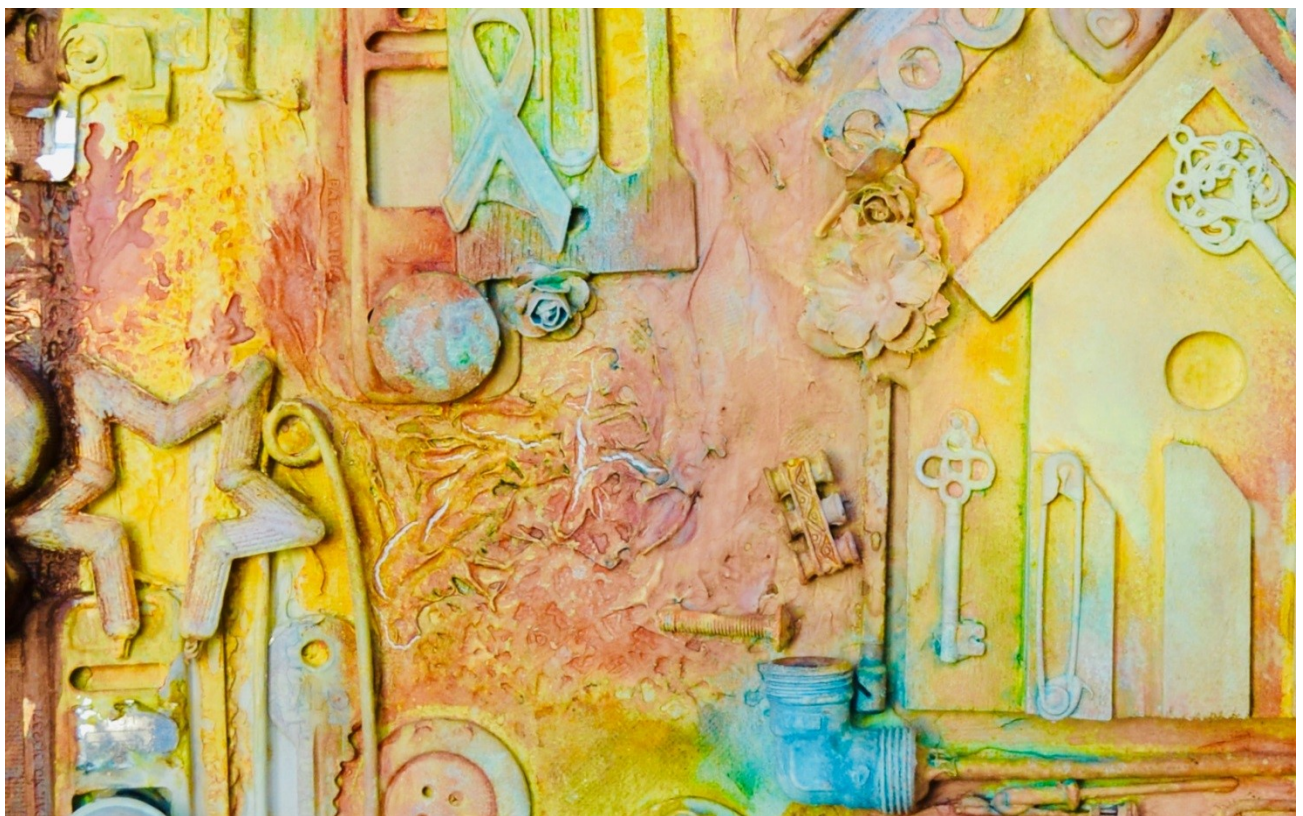


Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie?

Quick scan van visies en cijfers over de ontwikkelingen in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties.



Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie? Quick scan van visies en cijfers over de ontwikkelingen in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties. G4-USER, januari 2019.

GGD Amsterdam: Matty de Wit, Marcel Buster, Tim Oosterveer

Gemeente Rotterdam: Eva Mandos, Tamara van Batenburg, Maaïke Dujardin

GGD Haaglanden: Regina van der Meer, Maartje Keetman, Nasra Karamali, Marjolein Donker

Dienst Volksgezondheid, Gemeente Utrecht: Lisette Plantinga-Muis, Sandra Schuitemaker

Omslag: Falco, 2019, (Detail) via Makom, Stichting de Regenboog Amsterdam.

