorziening

Voor alle dakloze mensen is er een laagdrempelige inloop die fungeert als vindplaats voor verschillende hulpverleningsinstanties en waar iedereen die dakloos is, ongeacht zijn of haar achtergrond, mag binnenlopen. De inloop is op dezelfde locatie als de instroombedden MO voor reguliere dakloze mensen. Het is de bedoeling dat in de inloop rechthebbende bezoekers integrale hulp krijgen gericht op herstel en activering. Ongedocumenteerde en EU-migrantenbezoekers worden in de inloop gekoppeld aan instanties die hen verder kunnen helpen. Dit is ook een grote succesfactor om met de doelgroep in gesprek te gaan en oplossingen te realiseren. Daarmee is de inloop een zeer belangrijke vindplek voor hen. Knelpunten die spelen bij de uitvoering van de inloopfunctie:

- Er is een grotere toeloop van mensen in de inloop dan waar in de organisatie en financiering op was gerekend.
- In de inloop komen ook mensen die geen recht hebben op opvang. Voor hen fungeert de inloop feitelijk als dagopvang in plaats van inloop en na sluitingstijd heeft een deel van hen recht op nachtopvang, anderen moeten de straat op.
- We zien dat het extra aandacht vraagt om de verschillende doelgroepen binnen dezelfde inloop te ontvangen. De onderlinge verhoudingen zijn niet altijd goed en het perspectief en de mogelijkheden die zij hebben zijn verschillend. Dit in goede banen leiden vraagt meer inzet van personeel en leidt steeds vaker tot agressie en onveilige situaties, zowel voor de doelgroep als voor medewerkers.
- Omwonenden geven aan dat zij te maken hebben met toenemende overlast.

Winterkoude regeling – in Utrecht Koudweerregeling (KWR) genoemd

Tussen 1 november en 1 april geldt de KWR. Dit houdt in dat alle mensen die dak- of thuisloos zijn (rechthebbende én niet-rechthebbende) 's nachts worden opgevangen zodra de gevoelstemperatuur onder de 0 graden zakt om gezondheidsschade te voorkomen. Dit is om te voorkomen dat zij vanwege het koude weer gezondheidsschade oplopen. Langdurige blootstelling aan lage temperaturen in combinatie met wind, sneeuw of ijzel kan letsel door kou veroorzaken, voor onderkoeling zorgen en gezondheidsbedreigend zijn. Utrecht geeft invulling aan de KWR samen met de G4. De G4 organiseren nachtopvang bij extremere weersomstandigheden (gevoelstemperatuur onder 0, code oranje of storm met een naam). Het is een bovenwettelijke taak, dat betekent dat de taak niet wordt genoemd in de wet en dat er geen (aanvullende) financiering vanuit het rijk voor is. Gemeenten voeren dit beleid uit om humanitaire en veiligheidsredenen. Rondom de organisatie van de KWR spelen de volgende knelpunten:

- De laatste jaren zien we (ook landelijk) een forse toename in het beroep op de KWR van nieuwe doelgroepen. Hiernaast zien we dat ook mensen zonder binding met Utrecht naar Utrecht afreizen om gebruik te maken van deze voorziening. We hebben het aantal plekken uitgebreid van 100 naar 121 bedden en een flexibele schil van hotelbedden. Vergeleken met vorige winter ligt het gemiddelde gastenaantal in 2023-2024 32% hoger en de plekken lopen sneller vol. Het gastenaantal loopt op naarmate de KWR-periode langer duurt en met het vaker afroepen van de KWR.
- Omdat de KWR alleen incidenteel wordt ingezet gedurende 5 maanden, is het lastig hiervoor passende locaties te vinden. De locatie moet direct beschikbaar zijn en kan daardoor niet andere functies herbergen op momenten dat er geen KWR-opvang is. Daarmee is dit een relatief dure en moeilijk in te regelen voorziening.
- Binnen de KWR zien we dat het extra aandacht vraagt als er verschillende doelgroepen op dezelfde locatie worden opgevangen. De onderlinge verhoudingen zijn niet altijd goed, wat leidt tot incidenten op de opvanglocaties. Dit vraagt meer inzet van personeel en beveiliging.
- De afgelopen jaren is de KWR grotendeels incidenteel gefinancierd uit de ruimte die de Wmo bood. Met de bezuinigingsopgave en de groei van het aantal daklozen dat gebruik maakt van de regeling, is die ruimte er niet meer en ontbreek het aan structurele middelen om de kosten van de KWR op te vangen.

