Beleidsnota Utrecht onderdak

2024-2030



Afdeling Maatschappelijke ontwikkeling

Meedoen naar Vermogen en Utrecht voor Iedereen

Gemeente Utrecht

utrecht.nl/
beleidwmo



1 Inleiding

1.1 Inleiding 4
1.2 Doelstellingen 8

2 Omschrijving opgave (beleid)

Context 10
Opgaven 13
Nieuw beleid in vier treden 15

3 Monitoren, sturen en verantwoorden

3.1 Indicatoren 19
3.2 Risico's 20
3.3 Financiën 22
3.4 Voortgang en verantwoording 24
3.5 Utrechts Sturingsmodel 25

Voorwoord

Beste lezer,

De afgelopen jaren is dakloosheid in Utrecht een steeds groter en complexer probleem geworden. Op straat zien we een groeiende en meer diverse groep mensen in een kwetsbare positie. Neem de arbeidsmigrant van binnen de EU die door verlies van werk en woning op straat belandt en naar Utrecht komt. Of de overvolle opvang omdat mensen door bijvoorbeeld een scheiding en/of verlies van een baan hun huis kwijtraken. Maar denk ook aan mensen zonder perspectief op een rechtmatig verblijf in Nederland, die vervolgens door Europa reizen en af en toe ook in Utrecht belanden. In een tijd waarin de gemeente, maar ook onze partners, te maken hebben met schaarste in personeel, ruimte en middelen, wordt het voorkomen en verhelpen van dakloosheid een steeds grotere uitdaging.

Zoals het eerste principe van het Nationaal Actieplan Dakloosheid stelt: dakloosheid voorkomen is altijd beter dan opvang of herhuisvesting. Vaak is dakloosheid een gevolg van een ongelukkige samenloop van omstandigheden. In veel gevallen kan dakloosheid worden voorkomen met de juiste inzet. Denk hierbij aan een specifieke schuldenaanpak of het voorkomen van verlies van een woning. Wanneer iemand toch op straat belandt, is het belangrijk zo snel mogelijk een nieuwe woonplek te vinden. Diverse onderzoeken leren ons dat het direct aanbieden van een permanente, zelfstandige woonplek samen met passende, stabiele begeleiding het meeste perspectief biedt op een duurzame weg uit dakloosheid. Dit zien we in Utrecht ook in de pilot Living Lab, Eerst een (t)huis. Vanuit een eigen woning kan met de juiste ondersteuning gewerkt worden aan herstel en een zelfstandig bestaan. Het tekort aan sociale woonruimte en de schaarse ruimte en middelen voor de juiste begeleiding veroorzaken echter een rem op de uitstroom vanuit de opvang. Een zeer ongewenste situatie.

Als mensenrechtenstad willen we kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke en humanitaire opdracht. Namelijk dat we niet willen dat mensen op straat slapen, maar hulp en ondersteuning bij herstel krijgen. Echter, om dit te kunnen waarborgen zullen we ons moeten realiseren dat er grenzen zijn aan wat we als stad aankunnen. Deze opdracht vervullen we als gemeente zeker niet alleen, maar samen met de organisaties en mensen in de stad. De rol van partners, professionals en cliëntorganisaties is onontbeerlijk geweest bij het opstellen van deze beleidsnota. Voor de toekomst is het cruciaal ook nieuwe partners te betrekken, zoals bedrijven en informele gemeenschappen. Naast een concrete werkwijze in een actieagenda resulteert deze samenwerking in meer inzicht in de Utrechtse daklozenproblematiek. Dit inzicht is cruciaal bij het duiden van het aantal mensen dat dakloos raakt, waar zij vandaan komen en wat hun verhaal is. Deze inzichten leren ons ook dat we scherper zullen bepalen wanneer we opvang kunnen bieden of wanneer we, in nauwe samenwerking, een beroep doen op andere gemeenten of zelfs landen binnen en buiten Europa als mensen daar vandaan komen.

Tenslotte blijf ik met klem een beroep doen op het Rijk. Zoals eerder met mijn collega's vanuit de G4 steden aangegeven, is er naast een aangescherpte landelijke aanpak, meer en structurele financiering nodig, voor het realiseren van woonplekken, maar zeker ook als het gaat om preventie van dakloosheid. Voorkomen blijft immers beter dan genezen. Wanneer dat niet mogelijk is, zullen we in ieder geval tot het uiterste gaan om de humanitaire ondergrens te bewaken en mensen in Utrecht een veilig onderkomen te bieden.

Rachel Streefland
Wethouder Asiel en integratie, Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen, Samen voor Overvecht, Erfgoed, Personeel en Organisatie, wijk Overvecht





1. Inleiding

1.1 Introductie

Dak- en thuisloosheid is een groeiend probleem en het aantal dak- en thuisloze mensen in Utrecht neemt toe. Er wordt een groter beroep gedaan op opvang door verschillende doelgroepen en mensen hebben te maken met meer complexe vragen. We zien meer mensen in de opvang en inloopvoorziening en een toename in het gebruik van de Koudweerregeling. Ook zien we een verdere verslechtering in de situatie van mensen door verblijf op straat en een stijging van overlast in de stad. Uitstroom uit maatschappelijke opvang naar zelfstandig wonen wordt bemoeilijkt door het tekort aan woningen. Daarbij leidt het woningtekort ertoe dat meer personen en gezinnen in de problemen komen en in de maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. Ter illustratie: in vergelijking met 2022 is er een stijging van 74 procent van het aantal urgentie-aanvragen voor sociale huurwoningen. De meeste aanvragen zijn op basis van dreigende dakloosheid, met een stijgingspercentage van 260 procent. Ook zien we een autonome groei van dakloze EU-(arbeids)migranten en dakloze ongedocumenteerde mensen. Landelijk beleid voor deze groepen is er niet of niet toereikend en onzeker vanaf 2025.

Utrecht staat de komende jaren voor grote uitdagingen: de groei van de stad, de schaarse ruimte, de stevige bezuinigingsopgave en taakstelling in het sociaal domein, het tekort aan huisvesting en een grote opvangopgave voor asielzoekers en vluchtelingen uit Oekraïne. Dit alles legt druk op het dakloosheidsprobleem en onze opvangvoorzieningen. De uitdaging is hoe we dakloosheid voorkomen en tegelijkertijd de opvang beheersbaar houden, terwijl we voor mensen in nood het beste blijven doen.

Utrecht heeft het principe ‘geen mens slaapt op straat’ hoog in het vaandel staan. Een dak boven het hoofd is immers een van de belangrijkste levensbehoeften van een mens en het niet hebben van onderdak leidt tot een snelle verslechtering van de situatie. Als mensenrechtenstad streeft Utrecht ernaar om binnen onze invloedsfeer en binnen de wettelijke kaders onderdak te bieden aan mensen die dat nodig hebben en hen te helpen bij het opbouwen van een menswaardig bestaan met regie over het eigen leven. Samen met inwoners, wijken en buurten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, want: we hebben iedereen nodig om deze opgave het hoofd te bieden.

De veranderende context vraagt om nieuwe kaders. Ondanks stevige sturing, kunnen we binnen de bestaande inhoudelijke en financiële kaders onze wettelijke taken voor de maatschappelijke opvang niet meer uitvoeren en de humanitaire ondergrens niet meer borgen (vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM)). Het maakt meer doelgroepoverstijgend en samenhangend beleid noodzakelijk. Dit vraagt scherpe keuzes in toegang, kwaliteit en financiën. In deze beleidsnota geven we daar uitwerking aan. Met deze nota gaan we van gefragmenteerd beleid naar een brede benadering van de doelgroepen. Vanuit stedelijk perspectief kijken we naar alle mensen die dak- en thuisloos zijn, om er zo voor te zorgen dat we de meest kwetsbare mensen kunnen blijven helpen, met duidelijke paden op basis van de verschillende perspectieven per doelgroep.

We onderscheiden hierbij drie doelgroepen met een verschillend perspectief:

- **Reguliere dakloze mensen:** Dit zijn inwoners van de U16 gemeenten die op grond van de Wmo in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang als zij dakloos zijn. Het perspectief is herstel, participatie en wonen.
- **Dakloze EU-(arbeids)migranten:** Dit zijn dakloze EU-burgers die in de meeste gevallen dakloos raken na het verlies van hun baan, omdat ze dan ook hun woonruimte verliezen. Een deel van deze groep heeft onder vigerend recht ook recht op Wmo-voorzieningen. Een nieuw instrument van het ministerie van VWS maakt dit inzichtelijk. De implicaties hiervan zullen de druk op de Wmo en MO (Maatschappelijke Opvang) nog verder vergroten. Het perspectief voor deze groep is zicht op werk en onderdak of terugkeer naar land van herkomst.
- **Dakloze ongedocumenteerde mensen (wel- en niet LVV-gerechtigd):** De groep dakloze ongedocumenteerde mensen heeft vaak geen recht op opvang door het Rijk in asielzoekerscentra en maar heel beperkt recht op sociale voorzieningen. Zij hebben bijvoorbeeld geen recht op een bijstandsuitkering, maar wel toegang tot algemene begeleiding van bijvoorbeeld het buurtteam. Daarnaast kunnen kinderen wel naar school en is er recht op medisch noodzakelijke zorg. Sinds 2019 is er een pilot Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) in 5 steden met ook Utrecht, waarin deze groep onderdak en (juridische) begeleiding krijgt en waarbij wordt ingezet op activering. Het perspectief is legaliseren van verblijf, terugkeer naar land van herkomst of doormigratie naar een derde land. Daarnaast is er een groep ongedocumenteerde mensen die geen aanspraak kunnen maken op de LVV, waarvoor wel urgente veiligheids-, medische en/of humanitaire vragen spelen. Daarbinnen zien we een specifieke groep Overlastgevende Criminele Vreemdelingen waar we een beleid van perspectief voeren en inzetten op handhaving. We bieden begeleiding om in de meeste gevallen (vrijwillige) terugkeer te realiseren.



Samenhang beleidsnota met programmadoelen, vastgesteld beleid en andere beleidsdomeinen

In deze beleidsnota wordt het stedelijke beleid en de aanpak daklоosheid en opvang omschreven vanuit een domein- en doelgroepoverstijgende benadering. Hiermee geven we als regio invulling aan het Landelijk actieplan daklоosheid Eerst een (t)huis.

Vanuit de specifieke positie van Utrecht als centrumgemeente, geven we in deze nota ook een Utrechtse uitwerking aan de regionale aanpak. Deze beleidsnota raakt direct aan het Regioplan Beschermd Wonen. Het regionale beleid en de regionale afspraken rondom daklоosheid en maatschappelijke opvang worden uitgewerkt in het regionaal plan daklоosheid U16.