Inhoudsopgave

Samenvatting en G4-brede conclusies	6
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding.....	16
1.2 Onderzoeksvragen	16
1.3 Afbakening	16
2 Methode	18
2.1 Werkwijze.....	18
2.2 Bronnen	18
3 Signalen	19
4 Te onderscheiden subgroepen: binding en zelfredzaamheid	25
4.1 Met betrekking tot binding	25
4.1.1 Subgroep met- en zonder binding met de stad.....	25
4.1.2 Subgroep daklozen uit andere landen in de EU	25
4.1.3 Subgroep ongedocumenteerde vreemdelingen	25
4.2 Met betrekking tot zelfredzaamheid	26
4.2.1 De groep die meer of minder zelfredzaam is	26
4.3 Extra aandacht voor jongvolwassenen en gezinnen	26
4.3.1 Jongvolwassenen	26
4.3.2 Gezinnen.....	26
RESULTATEN AMSTERDAM	27
1 Daklozen met binding.....	27
1.1 Jongvolwassenen	27
1.2 Alleenstaande volwassenen met binding	29
1.3 Gezinnen.....	36
1.4 Oorzaken	38
1.5 Oplossingen	43
2 Daklozen zonder binding.....	46
2.1 Uit andere gemeenten in Nederland	46
2.2 Uit andere EU landen.....	46
2.3 Buiten EU / Ongedocumenteerden	50
2.4 Oorzaken voor de doelgroep daklozen zonder binding	51
2.5 Gesuggereerde oplossingen voor de doelgroep daklozen zonder binding	54
3 Buitenslapers.....	55
3.1 Schatting van het aantal buitenslapers.....	55
3.2 Mate van buitenslapen bij gebruikers andere voorzieningen	55
3.3 Aanbod aan buitenslapers	57
3.4 Buitenslapers onder jongvolwassenen	59
RESULTATEN UTRECHT	60
1 Daklozen met binding.....	60

1.1 Jongvolwassenen	60
1.2 Alleenstaande volwassenen	62
1.3 Gezinnen	65
1.4 Genoemde oorzaken van de eventuele stijging bij daklozen met binding	65
2.5 Genoemde oplossingen voor deze daklozen met binding	66
2 Daklozen zonder binding	67
2.1 Daklozen uit andere gemeenten in Nederland	67
2.2 Daklozen uit andere EU-landen	68
2.3 Dakloze ongedocumenteerden	69
2.4 Buitenslapers	70
3 Conclusie	71
RESULTATEN ROTTERDAM	73
1 Jongvolwassenen (circa 18 t/m 22 jaar)	73
1.1 Jongeren met toegang tot de Maatschappelijke Opvang	73
1.2 Jongeren zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang	74
2 Alleenstaande volwassenen (23 jaar of ouder)	74
2.1 Volwassenen met toegang tot de Maatschappelijke Opvang	74
2.2 Volwassenen zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang	76
3 Gezinnen	76
3.1 Gezinnen met toegang tot de Maatschappelijke Opvang	77
3.2 Gezinnen zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang	77
4 Bankslapers	77
5 EU-burgers	79
6 Ongedocumenteerden	79
7 Buitenslapers	80
8 Oorzaken	81
8.1 Instroom: redenen waarom mensen dakloos worden	81
8.2 Door- of uitstroom: redenen waarom mensen dakloos blijven	82
9 Gesuggereerde oplossingen	83
10 Conclusie/Samenvatting	85
RESULTATEN DEN HAAG	87
1 Daklozen met binding	87
1.1 Jongeren	87
1.2 Alleenstaande volwassenen	88
1.3 Gezinnen	92
2 Daklozen zonder binding	94
2.1 Uit andere EU landen	94
2.2 Ongedocumenteerden	96
3 Buitenslapers	97
4 Oorzaken	98
5 Gesuggereerde oplossingen	100

6 Samenvatting en conclusie.....	102
Bijlagen.....	104
1 Kanttekeningen bij de term Zelfredzaamheid.....	104
2 Geraadpleegde organisaties in de verschillende steden.....	107
AMSTERDAM.....	107
ROTTERDAM	109
DEN HAAG	110
UTRECHT	111
3 Interview leidraad	113

Samenvatting en G4-brede conclusies

Naar aanleiding van signalen van een toenemend aantal daklozen zijn de ontwikkelingen binnen de groep daklozen in de G4 per stad onderzocht. Het onderzoek is een quick scan die informatie van professionals uit het veld en bijbehorende registraties bijeen brengt om zo goed mogelijk zicht te bieden op ontwikkelingen. Ook uit dit onderzoek blijkt dat er in de G4 signalen zijn dat binnen sommige subgroepen het aantal daklozen de afgelopen jaren gestegen is, maar dat dit niet voor alle subgroepen geldt. De stijging is opvallend omdat in alle steden het aantal huisuitzettingen gedaald is. Vermoed wordt dat de toename niet zozeer veroorzaakt wordt door het aantal mensen dat nieuw dakloos wordt maar veeleer doordat mensen langer dakloos blijven.