(Voorheen) winteropvang

Naast de KWR hebben we in 2022 en 2023 winteropvang georganiseerd voor de meest kwetsbare mensen die geen recht hebben op andere (24-uurs) opvang. Deze mensen kregen toen gedurende de gehele winter, van 1 november tot 1 april, toegang tot opvang. We hebben toen op de Stadsbrug vooral EU-arbeidsmigranten opgevangen, op de Zeehaenkade vooral ongedocumenteerde mensen.

Nu zijn de 20 plekken winteropvang op de Stadsbrug omgezet in een doorlopende nachtopvang voor dakloze EU-(arbeids)migranten. Sinds deze winter hebben we ook geen aparte winteropvang voor ongedocumenteerde mensen meer op de Zeehaenkade, omdat er op dat moment voldoende ruimte was binnen de landelijke vreemdelingenvoorziening.

Medische zorg

Bij de inloopvoorziening is drie keer per week een medisch spreekuur waar verpleegkundigen en verpleegkundig specialisten van de afdeling Volksgezondheid van Gemeente Utrecht sociaal-medische zorg leveren. Ze werken hierbij samen met huisartsenpraktijk ‘Mariahoek aan de Singel’. Ook zijn er in het pand vier bedden voor dakloze mensen die ziek zijn, maar niet zo ziek dat zij in het ziekenhuis worden opgenomen. Deze voorziening wordt de ziekenboeg genoemd. Knelpunten die spelen:

- De ziekenboeg heeft geen opschalingsmogelijkheden als er meer dan vier mensen een plaats nodig hebben. Een flexibele opschaalmogelijkheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de reguliere instroombedden in de gecombineerde inloopvoorziening, zou een goede oplossing zijn, maar dit betekent in de huidige druk op de opvang dat de plek niet ingezet kan worden voor iemand anders.
- We hebben te maken met een beperkt aantal mensen die niet ziek genoeg zijn voor het ziekenhuis, maar wel te ziek om op straat te verblijven en ook te ziek voor een plek op de Stadsbrug (afgelopen jaar ongeveer 3 tot 5 mensen gemiddeld).
- Het landelijke kader voor medische zorg voor mensen zonder verblijfstatus en onverzekerden is nu niet sluitend. Ziekenzorg valt in principe onder de Zorgverzekeringswet. Echter, niet alle daklozen zijn verzekerd of hebben huisartsenzorg. Binnen het zorgstelsel bestaan opties voor zorgverleners om zorg voor onverzekerden en ongedocumenteerden vergoed te krijgen. In de praktijk blijkt dat deze regeling niet altijd bekend is of dat zorgverleners fikse drempels ervaren bij de aanvraag.
- Medisch professionals moeten nu in hun werk moeilijke afwegingen maken over wie ze zorg kunnen verlenen en ervaren dat hun medische eed tot het verlenen van zorg onder druk staat.

Bijlage 4: Greep uit de bronnen

- Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities, handvaten voor preventie en terugdringen van dakloosheid en verslaving, IVO (2022)
- Rapport ‘Geen tweederangsburgers’, Aanjaagteam bescherming EU-arbeidsmigranten (2020)
- Jaarrapportage EU-arbeidsmigranten, Rijksoverheid (2022)
- Wegwijzer zorg en welzijn EU-arbeidsmigranten, VNG (2023)
- De staat van migratie, Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022)
- Databank onderzoeken rondom EU-arbeidsmigranten en -migratie, Universiteit Tilburg
- KIS over Europese EU-arbeidsmigranten en Staalkaart EU-arbeidsmigranten, KIS (2022)
- Het PON & Telos over arbeidsmigratie
- LVV Monitor, Ministerie van Justitie en Veiligheid (augustus 2023)



Colofon

Uitgave
Gemeente Utrecht
April 2024

Tekst
Gemeente Utrecht, Maatschappelijke Ontwikkeling
Meedoen naar Vermogen en Utrecht voor Iedereen

Fotografie
Gemeente Utrecht

Informatie
meedoennaarvermogen@utrecht.nl

www.utrecht.nl/beleidwmo

Gemeente Utrecht