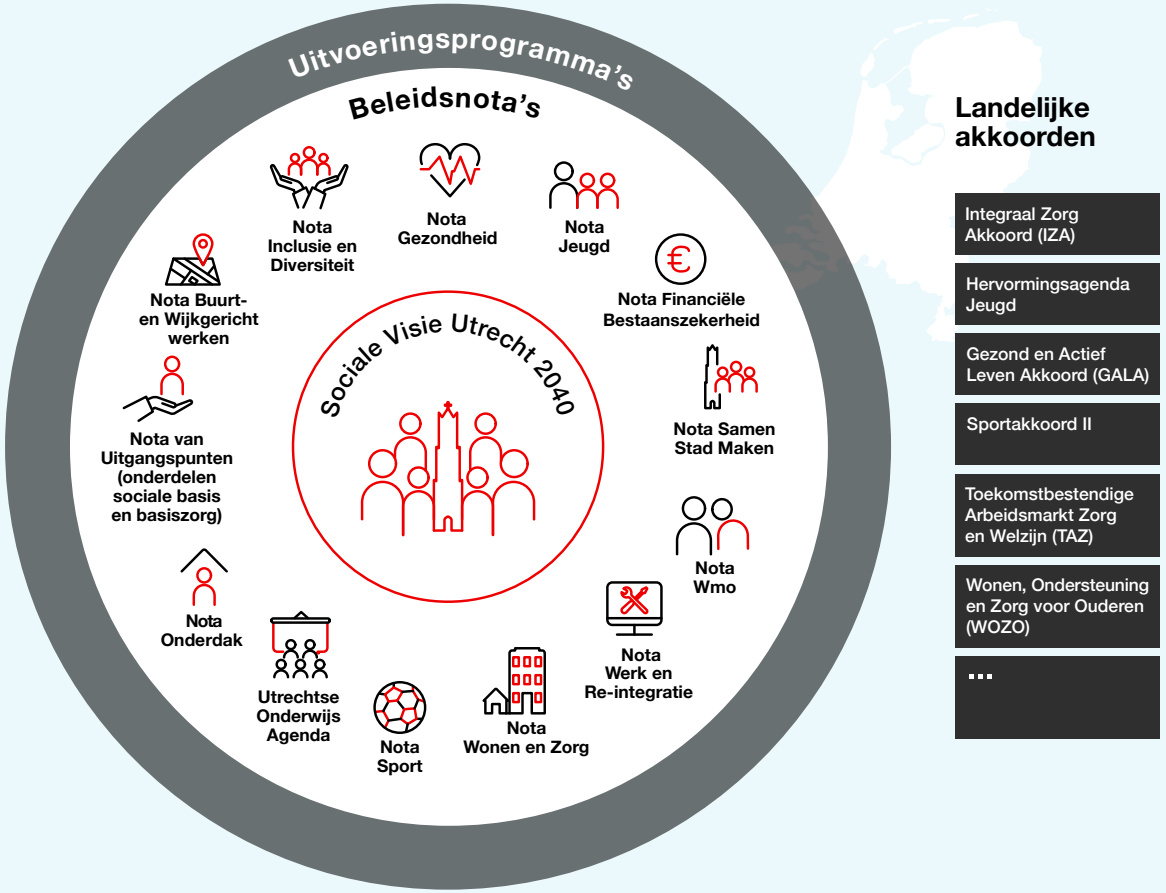
- De Beleidsnota Utrecht onderdak is het Utrechts beleid ten aanzien van de brede opvangopgave en ten aanzien van MO als centrumgemeente. Dit dient dan ook als input voor het regionale plan van aanpak. We zetten in op dezelfde beweging naar zoveel mogelijk wonen en preventie op lokaal niveau.
- Van belang is het mede-eigenaarschap van regiogemeenten, zodat in de gehele U16 regio stevig wordt ingezet op preventie en inzet lokale voorliggende voorzieningen.
  De regiogemeenten spelen een belangrijke rol in het beperken van de instroom in MO en bevorderen van de uitstroom naar wonen in de regio.

Deze nota geeft voor de stad Utrecht ook invulling aan landelijke beleid rondom EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen:

- Voor (EU-)arbeidsmigranten werken we mee aan de landelijke aanpak.
- Voor ongedocumenteerde mensen is er de Landelijke Vreemdelingen Voorziening.

Deze beleidsnota bouwt voort op het koersdocument MO/BW 2017, de Visie op de toekomst van de daklozenopvang (2017), de Landelijke pilot Landelijke Vreemdelingenvoorziening (hierna: LVV), de Utrechtse werkwijze, de Kaders nieuwe grootschalige opvanglocaties asielopvang Utrecht (Plan Einstein) en het Plan van aanpak dakloze EU-arbeidsmigranten.

Figuur: Beleid en uitvoering sociaal domein 2023/2024



Deze beleidsnota draagt bij aan de programmadoelen van de programma's 'Ondersteuning en opvang' en 'Levendige en gezonde stad':

- Utrechters krijgen passende en voldoende zorg.
- Met de regio bieden we inwoners die onvoldoende zelfredzaam en/of dakloos zijn, 24-uurs begeleiding in de nabije omgeving van de inwoner.
- Nieuwkomers weten zich welkom en thuis in Utrecht en kunnen zich maximaal ontwikkelen en ontplooien voor hun toekomst in Utrecht of ergens anders.

Dakloosheid is een complex maatschappelijk probleem en vraagt om een brede aanpak en inzet van Rijksoverheid, gemeenten, werkgevers, woningbouwsector, zorgorganisaties, maatschappelijke organisaties, zelforganisaties en bewoners, gericht op onder andere de domeinen wonen, gezondheidszorg, financiële bestaanszekerheid, sociale voorzieningenstelsel en veiligheid. Hierbij gaat het zowel om het voorkomen van (herhaalde) dakloosheid (preventie), als om oplossingen wanneer dakloosheid zich voordoet. Daarom hangt deze nota samen met en is deze afhankelijk van beleid en uitvoering op andere domeinen:

- De beleidsnota Wmo 'Samen leven, samen zorgen'
- De nieuwe beleidsnota Bestaanszekerheid
- De nieuwe beleidsnota Gezond030
- Het uitvoeringsprogramma Ongelijk investeren voor gelijke kansen
- De beleidsnota Grenzen stellen en perspectief bieden.

Het oplossen van dakloosheid vraagt allereerst een inzet op wonen, woningen en woonoplossingen. Daarnaast vraagt dit een brede inzet op bestaanszekerheid en de sociale basis, een passend zorglandschap en een samenhangende aanpak voor personen met verward gedrag. Dit zijn onderdelen van onze nieuwe beleidsaanpak, maar de ambities, kaders en concrete acties die hierbij horen worden uitgewerkt in de Sociale Visie Utrecht 2040 (SVU2040), het koersdocument Leefbare Stad en Maatschappelijke Voorzieningen, de beleidsnota Wonen en andere gemeentelijke programma's:

- Onder Thuis voor Iedereen wordt ingezet op voldoende woningen, specifiek voor groepen in een kwetsbare en bijzondere positie, waaronder de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Maatregelen in deze nota zijn afhankelijk van aantal beschikbare woonplekken. Meer woningen ontlast de brede opvangketen.
- Onder het Actieprogramma 'Samen Eropaf' richten we ons op mensen met een samenloop van complexe problemen en een potentieel risico. Passende zorg en ondersteuning (en de outreachende aanpak) voor deze doelgroep zijn belangrijke onderdelen van dit programma.

Voor de opvang werken we ook samen met het Programma Opvang Utrecht, voorheen Oekraïne, waarbij we kijken naar samenhang, een structurele werkwijze en het realisatieteam voor de verkenning en stedelijke afwegingen rondom locaties.

Deze nota benadrukt het belang van de inzet op deze domeinen om dakloosheid tegen te gaan.



Totstandkoming van deze nota

Deze nota is tot stand gekomen op basis van de gesprekken met onze partners en belangenbehartigers, leerpunten van de afgelopen jaren en de inzichten die we hebben opgedaan uit de literatuur en onderzoeken.[1] Gemeente Utrecht is in het voorjaar van 2023 de verkenning Druk op de opvang gestart. Onder begeleiding van adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is samen met partners, professionals en cliëntorganisaties gewerkt aan draaiknoppen binnen de huidige opvangkaders. De voorliggende beleidsnota is het resultaat van dit proces waarbij intern diverse afdelingen en extern onze samenwerkingspartners, uitvoerend professionals en cliëntorganisaties op verschillende momenten mee hebben meegedacht. In werkgroepen zijn we aan de slag gegaan met oplossingsrichtingen die focussen op het verlichten van druk op de opvang.

Relatie Voorjaarsnota 2024

In de Voorjaarsnota 2024 zal de raad op basis van een integrale afweging een besluit nemen over de extra middelen die nodig zijn voor het verlichten van de druk op de opvang: het gaat hierbij om een knelpunt dat zich voordoet om aan onze wettelijke opvangtaken uitvoering te geven en de humanitaire ondergrens te borgen. Wanneer besluitvorming anders plaatsvindt, betekent dit dat we geen extra plekken kunnen bieden en er meer mensen op straat zijn. Hierbij is randvoorwaardelijk dat het Rijk de middelen voor LVV en EU-(arbeids)migranten continueert na 2024.

[1] Zie bijlage 3 voor een overzicht van belangrijke literatuur.

1.2 Doelstellingen

Als mensenrechtenstad spannen we ons in om binnen onze invloedsfeer en binnen de verschillende wettelijke kaders samen met inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, mensen in nood onderdak te bieden en hen weer perspectief te bieden. We willen dakloosheid zoveel mogelijk voorkomen en zetten ons in voor de beweging naar wonen. Voor dakloze mensen is het doel om mensen in nood opvang en in korte tijd perspectief te bieden: herstel en zelfredzaamheid, een duurzame woonplek, terugleiding naar werk of een hernieuwde asielaanvraag of repatriëring. In onze doelgroepoverstijgende aanpak richten we ons op duurzame oplossingen om dakloosheid te voorkomen en organiseren we opvang als vangnetvoorziening. Dit doen we op basis van wettelijke taken en een humanitaire ondergrens. Deze humanitaire ondergrens is echter in praktijk lastig te bepalen. We gaan uit van integraal beleid, maar de opzet voor opvang en ondersteuning verschilt, vanwege het verschil in wettelijke kaders en landelijke afspraken en het verschil van perspectief per doelgroep.