In het hier beschreven onderzoek staan de volgende drie vragen centraal:

1. Is er een toename van daklozen in de vier grote steden? (G4: Amsterdam Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
2. Bij welke (sub)groepen zien we deze toename?
3. Aan welke factoren/ontwikkelingen wordt een eventuele stijging toegeschreven, kunnen we dit onderbouwen en welke oplossingen worden genoemd?

Het onderzoek heeft betrekking op de trends in het aantal 'feitelijk daklozen'. Dit betekent dat personen die langdurig woonachtig zijn in een instelling voor maatschappelijke opvang (MO) of beschermd wonen (BW) buiten beschouwing gelaten worden.¹ Daklozen afkomstig uit het buitenland die niet geregistreerd staan zijn hier wel geïnccludeerd.² Feitelijke daklozen zijn niet synoniem aan buitenslapers, maar betreft ook mensen die gebruik maken van tijdelijke opvangvoorzieningen of tijdelijk bij vrienden, familie of kennissen inwonen. De conclusies hebben met name betrekking op de laatste drie jaren (2016 t/m 2018).

Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoekers van de gemeenten/GGD-en van Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. In elke stad zijn interviews gehouden met mensen uit de praktijk van de voorzieningen voor daklozen en gerelateerde organisaties. Daarnaast zijn bestaande rapporten en registraties met betrekking tot daklozen als informatiebron gebruikt.

Het onderzoek geeft niet het definitieve antwoord op de ontwikkelingen in het aantal de daklozen maar is veeleer een verkennend onderzoek waarin beschikbare informatie uit het veld bijeen wordt gebracht en in samenhang wordt geïnterpreteerd. Het kan gebruikt worden als startpunt voor verdere verdieping in de G4 of andere steden.

Het onderzoek kent een aantal beperkingen. Niet alle beweringen van respondenten over trends in dakloosheid of oplossingen voor dakloosheid kunnen met cijfers onderbouwd worden. Bovendien zijn de cijfers die gebruikt worden slechts ten dele vergelijkbaar tussen de steden. Lokale verschillen in werkwijze, naamgeving van voorzieningen, de tijdsperiode van rapportage (peilmoment versus jaarcijfers) zijn daar debet aan. Beschikbare informatie blijkt soms te algemeen en soms te versnipperd om uitspraken te kunnen doen over specifieke groepen.

¹ In de cijfers van federatie opvang worden de woonvoorzieningen geïnccludeerd.

² Dit in tegenstelling tot de schattingen van CBS deze is beperkt tot Nederlands ingezetenen.

Bij het beantwoorden van de vraag worden verschillende groepen onderscheiden.

- Daklozen die binding³ hebben met de betreffende gemeente en daklozen die dit niet hebben (waaronder daklozen uit andere gemeenten, en daklozen met een nationaliteit van een ander EU lid of een land van buiten de EU).
- Daklozen die door hun medische conditie en sociaal maatschappelijke situatie al dan niet behoren tot de doelgroep voor een zorg- begeleidingstraject in de maatschappelijke opvang. (wel of niet “zelfredzaam”)
- Daklozen die (een deel van de tijd) buitenslapen

Daarbinnen wordt onderscheid gemaakt naar

- Jongvolwassenen (18 tot 23 jaar)
- Dakloze gezinnen, veelal vrouwen met kind(eren).
- Volwassenen zonder (de verantwoordelijkheid voor) kinderen.

Vooraf moet vermeld worden dat niet in alle steden dezelfde terminologie gebruikt wordt. Met name de term “zelfredzame daklozen” wordt op verschillende wijze geïnterpreteerd. Bovendien bestaat er ook discussie over het gebruik van deze term op zich. Daarop wordt verder ingegaan in bijlage 1.

Ook uit dit onderzoek blijkt dat er in de G4 signalen zijn dat binnen sommige subgroepen het aantal daklozen de afgelopen jaren gestegen is, maar dat dit niet voor alle subgroepen geldt.

Jongvolwassenen (18 tot 23 jaar)

De ontwikkelingen bij de jongvolwassenen laten een wisselend beeld zien. Met uitzondering van den Haag, waar het aantal aanmeldingen bij het daklozenloket stijgt, blijft het aantal voor de MO aangemelde jongvolwassenen in de andere steden gelijk. Wel neemt in Amsterdam het aantal jongvolwassenen dat door streetcornerwork begeleid wordt toe en zijn er ook in Rotterdam (niet met cijfers te onderbouwen) signalen vanuit maatschappelijke organisaties over een toename. In Utrecht wordt gewezen op jonge vluchtelingen die ondanks dat ze een verblijfsvergunning hebben gekregen in de problemen komen.

Zelfredzame daklozen

Er lijkt een stijging van de zogenaamde “zelfredzame” daklozen met een binding met de stad. Indicaties hiervoor zijn met name gebaseerd op een stijging van het aantal briefadressen (in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag). Wel is hierbij de kanttekening dat briefadressen niet één op één betrekking hebben op daklozen en dat er (in ieder geval door Amsterdam en Rotterdam) meer wordt ingezet op het verstrekken van een briefadres waardoor het o.a. ook mogelijk is om een uitkering te krijgen. Er zijn aanwijzingen dat de stijging niet het resultaat is van een hoger aantal mensen dat jaarlijks in de problemen komt maar meer van een langere duur van de huisvestingsproblematiek waardoor het aantal zich geleidelijk opstapelt en hoger wordt.

³ Binding is gebaseerd op het feit dat mensen in de betreffende gemeente de meeste kans hebben op een succesvol traject. Dit kan worden gebaseerd op een woonverleden, een sociaal netwerk, of een hulpverleningskader. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

Niet zelfredzame daklozen

Als het gaat om de niet zelfredzame daklozen of de doelgroep voor de maatschappelijke opvang wordt de stijging niet algemeen herkend. In Amsterdam zijn er aanwijzingen dat de groep gelijk blijft. In Rotterdam wordt geen stijgende instroom gezien maar is er wel een lichte stijging in het gebruik van voorzieningen. In Utrecht is er geen stijging in aantal, maar wel in het gebruik van de nachtopvang, door langere verblijfsduur. Alleen in Den Haag zijn er signalen van een stijgend aantal kwetsbare daklozen. Dat niet overal een stijging wordt gezien betekent niet dat er geen capaciteitsprobleem is, zo blijft bijvoorbeeld in Amsterdam de wachtlijst voor de maatschappelijke opvang hoog en in Utrecht neemt deze wachtlijst toe. Sinds het plan van aanpak MO in 2006 in de G4 is ingezet, is er grote verbetering gekomen in het aanbod voor deze doelgroep en heeft een groot deel van de niet-zelfredzame daklozen een meer stabiele plek gekregen in de maatschappelijke opvang, beschermd wonen of in een zelfstandige woning. Hoewel deze verbetering nu lijkt te zijn gestabiliseerd, lijken de effecten voorlopig blijvend, zien we in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag geen nieuwe stijging van deze doelgroep en rapporteren veel respondenten dat de "klassieke doelgroep" (verwaarloosd, zorg-mijdend en kwetsbaar) uit hun beeld is verdwenen.

Gezinnen

Ook zijn in alle steden indicaties van een stijging van gezinnen in de opvang. De mate waarin wisselt, het is het meest duidelijk in Amsterdam waar een combinatie van verhoogde instroom en verlaagde uitstroom in de noodopvang tot een toename van gezinnen in de noodopvang. Rotterdam meldt een geringere toename.

Daklozen afkomstig uit buitenland

Alle steden noemen een toename van daklozen die niet tot de Nederlandse ingezetenen horen en daarmee minder toegang tot sociaal maatschappelijke voorzieningen hebben. Daarbij zijn daklozen, uit andere EU landen onderscheiden van daklozen uit landen buiten de EU. In Rotterdam, Den Haag en Amsterdam wordt een stijging gezien van beide groepen. In Utrecht wordt geen stijging gezien van daklozen uit andere EU-landen, wel uit landen buiten de EU, op basis van de registratie. Voor daklozen uit Oost-Europa geldt dat de grootste stijging in de jaren voor 2016 heeft plaatsgevonden. Wel zijn er signalen dat de problematiek binnen deze groepen in recente jaren groter wordt, met name op het gebied psychiatrie en alcohol. In Rotterdam wordt opgemerkt dat het hier een vrij kleine groep betreft. Deze groep wordt slechts tijdelijk opgevangen en vooral gezien bij inloophuizen en gedurende de winteropvang.

Binnen de groep van buiten de EU vallen ook ongedocumenteerden die zich melden voor de Bed-Bad-Broodvoorzieningen (BBB). Deze groep lijkt in Amsterdam en Utrecht te zijn toegenomen. In Den Haag en Rotterdam blijft deze stabiel.

Buitenslapers

Opvallend is tenslotte dat er geen (sterke) toename lijkt te zijn van het aantal mensen dat daadwerkelijk op straat slaapt (buitenslapers). In Amsterdam bestaat deze groep in meerderheid uit buitenlandse daklozen die minder toegang hebben tot sociaal-maatschappelijke voorzieningen. In den Haag wordt dit in de interviews ook genoemd.