De bijbehorende doelstelling vanuit de begroting is: Samen met de regio bieden we inwoners die onvoldoende zelfredzaam zijn en/of dakloos zijn, 24-uurs begeleiding in de nabije omgeving van de inwoner. De voortgang van deze doelstelling wordt gevolgd via de begrotingscyclus en de uitwerking daarvan in de beleidscyclus.

Onze aanvullende doelstellingen in de nieuwe aanpak zijn:

- We zetten vanuit aanpalende domeinen in op voorliggende oplossingen voor reguliere dakloze mensen: oplossingen voor problematische schulden en inkomensondersteuning en passende zorg en ondersteuning en voldoende woningen (Eerst een (t)huis).
- Door in te zetten op een brede aanpak van dakloosheid en een doelgroepoverstijgende benadering spannen we ons samen met de regio en onze maatschappelijke partners in om binnen de huidige financiële context en de schaarste aan ruimte, opvang voor de meest kwetsbare dakloze mensen in stand te houden.
- Als dat niet lukt én zolang er onvoldoende uitstroommogelijkheden zijn naar wonen 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 een humanitair medische ondergrens te kunnen borgen.

Onze specifieke doelstellingen ten aanzien van opvang zijn:

- Met de autonome groei van mensen die dakloos zijn, vangen we meer mensen op met de middelen die we hebben.
- Meer dakloze mensen stromen uit de maatschappelijke opvang met een baan, dagbesteding of activeringstraject.
- We hebben meer doorstroom en uitstroom uit de opvang naar wonen, zorg, werk, terugkeer naar regio/land van herkomst.
- In de opvang zien we minder mensen die herhaaldelijk een beroep doen op opvang.
- Mensen die gebruikmaken van opvang geven aan dat de opvang bijdraagt aan perspectief en herstel.

We werken samen aan oplossingen om de druk op de opvang te verlichten, zodat we in de toekomst opvang kunnen blijven bieden aan de meest kwetsbare mensen, ook gezien de toename van het aantal mensen en de huidige financiële context en de schaarse ruimte en personeel. De uitwerking van deze doelstellingen is te vinden in deel B.

Uitgangspunten

Op basis van de gesprekken met onze partners en belangenbehartigers, leerpunten van de afgelopen jaren en de inzichten die we hebben opgedaan uit de literatuur en onderzoeken komen we tot de volgende uitgangspunten voor de organisatie van ondersteuning en opvang bij daklоosheid in de huidige context van druk en schaarste:

Generieke doelgroepoverstijgende uitgangspunten:

1. Utrecht is een mensenrechtenstad en spant zich samen met haar partners en betrokken maatschappelijke organisaties in voor dakloze mensen in nood die zelf niet voor een dak boven het hoofd kunnen zorgen en biedt ondersteuning en tijdelijke opvang met als doel perspectief bieden op een eigen woonruimte, zorg, werk of repatriëring. Onze aanpak is hierbij zo veel als mogelijk gericht op preventie. Naast onze wettelijke taken in het kader van de Wmo en onze afspraken met het Rijk, kijken we ook naar noodzaak op basis van humanitaire medische en veiligheidsgronden.
2. In lijn met hoe we als Utrecht werken, kijken we hierbij wat mensen zelf kunnen en welke oplossingen in het (hernieuwde) eigen netwerk uitkomst kunnen bieden.
3. We organiseren opvang voor de diverse doelgroepen zoveel mogelijk in lijn met landelijk en lokaal beleid. Dat doen we binnen de bestaande financiële kaders en in afstemming met de G4. Dit betekent dat op basis van landelijk beleid en G4 afspraken over de opvang voor de verschillende doelgroepen anders kunnen zijn in vorm, duur en kwaliteit.
4. We stellen grenzen aan opvang van doelgroepen buiten de landelijke toegankelijkheid (voor de maatschappelijke opvang). Voor remigranten(gezinnen) betekent dit dat zij zelf verantwoordelijk zijn om bij terugkeer te zorgen voor een structurele woonplek en een toekomstplan.
5. In onze opvangketen bouwen we binnen de bestaande financiële kaders flexibiliteit in zodat er ruimte is om te doen wat nodig is voor de meest kwetsbare mensen in noodsituaties.
6. We zetten in de opvang gericht in op passende ondersteuning gericht op herstel, activering, werk of terugkeer en hebben aandacht voor verschillende leefgebieden, zodat mensen eerder perspectief krijgen, kunnen uitstromen en terugval in de opvang wordt voorkomen.
7. Opvangvoorzieningen zijn voor cliënten, medewerkers en buurtbewoners veilig. Uitvoerende organisaties besteden hier samen met de cliëntenraad, OR, politie en BOA's blijvend aandacht aan. Grensoverschrijdend gedrag en overlast worden aangepakt en zo nodig gemeld bij de politie.
8. We zetten in op een sterke samenwerking tussen cliënten, ervaringsdeskundigen, uitvoerend professionals, lokale en rijkspartners, NGO's, gemeente en regio. We leren van elkaar en ontdekken wat werkt. We gaan uit van goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

Aanvullende uitgangspunten voor reguliere dakloze mensen:

9. Daklоosheid is vaak een veroorzaker van zorgproblemen of zorgt ervoor dat die groter worden. Een veilige woonruimte is de basis voor een menswaardig leven gericht op herstel, regie over het eigen leven en participatie. Ondanks de krappe woningmarkt, is de inzet dat bij daklоosheid de opvangketen zo veel mogelijk wordt overgeslagen en dat er zo min mogelijk verhuisbewegingen zijn.
10. We zetten in op een sterke sociale basis en een sterk voorliggend veld, om daklоosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Waar nodig zetten we in op passende ondersteuning en zorg zo nabij mogelijk. Concreet betekent dit dat mensen met een lichtere ondersteunings- en huisvestingsvraag lokaal worden geholpen door hun eigen gemeente en binnen de lokale context. Mensen met een zwaardere zorgvraag waar wonen niet voorop staat, worden sneller doorgeleid naar de juiste behandeling of verblijfsvoorziening.
11. Maatschappelijke opvang is bedoeld om tijdelijk onderdak en ondersteuning te bieden aan mensen in nood die niet zelf voor een oplossing kunnen zorgen vanwege een samenloop van problemen. Opvang is geen verblijfsvoorziening voor mensen voor wie geen passende plek is in het zorglandschap of crisisopvang voor mensen die uit instellingen worden gezet.
12. De gemeente stuurt samen met betrokken partijen strakker op de toegang. Hierbij zijn de afspraken voor de landelijke toegankelijkheid voor de maatschappelijke opvang en lokale afspraken rondom flexibele plekken leidend.

2. Omschrijving opgave (beleid)

Context

Landelijke economische en sociaal maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, digitalisering, sociale ongelijkheid, kansenongelijkheid, druk op de zorg en beleidskeuzes als extramuralisering van de langdurige zorg, hebben invloed op de sociale uitsluiting van een groep mensen die niet vanzelfsprekend mee kunnen doen. Het tekort aan betaalbare woonplekken, belemmerende wet- en regelgeving onder andere op het gebied van inkomen en schulden en ontbrekende passende zorg voor mensen met complexe stoornissen, vergroten de kans op maatschappelijke uitval en dakloosheid van deze doelgroepen.

Hiernaast zien we ook meer dakloze EU-(arbeids) migranten en ongedocumenteerde mensen op straat. Globalisering, een ongelijke welvaartsverdeling over de wereld en een overschot aan laaggeschoolde arbeid in de welvarendste landen, leiden tot groeiende (arbeids)migratie van lage lonen naar hoge lonen landen waaronder Nederland. Oorlogen, geopolitieke verhoudingen en de klimaatcrisis leiden tot meer mensen op de vlucht. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt het dakloosheidsprobleem in Utrecht toe. Dakloze mensen kampen vaak met een samenloop van verschillende problemen. Psychische problemen, gedragsproblemen, psychiatrie en/ of verslaving, problematische jeugd en trauma's, uitgeput of verkeerd (crimineel)netwerk, relationele problemen, bestaansonzekerheid en schulden. Maar we zien ook een toename van de groep economisch dakloze mensen, waar een woonvraag voorop staat. Voor arbeidsmigranten leiden slechte arbeidsomstandigheden en verlies van woonruimte bij het verlies van baan tot dakloosheid.

Het ontbreken van voldoende betaalbare woonruimte en de groeiende concurrentie tussen inwoners die aanspraak maken op die schaarse woonruimte, leiden tot meer dakloosheid en vergroten de druk in de opvang omdat er onvoldoende uitstroom mogelijk is. Daarbij leiden hoge woonlasten eerder tot mensen die niet langer in hun huis kunnen blijven wonen. Ook maakt het de bewezen effectieve aanpak van 'housing first', die instroom in de opvang voorkomt, bijna onmogelijk. De asielopvang-crisis en (blijvende) ondersteuning van mensen uit Oekraïne leggen nog meer druk op de al schaarse ruimte, voorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden in de stad. De Spreidingswet treedt per 1 februari 2024 in werking. Tot 1 februari ving Utrecht evenredig op, maar door een andere verdeling (SES-score) heeft Utrecht een aanvullende taakstelling voor opvangplekken. Daarbij wordt komende periode het besluit genomen door het Rijk en de EU over hoe het vervolg eruitziet voor mensen uit Oekraïne. De kans bestaat dat zij niet terugkeren en meer rechten hebben op sociale voorzieningen.