Algemeen

In het licht van reeds beschikbare cijfers brengt dit onderzoek enige nuance aan; enerzijds bevestigt het de stijging in een aantal subgroepen binnen de daklozen; anderzijds lijkt de doelgroep van kwetsbare daklozen met binding niet te stijgen.

Oorzaken

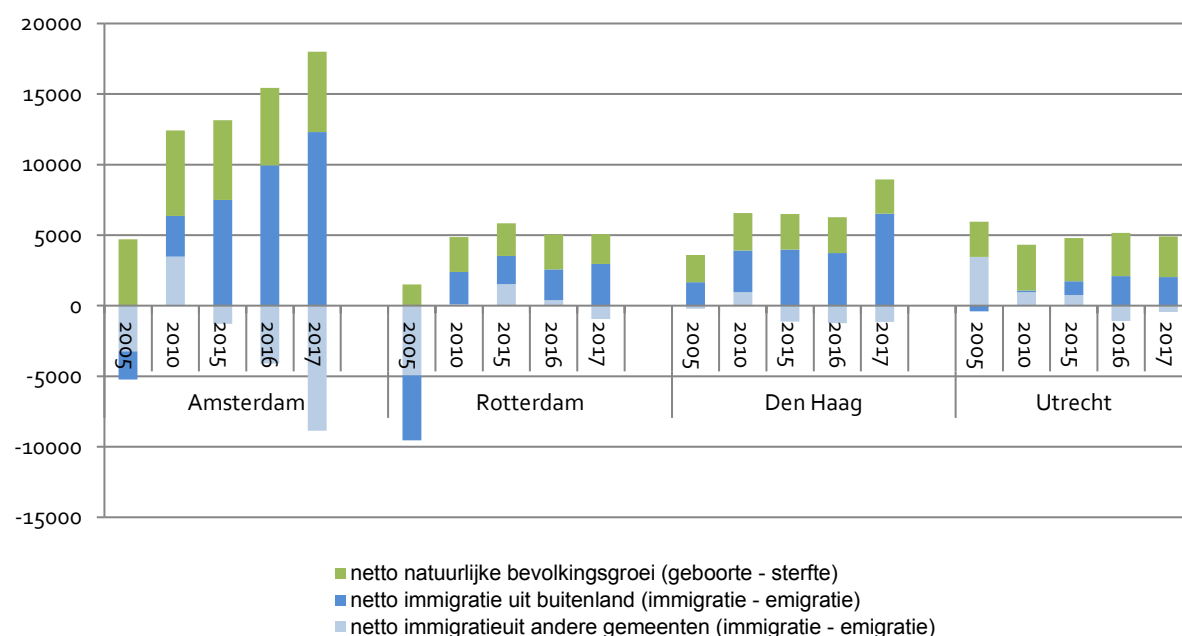
In de vier steden is in de interviews en de cijfers gezocht naar oorzaken voor de ontwikkeling in omvang van de verschillende subgroepen en zijn cijfers gezocht die deze mogelijk kunnen onderbouwen.

Woningmarkt

Een belangrijke oorzaak die in alle vier de steden wordt genoemd is de krapte op de woningmarkt, met name huurwoningen onder de grens van 711 euro waarvoor huursubsidie is te krijgen. Daardoor stagneert vooral de uitstroom vanuit dakloosheid naar zelfstandige woningen. Mensen verblijven langer op straat, in de nachtopvang, of bij vrienden en familie.

Specifiek bij jongvolwassenen en grote gezinnen wordt benoemd dat zij te lang bij hun ouders/in hun netwerk moeten verblijven, wat leidt tot escalatie van de problematiek en uitputting van het sociale netwerk.

De krapte op de woningmarkt wordt veroorzaakt doordat het aantal woningen maar beperkt is gegroeid en de bevolking wel sterk is gegroeid. Deze bevolkingsgroei is grotendeels het gevolg van instroom van mensen uit het buitenland, mogelijk door het aantrekken van de economie na de economische crisis (zie figuur 1). Door de overvraging van de huizenmarkt zijn de prijzen sterk gestegen en is de particuliere huurmarkt nauwelijks meer toegankelijk voor lagere inkomens. De sociale huursector is al lange tijd overvraagd.



Figuur 1: Groei van de bevolking in de G4 naar aard (2005, 2010, 2015 – 2017)⁴

⁴ CBS: Bevolkingsontwikkeling naar regio

Stagnatie in maatschappelijke opvang

Een deel van de sociale woningen wordt gereserveerd voor kwetsbare groepen/voorrangskandidaten. In Amsterdam lijkt het aanbod daarmee redelijk in lijn met de vraag naar huisvesting voor mensen die uitstromen uit de MO. Ook in den Haag wordt een groeiend deel van het sociale woningaanbod voor kwetsbare groepen gereserveerd. Toch treedt er een stagnatie op in de maatschappelijke opvang, waardoor er ook geen plekken vrij komen voor instroom en mensen langer feitelijk dakloos blijven. Dit wordt in alle vier steden benoemd als belangrijke factor, en de groeiende wachtlijsten zijn overal zichtbaar.

Hiervoor worden in de verschillende steden een aantal specifieke redenen genoemd, die deels verband houden met de randvoorwaarden voor uitstroom (m.b.t. schulden, inkomen en bewindvoering), maar ook met een gebrek aan plekken in beschermd wonen als uitstroom voorziening. Daarnaast wordt door een enkeling aangegeven dat er mogelijkheden zijn om in de begeleiding voor jongeren meer continuïteit en aandacht voor uitstroom op te nemen.

De redenen zijn niet nieuw, maar bestaan al langer. De effecten van deze stagnatie aan de achterkant van de keten worden echter de afgelopen jaren steeds meer voelbaar aan de voorkant van de keten.

Ambulantisering, afbouw klinische bedden

Het aantal klinische bedden en bedden in voorzieningen voor beschermd wonen neemt in de meeste steden af en het streven is meer mensen in de wijken te laten wonen met ambulante ondersteuning. Een zelfstandige woning blijkt echter niet voor iedereen haalbaar met de huidige ambulante ondersteuning, vooral niet voor mensen die nauwelijks een steunend netwerk hebben. Hierdoor ontstaan overlast en schulden, waardoor de woning wordt verloren. Specifieke doelgroep waarvoor dit wordt benoemd zijn cliënten uit de psychiatrie en verstandelijke gehandicaptenzorg, jongvolwassenen en ouderen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

In alle steden wordt de toenemende complexiteit en digitalisering van de samenleving benoemd als oorzaak. De samenleving biedt veel ondersteuning, maar wel onder voorwaarden, die soms moeilijk te overzien zijn en waar soms moeilijk aan voldaan kan worden. De begeleiding hierbij is door bezuinigingen soms weggevallen. Boetes en sancties bij het niet voldoen aan de regels verslechteren de situatie nog meer. Een deel van daklozen is op straat beland omdat het hen niet is gelukt om aan alle regels te voldoen en deze regels zitten hen opnieuw in de weg om eruit te komen.

De huidige maatschappij vraagt ook om meer flexibiliteit: korte arbeidscontracten, korte huurcontracten, onderhuur. Die geldt in nog sterkere mate voor jongvolwassenen, die hierdoor makkelijker hun basisvoorwaarden verliezen en niet de capaciteit hebben om deze zelf weer te verwerven.

Een andere maatschappelijke ontwikkeling die wordt genoemd is de individualisering, waardoor een steunend netwerk niet meer vanzelfsprekend is, juist nu de overheid daar meer een beroep op doet. Deze verminderde bereidheid tot hulp wordt versterkt door de wet- en regelgeving, waardoor mensen bang zijn en risico lopen om zelf gekort te worden op hun uitkering. Dit geldt vooral bij de kostendelersnorm, waarbij het inkomen van volwassen kinderen kan leiden tot korting op de uitkering van de ouders. Voor situaties waarbij een zelfstandige wonende een dakloze in huis neemt, bestaan er tegenwoordig uitzonderingsregels voor deze korting, maar dit is niet bij iedereen bekend en niet iedereen durft er op te vertrouwen.