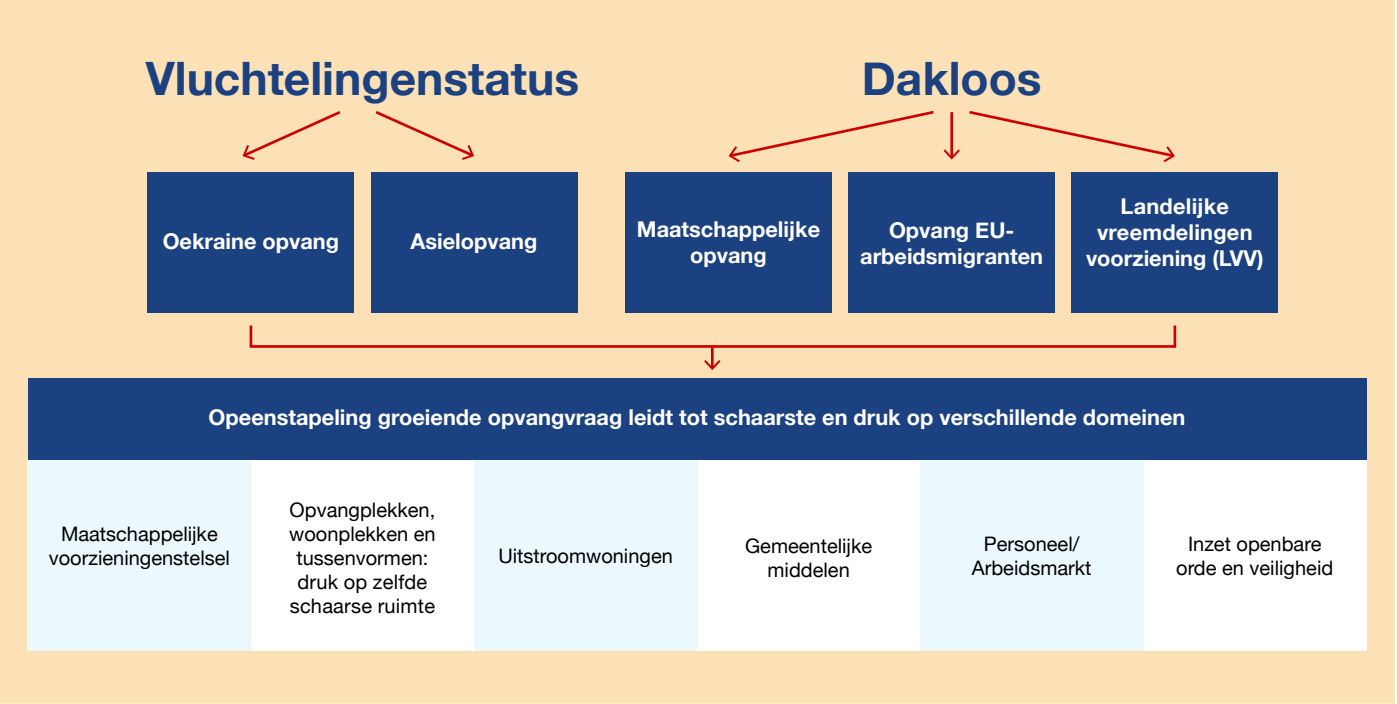
In de afbeelding geven we deze verschillende groepen en opvangvragen schematisch weer.

Meer mensen op straat en de (multi-)problematiek van deze groepen heeft ook gevolgen voor de veiligheid in de stad en kan leiden tot overlast. We zien dat de overlast op straat door dakloze mensen toeneemt. Ter illustratie: het aantal meldingen van overlast naar aanleiding van dak- en thuisloze mensen geregistreerd door de politie is gestegen van 993 meldingen in 2018 naar 2427 meldingen in 2023. Afwijzing op de locaties leidt vaker tot onbegrip en agressie bij de doelgroep. De veiligheid van medewerkers in het veld is steeds vaker in het geding, ondanks (tijdelijke) extra veiligheidsmaatregelen. Vanuit onze aanpak voor personen met verward gedrag en met het Eropaf-team zetten we extra in op het bereiken en ondersteunen van deze groep.

Onzeker landelijk beleid

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis is gericht op de mensen die rechtmatig in Nederland verblijven, te maken hebben met sociale problematiek en een urgente woonvraag hebben. De focus ligt hierbij op de beweging naar Eerst een Thuis, maar de komende jaren zijn er onvoldoende betaalbare woningen voor de doelgroep om deze beweging te maken. Momenteel is onduidelijk of gemeenten extra middelen krijgen voor de uitvoering van dit actieplan. Landelijk ontbreekt het aan een samenhangende visie, structureel beleid en voldoende middelen voor het voorkomen en tegengaan van dakloosheid van de verschillende doelgroepen en de gevolgen die dit met zich meebrengt voor gemeenten. De onduidelijkheid over hoe het landelijk beleid voor de LVV en de aanpak gericht op EU-arbeidsmigranten er vanaf 2025 gaan uitzien, brengen grote onzekerheden en financiële risico's met zich mee voor de gemeente Utrecht.

Afbeelding 1: verschillende doelgroepen en opeenstapeling groeiende opvangvraag



Venijnig maatschappelijk vraagstuk

Het tegengaan van dakloosheid is daarmee een complex venijnig vraagstuk – een wicked problem – vanwege diverse externe factoren die van invloed zijn, de beperkte invloed van de gemeente op de daadwerkelijke oorzaken van de problemen, de afhankelijkheid van het Rijk, de regio en andere domeinen en de grote onzekerheden en onvoorspelbaarheden. Het is echter belangrijk om het tij te keren: ten opzichte van 2022 verbleven in 2023 fors meer mensen in een voorziening voor maatschappelijke opvang. In 2022 waren dit 2.401 unieke personen, in 2023 betrof dit een aantal van 2.646 unieke personen[2]. Een toename dus van ruim 10 procent. We richten ons op duurzame oplossingen om dakloosheid te voorkomen en organiseren de opvang als vangnetvoorziening. Tegelijkertijd liggen er factoren die maken dat dakloze mensen naar Utrecht komen voor een deel buiten onze invloedssfeer en zijn onze sturingsmogelijkheden beperkt. We zijn ons bewust dat we hierdoor niet kunnen voorkomen dat mensen in sommige gevallen op straat slapen.

[2] Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de cijfers van de voorzieningen BOKA, Parana en Corporatiehotel hierin niet meegenomen.

Meer inzicht in de doelgroepen

Reguliere dakloze mensen:

Wij definiëren dakloze mensen als 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.[3]

Het gaat om een diverse groep mensen die dakloos raakt. We zien de volgende subgroepen:

- Mensen met multi-problematiek op meerdere levensdomeinen, zoals psychische problemen, verslaving, verstandelijke beperkingen, laaggeletterdheid of een combinatie daarvan.
- Voor een deel zijn dit mensen die zorg nodig hebben, maar waar binnen het zorglandschap (Wmo/WLZ/ Zvw) geen passende zorg voor beschikbaar is, of waarbinnen deze mensen niet te handhaven zijn of zorg mijden.
- Dakloze jongvolwassen mensen tussen de 18 en 27 jaar.
- Gezinnen die dakloos raken. Hier speelt veelal ook multi-problematiek.
- Economisch dakloze mensen. Deze groep is de afgelopen jaren in beeld gekomen als ‘nieuwe dakloze mensen’ die relatief zelfredzaam zijn, maar ten gevolge van sociaal-economische problemen zoals (hoge) schulden, een relatiebreuk of het verlies van een baan dakloos raken.

Dakloze EU-(arbeids)migranten:

Deze groep komt naar Nederland onder het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. Deze EU-burgers raken in de meeste gevallen dakloos na baanverlies, omdat ze dan ook hun woonruimte verliezen. Vaak speelt dan een combinatie van problemen. Daarnaast zijn er individuen met een reeds bestaande kwetsbaarheid die naar Nederland komen. Zij vinden niet altijd werk en eindigen op straat. Het is landelijk niet bekend wat de omvang van deze specifieke groep precies is, maar Stichting Barka ziet in Utrecht per kwartaal ruim 200 tot 250 dakloze EU-arbeidsmigranten. Stichting Barka zet met een outreachende aanpak in op maatwerk gericht op perspectief, werk en woonruimte in Nederland dan wel in de landen van herkomst. Voor dakloze EU-(arbeids)migranten ontbreekt het aan integrale aanpak vanuit het Rijk en structureel beleid en middelen.

Een deel van de groep EU-arbeidsmigranten heeft ook recht op verschillende (Wmo-)voorzieningen. Momenteel loopt een pilot bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarin wordt onderzocht voor welk deel van de doelgroep dit geldt, door dit inzichtelijk te maken in een nieuwe tool. De tool geeft meer inzicht in welke rechten deze groep heeft. Dit sluit aan bij de aanpak in Berlijn en Poznan bij de Barka communities, die ook uitgaat van gelijke rechten.

Dakloze ongedocumenteerde mensen (wel- en niet LVV-gerechtigd):

Dakloze ongedocumenteerde mensen zijn mensen die geen verblijfsvergunning hebben en dakloos zijn. Er speelt vaak een combinatie van veiligheids-, medische en/of humanitaire vragen. Ongedocumenteerde mensen krijgen ondersteuning en opvang op basis van humanitaire gronden en mensenrechten. Knelpunten ontstaan veelal door zorgmijding en doordat toegang tot nadere specialistische medische hulp vaak ingewikkeld is. Bestaande regelingen via het CAK (Stichting Centraal Administratie Kantoor AWBZ) bieden alleen de meest noodzakelijke medische zorg en vergoeding voor zorgverlenende partijen. Eventuele opvang voor deze groep mensen vindt plaats op basis van humanitaire gronden. Op basis van een specifiek aantal criteria kunnen ongedocumenteerde mensen een beroep doen op de LVV. Hierin wordt opvang en sociaaljuridische begeleiding geboden, evenals toeleiding naar benodigde zorg. De financiering hiervoor is beschikbaar tot eind 2024 en daarna is de financiering onzeker (ook met het oog op de verkiezingsuitslag van november 2023). Op dit moment bieden we binnen de LVV 235 plekken.

[3] Voor definiëring van de doelgroep dakloze mensen sluiten we aan bij de definitie van het CBS, omdat deze het beste aansluit bij onze huidige definitie van dakloze mensen zoals opgenomen in de toekomstvisie op de daklozenopvang (2017)

De oorzaken van dakloosheid, ondersteuningsvragen, voorzieningen, juridische status van deze doelgroepen, rechten en plichten en de wettelijke kaders zijn verschillend voor deze groepen. In de bijlage is dit per doelgroep uitgewerkt.

Opgaven in de opvang voor reguliere dakloze mensen

De gemeente Utrecht is centrumgemeente voor de organisatie van maatschappelijke opvang in de U16: met de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang organiseert Utrecht voor 16 gemeenten de opvang voor dakloze mensen op grond van de Wmo. Utrecht heeft de afgelopen jaren op basis van de visie op de daklozenopvang stevig geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van de opvang. Alle locaties bieden 24-uurs opvang en voor een groot deel zijn er eenpersoonskamers. De gemeente Utrecht kent 13 opvanglocaties met in totaal 357 opvangplekken. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen met nadere informatie over de verschillende opvanglocaties.

We zien de volgende ontwikkelingen en knelpunten in de maatschappelijke opvang en de ketensamenwerking:

- **Sturingsinformatie:** het ontbreekt aan inzicht in eenduidige sturingsinformatie over dakloosheid en gebruik van maatschappelijke opvang. Realtime informatie over de beschikbare plekken, bezetting en in-, door- en uitstroom is nodig om te matchen, plaatsen en strakker te sturen.
- **Huidige opvang onder druk:** het aantal MO-plekken is niet voldoende gezien de groei van het aantal dakloze mensen. De huidige vorm en kwaliteit van de opvang staan onder druk. In de Visie op de Toekomst van de Daklozenopvang (2017) is omschreven dat mensen idealiter op een eigen kamer verblijven, omdat mensen in rust sneller herstellen. Ook is de kans op verslechtering van de problematiek in de opvang kleiner bij het gebruik van eenpersoonskamers. Dit bevordert door- en uitstroom. Echter, het in stand houden van eenpersoonkamers staat onder druk. Omdat er onvoldoende woningen zijn om uit te stromen, vertaalt de hogere kwaliteit van eenpersoonskamers zich niet naar snellere doorstroom en leidt dit tot hogere kosten en een lagere capaciteit. Extra nieuwe opvangplekken realiseren is ingewikkeld, omdat we te maken hebben met financiële krapte en een tekort aan fysieke ruimte in de stad.
- **Ketensamenwerking:** er is instroom van mensen in de MO waarbij een zorgprobleem op de voorgrond staat, bijvoorbeeld mensen die worden geschorst uit Beschermd verblijf (Wmo) of een Wet langdurige zorg (Wlz) voorziening. Op dit moment maken deze mensen gebruik van de MO, maar horen zij op basis van hun indicatie thuis in een zorgvoorziening. Dat is soms binnen een ander wettelijk kader, zoals bij mensen met een Wlz-indicatie. Door afspraken te maken met zorgaanbieders en het zorgkantoor zetten we erop in dat deze mensen op de juiste plek en binnen de voor hen geldende wettelijke kaders geholpen gaan worden.
- **Langdurig verblijf:** een deel van de voorzieningen die onder MO valt, heeft een meer langdurige verblijfsfunctie dan kortdurende crisisopvang.
- Langslapers: er is een groep mensen in de opvang voor wie een Wlz-voorziening of beschermd wonen beter passend is, maar voor wie de toegang hiertoe gehinderd is door bijv. indicatieproblemen of doordat mensen niet willen meewerken aan indicatiestelling en/of zorg mijden.
- **Ex-gedetineerde mensen:** Voor ex-gedetineerde mensen zijn er niet altijd passende vervolgoplossingen bij het verlaten van de Penitentiaire Inrichting, ondanks de gerichte inzet tijdens detentie om zijn/haar perspectief te verbeteren. Deze personen worden gemeld bij de maatschappelijke opvang, terwijl deze voorziening hier eigenlijk niet voor bedoeld is.
- **Prikkels in de opvang:** In sommige gevallen blijkt het nu financieel gunstiger te zijn in de opvang dan zelfstandig te wonen.

Inzichten uit maatschappelijke kosten-baten analyses

Deze opgaven worden ook onderbouwd vanuit maatschappelijke kosten-batenanalyses onderzoek over maatschappelijke opvang. Uit het Cebeon-onderzoek (2015) naar de kosten en baten van MO beleid blijkt het volgende:

- **Voorkomen is beter en goedkoper dan genezen:** de kosten-batenanalyse maakt zichtbaar dat MO-beleid een beroep op dure voorzieningen helpt voorkomen als er effectief ingezet wordt op preventie.
- **Opvang is beter en goedkoper dan op straat:** ook met adequate opvang, regie en nazorg draagt MO-beleid eraan bij dat aanmerkelijk hogere kosten op andere domeinen worden vermeden. Met de kosten-batenanalyse is cijfermatig onderbouwd dat de geleverde inspanningen om feitelijk daklozen een passend onderdak te verschaffen en in traject te leiden per saldo baten opleveren.
- **Effectief beleid vraagt inzet van alle ketenpartijen:** de baten vallen ook bij andere verantwoordelijke partijen en vragen om een gezamenlijke en integrale benadering van de doelgroepen van de MO.

Specifieke opgave rondom structurele inrichting KWR

Tussen 1 november en 1 april geldt de Koudweerregeling (KWR). Dit houdt in dat alle mensen die dak- of thuisloos zijn 's nachts worden opgevangen zodra de gevoelstemperatuur onder de 0 °C zakt of bij extreme weersomstandigheden. Dit is om te voorkomen dat zij vanwege het koude weer gezondheidsschade oplopen. Dit betreft een bovenwettelijke taak en er zijn geen landelijke richtlijnen voor. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten biedt een handreiking rondom de Winterkouderegeling die gemeenten kunnen volgen. De G4 stemmen intensief af over de KWR. Ook om trek van de ene stad naar de andere te voorkomen. We zien de afgelopen jaren een sterke toename van het gebruik van de KWR.

Opgaven in de opvang en zorg dakloze EU-(arbeids) migranten

- Utrecht heeft op basis van de incidentele rijksmiddelen een plan opgesteld gericht op opvang en zorg. Deze groep bieden we opvang bij kwetsbaarheid en via een outreachende aanpak bieden we begeleiding, waarbij we inzetten op terugkeer naar werk of land van herkomst. Er zijn 20 plekken nachtopvang op dit moment en er is een kleinschalige 24-uursopvang (doorgangswoning) voor 5 mensen. De outreachende aanpak is gericht op herstel, begeleiding terug naar werk en huisvesting of land van herkomst. Uit de evaluatie van de winteropvang 2022-2023 blijkt dat de outreachende aanpak van Utrecht goed werkt.
- Er zijn per kwartaal ongeveer 250 dakloze EU-(arbeidsmigranten) in Utrecht. Niet alle dakloze mensen uit deze groep komen op basis van ons beleid in aanmerking voor opvang: circa 40 procent van de groep lukt het om binnen afzienbare tijd weer werk en huisvesting te vinden of gaat zelfstandig terug naar land van herkomst. We vangen enkel zeer kwetsbare EU-arbeidsmigranten op die zichzelf niet kunnen redden en niet zelfstandig weer aan het werk kunnen of kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Voorwaarde is dat zij actief meewerken aan hun herstel: terugkeer naar werk of naar land van herkomst.
- Het huidig aantal opvangplekken is niet voldoende door de autonome groei van het aantal dakloze (EU)-arbeidsmigranten, waarbij we als gemeente niet kunnen sturen op de toestroom van deze groep, ook omdat een integrale, preventieve aanpak van rijkswege ontbreekt.
- Stichting Barka zet met een outreachende aanpak in op terugleiding naar werk of het land van herkomst. Zij krijgen binnen korte tijd ongeveer 40 procent terug op de rit. Een ander deel vertrekt uit zichzelf, deels naar land van herkomst, deels naar andere steden.
- Met de toename van het aantal dakloze EU-(arbeids) migranten, het ontbreken van landelijk integraal beleid en de onzekerheid van de financiering na 2024, staat de uitvoering onder druk en is het van belang de werkzame bestanddelen overeind te houden om deze groep zoveel mogelijk perspectief op werk of terugkeer te kunnen blijven bieden. Daarbij moet ook gevolg worden gegeven aan de inzichten uit de rechtentool van het ministerie van VWS.

Opgaven in de opvang en zorg dakloze ongedocumenteerde mensen

- Sinds 2019 tot eind 2024 loopt de pilot met LVV. Op dit moment bieden we binnen de LVV 235 plekken met een fluctuerende wachtlijst. De rijksmiddelen voor het opvangen en begeleiden van deze groep zijn beschikbaar tot eind 2024. Daarna is de rijksfinanciering onzeker.
- Niet alle ongedocumenteerde mensen komen in aanmerking voor de LVV. Als gemeente doen we voor deze groep extra inzet in geval van humanitaire- en veiligheidsproblematiek, zonder dat dit feitelijk onder onze formele taken valt. Hier is geen structurele financiering voor.

De subgroep van overlastgevende en/of criminele vreemdelingen

Binnen Utrecht zien we ook een specifieke groep van overlastgevende ongedocumenteerde mensen op straat. Een deel van hen keert om allerlei redenen (nog) niet terug naar het land van herkomst wanneer zij geen verblijfsvergunning krijgen en belanden op straat. De groep zorgt voor stevige overlast in de stad en brengt daarmee kosten op het gebied van veiligheid en zorg met zich mee. Deze groep heeft ook geen recht om opgevangen te worden in de LVV, wat leidt tot frustratie en onveilige situaties bij voorzieningen. Deze mensen hebben meestal geen enkel perspectief in Nederland en ook geen legale middelen om in hun bestaan te voorzien. Zij organiseren zich vaak in grotere groepen, die overlastgevend en crimineel gedrag vertonen en in Europa rondtrekken. (Medische) hulpverleners zien bij individuen uit deze groep zorgelijke signalen, die kunnen passen bij misbruik, ernstige GGZ problematiek en prostitutie. Ook voor deze groep is er behoefte aan een meer duurzame aanpak waarin we handhaven en perspectief bieden. Dit laatste gebeurt nu met aanpak van Meldpunt Perspectief waarin net zoals bij Barka, hulpverleners met de doelgroep in gesprek gaan om tot een oplossing te komen. In veel gevallen is dat (vrijwillige) terugkeer. Ondanks handhaving lukt het nog niet om deze overlast structureel op te lossen. Het uitgangspunt voor deze groep is overlast en criminaliteit op straat te verminderen en de oplossing is terugkeer naar land van herkomst in de praktijk te realiseren. Het is van belang dat er vanuit het Rijk een samenhangende aanpak komt voor deze groep.

Voor de niet LVV-gerechtigden ongedocumenteerde mensen bestaan alleen de universele kaders van de mensenrechten om op terug te vallen voor wat betreft het behoud van een menswaardig bestaan. Voor hen is het veelal zoeken naar onconventionele oplossingen qua toekomstperspectief.

Conclusie analyse & betekenis voor deze beleidsnota

We zien een autonome groei van dakloosheid. Internationale migratie lijkt toe te nemen, waarbij we als gemeente nauwelijks kunnen sturen. Als percentage van de wereldbevolking is het aandeel vluchtelingen de laatste 60 jaar gelijk gebleven. Ook hebben we te maken met onzeker landelijk beleid en toenemende schaarste in ruimte, professionals en financiering. Daarbij hebben we te maken met een woonprobleem, waardoor de housing-first aanpak bijna onmogelijk wordt, doordat mensen niet kunnen uitstromen uit de opvang. Door hoge woonlasten kunnen mensen soms niet meer in hun huis blijven wonen. Deze veranderende context vraagt om nieuwe beleidskaders om de opvang beheersbaar te houden en mensen die dat nodig hebben te kunnen blijven ondersteunen. Op de opgave rondom de huisvesting van kwetsbare en bijzondere groepen geven we antwoord in het programma Thuis voor Iedereen. Daarnaast zetten we vanuit onder andere de beleidsnota Bestaanszekerheid en Wmo-nota in op meer preventie. In het bieden van opvang, zetten we in op een samenhangende, doelgroepoverstijgende aanpak die perspectief biedt. Dat is de focus van deze beleidsnota.