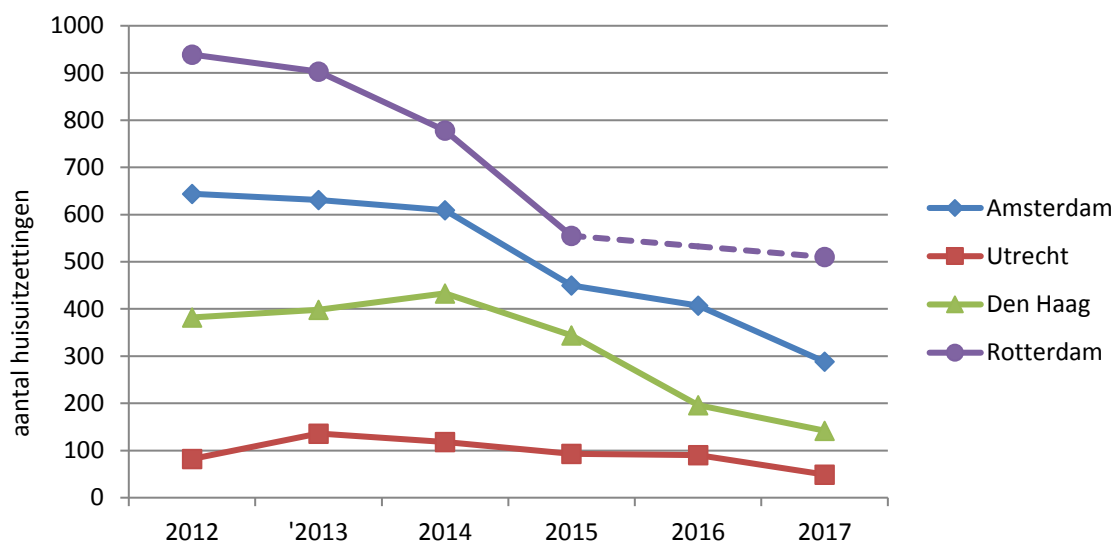
Immigratie

Een grote immigratiestroom betreft EU-migranten die naar Nederland komen om te werken. Een onvoorbereide start in Nederland, het tijdelijke karakter van het werk en de soms slechte arbeidsvoorwaarden maken dat deze groep kwetsbaar is voor uitval en vaak een beroep doet op de sociale voorzieningen, waaronder die voor daklozen. Doordat zij hier eigenlijk geen aanspraak op kunnen maken, kan het gebeuren dat hun situatie verslechtert en een groeiend deel van deze groep zeer kwetsbaar wordt. Hier zijn geen cijfers over bekend.

Het aantal dakloze ongedocumenteerden lijkt toe te nemen. In Amsterdam en Utrecht neemt het aantal aanvragen voor opvang toe en in Amsterdam is het aantal BBB plekken uitgebreid in Rotterdam krijgen ongedocumenteerden uit veilige landen geen toegang meer tot de BBB. Verschillen in beleid tussen de G4 kan leiden tot onderlinge stromen.

Huisuitzettingen

Enkele respondenten benoemen het sneller overgaan tot huisuitzetting als reden dat er meer daklozen zouden zijn. De cijfers laten echter een daling zien van het aantal huisuitzettingen in de afgelopen jaren in alle steden (figuur 2) en ook landelijk⁵. Maar niet alle huisuitzettingen gebeuren via de officiële weg, zeker binnen de particuliere sector zullen ook huurcontracten worden beëindigd zonder dat er een rechter aan te pas komt.



Figuur 2: Trends in huisuitzetting bij woningbouwcorporaties in de G4, 2011-2017

Bekendheid met het aanbod

Het toegenomen gebruik van een aantal voorzieningen kan mogelijk verklaard worden door een grotere bekendheid van deze voorzieningen. In Rotterdam wordt dit benoemd voor briefadressen, die een specifieke groep vanuit de Antillen aan zou trekken die onvoorbereid naar Nederland komen. In Amsterdam wordt aangegeven dat dit mogelijk speelt voor de doorlopende winteropvang.

⁵ Bron: Aedes, 14 juni 2018, <https://www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/bewoners/hoeveel-huisuitzettingen-zijn-er-per-jaar/expert-hoeveel-huisuitzettingen-zijn-er-per-jaar.html>

Nieuwe doelgroepen

Een aantal specifieke nieuwe doelgroepen worden benoemd, soms in één stad, soms in meerdere. Hieronder staan zij kort opgesomd. Van deze subgroepen is niet cijfermatig te onderbouwen of zij inderdaad zijn toegenomen:

- Somalische jongeren met weinig vaardigheden om in Nederland zich te redden, die door zijn gereisd naar Engeland, maar daar worden uitgezet vanwege criminaliteit en daarom weer terugkomen naar Nederland, zonder kennis van bijv. de taal.
- Marokkaans/Nederlandse jongeren die langere tijd terug zijn gegaan naar Marokko en terugkeren naar Nederland, zonder kennis van de Nederlandse taal of een sociaal netwerk (AMS).
- Een groep (Nederlandse) jongeren die aangeeft zich geen onderdeel te voelen van de maatschappij en daardoor in de problemen komt.
- Ongedocumenteerde migranten die ouders zijn van een kind met een verblijfsstatus en via het Chavez arrest van mei 2017 recht hebben op zorg en ondersteuning in Nederland.
- Gezinnen die terugkeren uit het buitenland zonder voorbereiding en er op vertrouwen dat de overheid de huisvestingsproblemen oplost, worden meerdere malen benoemd.

Gesuggereerde oplossingen

In de interviews zijn verschillende oplossingsrichtingen genoemd, sommige heel concreet, andere wat algemener. Onderstaand wordt een samenvatting gegeven van de genoemde oplossingen geclusterd naar aangrijpingspunt. Een deel van deze oplossingen is al ingezet, maar vaak op bescheiden schaal, of maar in één stad.