Nieuwe beleid Utrecht onderdak in vier treden

Op basis van de autonome groei van dakloosheid, het tekort aan woonruimte, krapte in budget en ruimte en de wijze waarop de huidige opvang is georganiseerd, kunnen we zonder aanpassingen in de huidige inhoudelijke en financiële kaders niet meer aan de wettelijke taken voldoen die we als centrumgemeente hebben voor maatschappelijke opvang. Ook kunnen we de humanitaire medische ondergrens niet meer borgen voor EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen. Voorheen konden er uit onderbesteding in de Wmo voor zeer kwetsbare dakloze mensen uit deze groepen uitzonderingen worden gemaakt waar nodig, maar door de toegenomen druk op de opvang is deze flexibiliteit niet meer mogelijk. De beleidsmaatregelen die we reeds uitvoeren (inzet op voldoende huisvesting, sturen op toegang en optimaliseren opvangketen), bieden op dit moment nog geen oplossingen voor het tekort aan opvangplekken. Het huidige opvangtekort vraagt daarom om scherpere beleidskeuzes van de gemeente. Om hierin te ondersteunen gaan we aan de slag met een – niet lineaire, maar wel samenhangende – aanpak met vier treden gericht op het terugdringen van dakloosheid en het bieden van opvang. Hierbij zijn de eerdere beschreven uitgangspunten leidend. Per trede noemen we de aangescherpte beleidsmaatregelen.
In de bijlage is een uitwerking van de beleidslijnen opgenomen.





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 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, maar ook om passende (behandel)zorg en outreachend werken.

Utrecht zet samen met haar partners met het nieuwe actieprogramma ‘Samen eropaf’ in op passende zorg en ondersteuning voor mensen met een samenloop van problemen en een (potentieel) veiligheidsrisico. In lijn met het nieuwe Wmo beleid zetten we stevig in op preventie door een sterke sociale basis (onder meer door informele zorg, thuis in de wijk, sociale cohesie, taal- en digitale vaardigheden). Met het programma Thuis voor iedereen zet Utrecht in op voldoende huisvesting voor kwetsbare en bijzondere doelgroepen, waaronder de mensen die uitstromen uit MO/BW, maar het is uitdagend voldoende woningen te realiseren.

Met betrekking tot financiële bestaanszekerheid geldt voor de gemeente Utrecht dat we met de nieuwe beleidsnota Bestaanszekerheid 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 thuisloze mensen 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. 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.

Bij ongedocumenteerde dakloze mensen is preventie een andersoortige opgave, omdat dit te maken heeft met de situatie in het land van herkomst en de doorlopen procedure. In trede 1 zetten we voor ongedocumenteerde daklozen in op internationale en nationale lobby Daarnaast zetten we binnen de LVV in op een palet aan effectieve ondersteuning om samen met de andere gemeenten, partners en Rijk te leren van de pilot.

Bij EU-arbeidsmigranten zetten we in op de outreachende ondersteuning en begeleiding van Barka, die bijna de helft van de dakloze EU-arbeidsmigranten helpt zonder dat zij opvang nodig hebben. We zetten ook in op landelijke lobby met betrekking tot landelijke afspraken door het Rijk met werkgevers, uitzendbureaus en verhuurders van woonruimte en het pleidooi voor een integrale aanpak. Dit is onder voorwaarde van het voortzetten van financiering door het Rijk.

Voor de specifieke groep overlastgevende en/of criminele vreemdelingen zetten we in op herstel van perspectief en terugkeer vanuit het Meldpunt voor 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. Ook dit is afhankelijk van rijksfinanciering.

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[4], LVV en niet-LVV en EU-(arbeids)migranten) op basis van landelijke kaders en landelijke middelen. Deze inzet is gericht op:

- Efficiënte organisatie opvang met bewaken ondergrens: duidelijke en aangescherpte toegangscriteria in lijn met de G4 en sturen op landelijke toegankelijkheid, sturen op goedkoopst mogelijke adequate opvangplekken, meer doen met minder geld, passende zorg in de opvang (onder andere sociaal-medische zorg) en creatieve oplossingen 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. Voor mensen in de opvang waar een Wlz- of BW-beschikking voor is, letten we erop dat mensen onder de juiste wet geholpen worden.
- Doorstroom versnellen: sturen op voorwaarden-aanpak, trajectbegeleiding, werken aan activering, toeleiden naar werk en inzet op toekomstperspectief.
- Uitstroom versnellen: woonbehoefte in beeld en samenwerking met Thuis voor Iedereen, sturen op uitstroom naar wonen, werk of land van herkomst, inzet op tussenvormen en informele oplossingen.

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:

- Vrijmaken van flexibele ruimte in het MO stelsel voor de meest kwetsbare mensen die niet onder de Wmo vallen, maar wel opvang nodig hebben op basis van humanitaire en medische gronden.
- Voldoende ziekenboegbedden om te zorgen dat er in elk geval geen zieke mensen op straat verblijven. We zetten hierbij meer in op het voorliggend veld en onderzoeken hoe we hierin meer gebruik kunnen maken van zorg, zoals eerstelijnsverblijf (ELV), die vanuit de zorgverzekeringswet gefinancierd en georganiseerd kan worden.
- Sociaal medische zorg voor de meest kwetsbare dakloze mensen. Ook hier zetten we allereerst maximaal in op wat voorliggend vanuit de Zorgverzekeringswet (en de twee CAK-regelingen, voor onverzekerde en voor onverzekerbare mensen) gefinancierd en georganiseerd kan worden.
- Structurele en efficiënte organisatie, middelen en financiële afspraken met uitvoerende partijen met betrekking tot de Koudweerregeling, in samenwerking met de G4.

Trede 4: Noodmaatregelen voor opvang

Wij voorzien dat het met inzet in trede 1, 2 en 3 op basis van huidig beleid niet zal lukken om binnen de bestaande kaders alle dakloze mensen die voldoen aan de toegangscriteria opvang te bieden en te voldoen aan onze wettelijke taken en de humanitaire ondergrens te borgen. Dit vergroot de urgentie om in te zetten op de beleidslijnen.
Als met inzet in trede 1, 2 en 3 het niet lukt om aan de wettelijke taken te voldoen voor opvang en de humanitair medische ondergrens te bewaken, zijn er noodmaatregelen nodig om ervoor te zorgen dat we de meest kwetsbare inwoners op kunnen blijven vangen. Noodmaatregelen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het (tijdelijk) aanpassen van de kwaliteit van opvang en het vrijmaken van extra middelen voor meer opvangplekken.

Samenvattend

We zetten in op een sterke sociale basis, toegang, triage en perspectief om de schaarse plekken in te zetten voor de meest kwetsbare groepen en ze snel door en uit te laten stromen. Ons beleid stemmen we af met de G4, ook om bewegingen tussen de steden zoveel mogelijk te voorkomen. Voor de LVV en EU-(arbeids)migranten stemmen we ook breder af dan alleen de G4. Als gemeente sturen we op meer doen met minder budget. In de huidige context betekent dat ook dat versoberen nodig is. Echter, de autonome groei van dakloosheid houdt aan, het ontbreekt aan voldoende uitstroommogelijkheden vanwege een tekort aan woonruimte. Het zal ook tijd kosten voordat de effecten van de maatregelen die zijn ingezet onder trede 1, 2 en 3 merkbaar worden in de stad. Daarom zet de gemeente Utrecht de komende jaren in op extra noodzakelijke en sobere opvangplekken en de structurele financiering van de KWR. Het besluit hierover neemt de gemeenteraad bij de Voorjaarsnota 2024.

[4] De recente tool van VWS geeft inzicht in welk deel van de groep EU-arbeidsmigranten recht heeft op verschillende (Wmo)-voorzieningen.

Parallel stevige inzet op internationale en nationale lobby gericht op oplossingen van knelpunten in de opvang van ongedocumenteerde mensen, EU-(arbeids)migranten en reguliere dakloze mensen.

- We zetten actief in op de lobby richting het rijk voor extra middelen voor opvang en de uitvoering van het Landelijk Actieplan dakloosheid
- We zetten met onze lobby in op een landelijke integrale aanpak arbeidsmigratie met een landelijke integrale aanpak structurele en voldoende financiering. De nadruk ligt hierbij ook op preventie en de uitvoering van het rapport Roemer om tot betere leef- en werkomstandigheden te komen en uitval uit werk/wonen zo veel mogelijk te voorkomen.
- Voor de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) zetten we met onze lobby in op continuering van de voorziening en landelijke dekking in 8 steden met voldoende structurele financiering. In onze lobby zetten we in op een samenhangende aanpak van het Rijk voor deze groep, die ook een antwoord biedt wanneer mensen niet werken aan vrijwillige terugkeer.

Actieagenda Utrecht Onderdak

Als (centrum)gemeente is het van belang om samen met de regio en partners te sturen op de doelen van deze beleidsnota. Samen met partners is het belangrijk meer te investeren in een ontwikkelende werkwijze, waar samen geleerd wordt van wat er wel en niet werkt in de nieuwe aanpak en waar continu verbeteringen worden doorgevoerd. Dit doen we met een Actieagenda om uitvoering te geven aan deze beleidsnota. Hierbij zetten we stevig in op het perspectief van cliënten, belangenbehartigers en cliëntorganisaties en het benutten van hun inzichten voor de verbetering van de uitvoeringspraktijk.



3. Monitoren, sturen en verantwoorden

3.1 Introductie

In de monitoring volgen we de doelstelling uit de programmabegroting: Samen met de regio bieden we inwoners die onvoldoende zelfredzaam zijn en/of dakloos zijn, 24-uurs begeleiding in de nabije omgeving van de inwoner. In de Wmo-nota 'Samen leven, samen zorgen' is deze doelstelling verder geoperationaliseerd in onderstaande indicatoren. Dit is het startpunt voor de doorontwikkeling van nieuwe indicatoren voor Utrecht Onderdak. Deze indicatoren ontwikkelen we in het verlengde van de doelstellingen zoals opgenomen in deel B. Onder de aanvullende beleidslijnen verbeteren we de monitoring en data op het gebied dakloosheid en opvang, ook om daar beter op te kunnen sturen. Hiervoor ontwikkelen we een integraal dashboard met sturingsinformatie. Tot de nieuwe indicatoren zijn ontwikkeld hanteren we de huidige indicatoren uit de begroting en Wmo-nota.

Doelstelling	Effectindicator	0-meting	Vervolg-meting 1	Vervolg-meting 2	Vervolg-meting 3
Vanuit begroting: Samen met de regio bieden we inwoners die onvoldoende zelfredzaam zijn en/of dakloos zijn, 24-uurs begeleiding in de nabije omgeving van de inwoner. **In Wmo-nota:** Inwoners in de U16 regio wonen zoveel mogelijk zelfstandig en krijgen aanvullend op wat er in de sociale basis en de basiszorg kan worden geboden, passende ondersteuning in de eigen leefomgeving. Als dit (tijdelijk) niet mogelijk is, heeft de U16-regio passende opvang- en verblijfsvoorzieningen.	**Bereik:** aantal mensen dat met een ondersteuningsvraag wordt geholpen.	Zie overzicht bijlage 3	Jaarlijks geen streefnorm	Jaarlijks geen streefnorm	Nee
	Beschikbaarheid: wachttijd tussen verwijzing en opname in verblijf	Verschilt per soort voorziening 30 - 180 dagen (2022)	91 dagen	91 dagen	Nee
	Kwaliteit: cliënt en ondersteuner komen samen tot een oplossing. Inwoner kan zich beter redden door de ondersteuning	Evaringwijzer	Jaarlijks	Jaarlijks	Nee

De nadere invulling van de indicatoren is afhankelijk van deze doorontwikkeling. Hierbij bouwen we voort op het huidige systeem, benutten we aanvullende bronnen en sluiten we aan bij landelijke ontwikkelingen in tellingen. Deze doen we binnen een gezamenlijke Actieagenda van gemeente en partners. Dit gebeurt in samenhang met het Regionaal plan van aanpak dakloosheid U16 en de monitoring in die context. Een uitwerking op het gebied van data en monitoringsinformatie volgt daarom in de tweede helft van 2024, met meer concrete effectindicatoren die we gaan volgend in de beleidscyclus. De indicatoren zullen zich in ieder geval richten op scherper zicht op het aantal dakloze mensen, beschikbaarheid en bezetting van opvangplekken en data over instroom, doorstroom en uitstroom van de opvangvoorzieningen.

Voor de LVV monitoren we samen met het Rijk en de andere pilotgemeenten.

3.2 Risico's

Risico-omschrijving	Toelichting	Maatregelen
Het lukt niet om voldoende woningen te creëren, waardoor mensen niet uitstromen uit de opvang. Bovendien raken meer mensen dakloos doordat ze de hoge woonlasten niet meer kunnen betalen.	Doordat er nu al onvoldoende huizen beschikbaar zijn, blijven mensen langer in de opvang en dit staat herstel in de weg. We zien al dat meer mensen een beroep doen op de opvang doordat ze niet langer in hun huis kunnen blijven wonen doordat het te duur is geworden.	Hier wordt breed op ingezet onder wonen, met extra woningen, specifiek Eerst een (t)huis en huisvesting van groepen in een kwetsbare situatie. Daarnaast kijken we in de regio naar regie op volkshuisvesting, zodat partners in de regio sociale huurwoningen toevoegen in het segment juist voor deze doelgroepen.
De doelen uit het Wmo-kader zijn nog niet behaald en het lukt nog onvoldoende de zorg naar voren te organiseren.	De inzet op preventie van daklooshеid wordt hierdoor nog onvoldoende waargemaakt.	Vanuit onder meer de nieuwe Wmo-nota zetten we in op de beweging naar voren, preventie en bestaanszekerheid om waar mogelijk daklooshеid te voorkomen.
De groep vluchtelingen uit Oekraïne en asielzoekers blijft groeien. Deze groepen doen eenzelfde beroep op dezelfde ruimte.	Het is onzeker hoelang de groep Oekraïners blijft. Ook hebben we een extra taakstelling in huisvesting onder de spreidingswet.	We bereiden verschillende scenario's voor. Om hier zo goed mogelijk op te anticiperen, zetten we actief in op de landelijke lobby en duurzame oplossingen en bereiden we voorzieningen voor.
Door verblijven op straat verslechtert de situatie van mensen. Dit geldt zowel voor de fysieke als mentale gezondheid. Daarbij worden risico's op criminaliteit en misbruik groter.	De situatie van mensen op straat gaat achteruit, waardoor werken aan herstel veel moeilijker is en meer zorg vraagt (tegen hogere kosten). De aanwezigheid van mensen met onbehandelde ernstige psychiatrische aandoeningen en/of geen enkel perspectief leidt tot onveiligheid voor de burgers en toename van overlast.	Als gemeente en partners zetten we zo goed mogelijk in op de juiste begeleiding en ondersteuning, outreachend en door toeleiding naar de juiste zorg binnen de mogelijkheden die we hebben. We zetten in op een stevige lobby richting het Rijk en inzet op trede 1, 2, 3 en 4 gezien de huidige context, ook vanuit het perspectief van openbare orde en veiligheid.
Als mensen langer in de opvang verblijven, wordt het werken aan (sneller) herstel en perspectief bemoeilijkt.	We zien dat herstel moeilijker wordt, langer duurt en meer zorg vraagt (tegen hogere kosten). De cliënt in de opvang wordt 'zwaarder', dit is belastend voor personeel.	We zetten zo goed mogelijk in op de juiste begeleiding en ondersteuning.
We hebben nauwelijks sturingsmogelijkheden om de groei van het aantal dakloze mensen (met name EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen) te voorkomen. We kunnen niet voorkomen dat mensen op straat slapen.	Met de huidige geopolitieke ontwikkelingen, arbeidsmigratie en knelpunten in de asielketen kunnen we niet voorkomen dat mensen naar Utrecht komen en een beroep doen op opvang. Echter, Utrecht heeft zowel de fysieke ruimte als de financiële middelen niet om al deze mensen onderdak te bieden.	Alleen opvang bieden binnen de wettelijke kaders en hiervan afwijken op basis van humanitair medische gronden. Duidelijke richtlijnen en communicatie hierover richting partners en de doelgroepen. We maken afspraken met de G4 over eenduidige aanpak en zetten in op een stevige lobby.

Risico-omschrijving	Toelichting	Maatregelen
Er is grote onzekerheid over de tijdelijke financiering van het Rijk voor de LVV-voorzieningen en voor EU-(arbeids)migranten	We vangen 235 mensen op binnen de LVV die anders op straat zouden belanden. We vangen EU-arbeidsmigranten ook op met tijdelijke middelen en herstellen perspectief met de outreachende aanpak.	We zetten actief in op de landelijke lobby. Daarnaast bereiden we scenario's voor in het geval dat de rijksfinanciering voor deze opgaven stopt.
Er is onzekerheid over structurele middelen in het kader van landelijk plan dakloosheid.	Het is onduidelijk hoeveel middelen centrumgemeenten ontvangen voor de uitvoering van het landelijk actieplan dakloosheid Eerst een thuis.	We zetten ook hier actief in op lobby. We blijven in gesprek over de (onrealistische) doelen van het Rijk omtrent in 2030 niemand meer in de opvang.
Het nog ontbreken van afspraken met regiogemeenten.	We zien dat er meer samenwerking met de regio nodig is rondom onder meer preventie, lokale inzet bij dakloosheid en voldoende woningen voor MO-doelgroep.	Het proces om met de regio tot een regionaal plan dakloosheid te komen is in volle gang. Planning is om in 2024 het plan gereed te hebben en vast te laten stellen in de colleges van de U16 gemeenten.
De kwaliteit van onze voorzieningen en opvangstelsel kan de druk op ons opvangstelsel nog verder verhogen.	Door centrale ligging van Utrecht, onze voorzieningen en ons goede opvangstelsel, in combinatie met het zijn van een mensenrechtenstad en onze reputatie, komen mensen van elders uit het land, Europees en internationaal graag naar Utrecht.	We hanteren duidelijke toegangscriteria, stellen grenzen en sturen hierop. Hiernaast werken we intensief samen met de G4 en andere gemeenten. We bieden alleen opvang buiten de wettelijke kaders op basis van humanitair medische gronden.
Inzet op noodmaatregelen en crisisopvang brengt hogere kosten met zich mee.	Door crisismaatregelen zien we suboptimale oplossingen in het opvangstelsel. Structurele oplossingen kunnen vaak tegen lagere kosten en meer optimaal worden ingericht.	Samen met de partners werken we aan oplossingsrichtingen, zowel in effectiviteit als in efficiëntie.
Door de toegenomen druk op de opvang neemt het risico toe dat we niet kunnen voldoen aan onze wettelijke taken. De rechtentool kan leiden tot juridische stappen tegen de stad indien we daar geen uitvoering aangeven.	Met de recente inzichten over de rechten van EU-(arbeids)migranten binnen de Wmo, zien we dat onze wettelijke taken feitelijk hoger liggen, terwijl het budget niet meegroeit. Naast het niet voldoen aan onze wettelijke taken, is het risico dat we door een humanitaire ondergrens zakken wanneer we zeer kwetsbare (zieke) mensen geen opvang kunnen bieden.	Wederom – we zetten in op een stevige lobby richting het rijk over de gevolgen van hanteren van de rechtentool en de middelen die dit vraagt.

3.3 Financiën

De gemeente Utrecht is centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang en krijgt jaarlijks middelen van het rijk op basis van de Decentralisatieuitkering Maatschappelijke Opvang (DUMO). Voor de opvang van EU-arbeidsmigranten en outreachende aanpak krijgt de gemeente tijdelijke financiering van het rijk. Hetzelfde geldt voor de LVV. Vooralsnog zijn voor beide voorzieningen slechts tot eind 2024 middelen beschikbaar. (Deze middelen zijn toegezegd en worden formeel bij de meicirculaire toegekend.) In de Voorjaarsnota 2024 zal de raad op basis van een integrale afweging een besluit nemen over de extra middelen die nodig zijn voor het borgen van onze wettelijke taken en de humanitaire ondergrens. Wanneer besluitvorming anders plaatsvindt, betekent dit dat we geen extra plekken kunnen bieden en er meer mensen op straat zijn. Hierbij is randvoorwaardelijk dat het Rijk de middelen voor LVV en EU-(arbeids)migranten continueert na 2024.

Financiën (in €1000)	2024	2025	2026	2027	Structureel jaarbedrag
Maatschappelijke opvang	17.004	17.000	17.002	17.090	17.081
Inzet Living lab Eerst een thuis	3.325	1.117	875	875	0
Inzet op regionaal plan van aanpak daklоosheid	8.557	3.600	3.600	3.600	3.600
LVV opvang	5.210	5.210	5.210	5.210	5.210
Opvang, begeleiding, activering EU-(arbeids)migranten	950	950	950	950	950
Extra opvangplekken 2024-2028	3.485	3.705	3.785	3.785	880
KWR	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Totaal benodigd budget (A)	**39.531**	**32.582**	**32.422**	**32.510**	**28.721**

Reeds in begroting gedekt	2024	2025	2026	2027	Structureel jaarbedrag
Programma Passende ondersteuning en opvang, doelstelling 24-uurs begeleiding[5]	**27.686**	**20.517**	**20.277**	**20.365**	**19.481**
Reguliere begroting maatschappelijke opvang	19.404	19.400	19.402	19.490	19.481
Incidentele middelen Living lab Eerst een thuis	3.325	1.117	875	875	0
Middelen aanpak daklоosheid	4.957	PM	PM	PM	PM
Programma Levendige en gezonde stad, doelstelling Nieuwkomers	**1.800**	**1.800**	**1.800**	**1.800**	**1.800**
Gemeentelijke middelen LVV	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Rijksmiddelen LVV	PM	PM	PM	PM	PM
Rijksmiddelen aanpak EU-(arbeids) migranten	PM	PM	PM	PM	PM
Reeds in begroting gedekt (B)	**29.486**	**22.317**	**22.077**	**22.165**	**21.281**
Bijdragen van derden (C)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Nog niet gedekte kosten (A-B-C)[6]	**10.045**	**10.265**	**10.345**	**10.345**	**7.440**

[5] Dit bedrag is verwerkt in het voorstel voor de Voorjaarsnota 2024.
[6] Dit deel van de begroting is ook onderdeel van de begroting die in de beleidsnota Wet Maatschappelijke Ondersteuning ‘Samen leven, samen zorgen’.

Toelichting op de nog niet gedekte kosten:

- Middelen aanpak dakloosheid: het Rijk heeft structureel middelen vrijgemaakt (landelijke €65 miljoen) voor de aanpak van dakloosheid. In 2022 en 2023 zijn de middelen op incidentele basis aan centrumgemeenten toegekend. Bij de meicirculaire 2024 wordt bekend hoe de structurele financieringsvorm en verdeling van de middelen naar centrumgemeenten plaatsvindt. Op basis van de verdeling in 2023 verwachten we structureel circa €3,6 miljoen te ontvangen. De middelen zijn bedoeld voor de aanpak van dakloosheid in de hele regio Utrecht (U16 gemeenten).
- Rijksmiddelen LVV: voor 2024 zijn middelen toegezegd. Deze worden beschikbaar gesteld via een Specifieke uitkering (Spuk). We verwachten dat bij de meicirculaire 2024 bekend wordt gemaakt wat de hoogte van de Spuk voor Utrecht is. Voor 2024 gaan we uit van een bijdrage van €3,41 miljoen. Of en hoeveel middelen er structureel beschikbaar zijn is nog niet bekend.
- Rijksmiddelen EU-(arbeids) migranten: er zijn voor 2024 middelen toegezegd vanuit het Rijk. De definitieve toekenning volgt bij de meicirculaire 2024. Voor 2024 verwachten we €0,95 miljoen te ontvangen. Of en hoeveel middelen er structureel beschikbaar zijn is nog niet bekend.
- Wanneer in aantal en kwaliteit van de opvang andere keuzes worden gemaakt, worden ook deze bedragen anders.



3.4 Voortgang en verantwoording

Op basis van deze nieuwe beleidsnota en bijbehorende actieagenda werken we aan een integraal dashboard over de indicatoren rondom de opvang, die we duiden in de dialoog met partners en professionals. De stuurgroep Utrecht onderdak die bestaat uit gemeente, partners en belangenbehartigers stuurt op de voortgang.

De verantwoording vindt als volgt plaats:

- Het college rapporteert jaarlijks naar de raad via een voortgangsbrief. Hierin wordt de voortgang ten aanzien van de beleidskeuzen uit deze beleidsnota en de oplossingsrichtingen uit de Actieagenda beschreven. Dit doen we in een gezamenlijke brief over de verschillende doelgroepen, met gedurende het jaar separate brieven als de actualiteit daar om vraagt.
- Het college rapporteert hiernaast aan de raad door aan te sluiten bij de structurele begrotingscyclus. Dit betekent dat we rapporteren op voortgang ten aanzien van de hoofddoelstelling uit de programmabegroting. Voor de overige doelstellingen worden indicatoren doorontwikkeld om te volgen in de beleidscyclus. Hiervoor volgt een nieuw raadsbesluit.
- Utrecht informeert de regiogemeenten over de uitvoering van de centrumgemeentetaken rondom de maatschappelijke opvang.



3.5 Utrechts Sturingsmodel



	Hoe krijgt dit vorm binnen de opgave? Welke afspraken zijn gemaakt?
Opgave	Zie hoofdstuk B Omschrijving opgave (beleid)
Gedeelde waarden zijn het startpunt	In het proces met partners en cliëntorganisaties hebben we gewerkt aan het herijken van de uitgangspunten voor de organisatie van ondersteuning en opvang bij dakloosheid. Op basis van de gesprekken met onze partners en belangenbehartigers, leerpunten van de afgelopen jaren en de inzichten die we hebben opgedaan uit de literatuur en onderzoeken zijn we gekomen tot deze uitgangspunten. Deze gedragen uitgangspunten zijn opgenomen in deel B en nu leidend in beleid en aanpak.
Kaders en randvoorwaarden zijn scherp geformuleerd	Als gemeente zetten we in op scherpere regie, sturing en opdrachtgeverschap. Een specifiek verbetertraject is ingezet op accounthouderschap (in een breder DUS-traject). Als onderdeel van de Actieagenda herijken we governance- en overlegstructuur, met een nieuwe stuurgroep op managementniveau in combinatie een doorbraakoverleg op bestuurlijk niveau. Dit doen we mede op basis van de aanbevelingen van het onderzoek van AEF rondom Druk op de opvang.
Data en informatie brengt de beweging in kaart	Samen met de partners werken we momenteel aan beter inzicht- en overzicht: • Omvang van dakloosheid bij verschillende doelgroepen • Opvangvraag, in-, door- en uitstroom • Beschikbaarheid plekken en bezettingsgraad Op basis hiervan werken we aan de (door)ontwikkeling van een integraal dashboard. Dit doen we in een ontwikkelmodel van informatievoorziening op het gebied van dakloosheid, opvang, aanbod en huisvesting. Inzichten agenderen we in de hernieuwde overlegstructuur tussen gemeente, partners en cliëntorganisaties.
Leren en verbeteren via interactie en dialoog	Samen met de partners zijn een reeks van verbeteringen ingezet, waaronder korte termijn crisisoplossingen en werken we momenteel aan het doorontwikkelen van oplossingen. Dit doen we in een gezamenlijke actieagenda, met actieopdrachten waarbij partners en/of gemeente trekker zijn en we gezamenlijk de resultaten bespreken. Knelpunten waar we tegenaan lopen worden geagendeerd in de stuurgroep Druk op de opvang. We leren hierbij van de praktijk.

Beschrijvingen figuren

1. Figuur pagina 6 – beleid en uitvoering sociaal domein 2023/2024

Deze figuur geeft de samenhang weer tussen de uitvoeringsprogramma's en beleidsnota's die uiteindelijk de Sociale Visie Utrecht 2040 vormen. De beleidsnota's zijn als volgt: *Nota Gezondheid*, *Nota Jeugd*, *Nota Financiële Bestaanszekerheid*, *Nota Samen Stad Maken*, *Nota Wmo*, *Nota Werk en Re-integratie*, *Nota Wonen en Zorg*, *Nota Sport*, *Utrechtse Onderwijs Agenda*, *Nota Onderdak*, *Nota van Uitgangspunten (onderdelen sociale basis en basiszorg)*, *Nota Buurt- en Wijkgericht werken* en ten slotte *Nota Inclusie en Diversiteit*. Dit beleid past binnen de landelijke akkoorden, waaronder het *Integraal Zorg Akkoord* (*IZA*), *Hervormingsagenda Jeugd, Gezond en Actief Leven Akkoord* (*GALA*), *Sportakkoord II*, *Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn* (*TAZ*) en *Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen* (*WOZO*).

2. Figuur pagina 7 – Ongelijk investeren voor gelijke kansen

Deze figuur geeft het uitvoeringsprogramma *Ongelijk investeren voor gelijke kansen* weer; dit bestaat uit drie perspectieven: 'Basis bieden', 'Herverdelen, tegensturen en begrenzen' en 'Maatwerk bieden'. Met 'Basis bieden' wordt bedoeld: minimale basis bieden voor voldoende kwaliteit van bestaan – dit is een primaire taak van de overheid; met 'Herverdelen, tegensturen en begrenzen' wordt bedoeld: ingrijpen waar de 'luxe' van de één ten koste gaat van de ander; met 'Maatwerk bieden' wordt bedoeld: iets meer of anders bieden zodat iedereen een eerlijke kans heeft.

3. Figuur pagina 11 – verschillende doelgroepen en opeenstapeling groeiende opvangvraag

Deze afbeelding geeft de verschillende doelgroepen en opeenstapeling van groeiende opvangvraag op schematische wijze weer. De doelgroepen bestaan uit twee categorieën: 'Vluchtelingenstatus' en 'Dakloos'. Onder de categorie 'Vluchtelingenstatus' vallen 'Oekraïne opvang' en 'Asielopvang'; onder de categorie 'Dakloos' vallen 'Maatschappelijke opvang', 'Opvang EU-arbeidsmigranten' en 'Landelijke vreemdelingen-voorziening (LVV)'. Deze opeenstapeling van groeiende opvangvraag leidt tot schaarste en druk op verschillende domeinen: het maatschappelijke voorzieningenstelsel; opvangplekken, woonplekken en tussenvormen (druk op dezelfde schaarse ruimte); uitstroomwoningen; gemeentelijke middelen; personeel/arbeidsmarkt; inzet openbare orde en veiligheid.

4. Figuur pagina 15 – nieuwe beleid Utrecht onderdak in vier treden

Deze figuur geeft het nieuwe beleid Utrecht onderdak in vier treden weer. Deze vier treden bestaan uit: preventie en inzet op bestaanszekerheid; opvang op basis van landelijke kaders; doelgroepoverstijgende opvangoplossingen; noodmaatregelen voor opvang.

Colofon

Uitgave
Gemeente Utrecht
April 2024

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

Fotografie
Gemeente Utrecht,
Peter Hulshof, Bas van Setten, Juri Hienschs

Informatie
meedoennaarvermogen@utrecht.nl

www.utrecht.nl/beleidwmo

Gemeente Utrecht