Creëren van meer huisvestingsmogelijkheden door sobere vormen

In alle steden worden oplossingen voor het creëren van meer huisvesting benoemd in vormen van sobere huisvesting, zoals kamers, containerwoningen en prefab woningen, of vormen van gezamenlijk of groeps wonen. Ook het delen van woningen of mensen in huis nemen biedt ruimte. Dit wordt nu soms ontmoedigd door de woningcorporaties en regelgeving zoals de kostendelersnorm bij uitkeringen. De mogelijkheden tot uitzonderingen hierop kunnen beter bekend worden gemaakt.

Ook kan creatiever naar tussenvarianten worden gezocht, zoals een deel van de week inwonen, of voldoende ondersteuning bieden aan mensen die bereid zijn iemand in huis te nemen⁶.

Ook het tegengaan van Airbnb en huisjesmelkers zou het aanbod betaalbare woningen kunnen verhogen. Ook urgenties voor de zelfredzame groep worden geopperd. Specifiek voor het tekort aan gezinswoningen, wordt het stimuleren van doorstroom van kinderloze huishoudens naar kleinere woningen benoemd. Daarnaast wordt ook huisvesting buiten de regio benoemd.

Al deze oplossingen hebben ook een keerzijde en zullen met zorg moeten worden bekeken. Ook bij sobere huisvesting geldt het risico van een gebrek aan door- of uitstroom. Daarnaast zijn er bijv. risico's aan het langdurig clusteren van een groep kwetsbare mensen in provisorische huisvesting, en is niet iedereen die iemand in huis neemt van goede wil. Monitoring van onwenselijke bijeffecten is daarom belangrijk.

⁶ Een voorbeeld hiervan is "Onder de Pannen" van de Regenbooggroep in Amsterdam Noord:
<https://www.deregenboog.org/nieuws/zo-werkt-onder-de-pannen>

Preventie verlies van huisvesting

Meerdere respondenten pleiten voor het vroeger en eerder signaleren van schulden. Een aantal concrete voorbeelden die worden benoemd: zet na een maand huurachterstand al hulp in; neem het accepteren van hulp op als voorwaarde in een huurcontract; eerder beslaglegging op inkomen en inhouden vaste lasten; verstrek mensen een lening of zet de schuld om in een lening totdat ze hun leven weer op de rails hebben. Hierbij wordt ook de meerwaarde van korte(re) lijnen tussen de woningcorporaties en hulpverleners genoemd.

Het aantal huisuitzettingen daalt sterk in de meeste steden (zie figuur 2, bij oorzaken). Het lijkt daarom zinvol om te blijven inzetten op de huidige aanpak van preventie van huisuitzettingen, middels aanpakken als (Vroeg) er op af, meldpunt voorkomen huisuitzettingen, en de aanpak Vroeg signalering.

De uitdaging van deze oplossingen is om mensen eigenaar te laten blijven van hun probleem en mee te laten werken aan de oplossing. Alleen op die manier kunnen zij zelfstandig verder als de problemen zijn opgelost.

Verbetering in de begeleiding

Investeren in contact en het winnen van vertrouwen, een proactieve houding, uitgaan van de hulpvraag en niet van het aanbod, begrip tonen voor de situatie en alert zijn of mensen begrijpen wat er van hen verwacht wordt, worden benoemd als kenmerken voor goede hulpverlening.

Daarop aansluitend wordt een betere samenwerking tussen systemen benoemd als cruciaal. Door samen met de cliënt de stappen te doorlopen, worden knelpunten in de aansluiting zichtbaar, tussen bijv. schuldhulpverlening, budgetbeheer, crisis- en nachtopvang, woning, inkomen, verzekeringen, urgenties aanvragen.

In sommige steden wordt een zelfredzame groep onderscheiden waarvoor het aanbod van de maatschappelijke opvang niet passend is. Hoewel deze groep zelfredzamer is dan de groep die wel een indicatie voor de MO krijgt, betekent dit zeker niet dat ze het zelf kunnen. Het begeleidingsaanbod voor deze groep wordt momenteel uitgebreid, ook naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer⁷. Hier zal in de toekomst blijvend aandacht voor moeten zijn. Hierop aansluitend wordt het belang genoemd van het snel helpen en bij voorkeur herhuisvesten van de groep die pas net dakloos is, om te voorkomen dat hun problematiek verergert en zij uiteindelijk alsnog gebruik moeten maken van de MO. Zorg dat hulp, indien nodig, snel op gang komt.

Versterken van de bemoeizorgrol voor de meest kwetsbaren. De ontwikkeling van de wijk- of buurtteams heeft geleid tot een afbouw van de outreachende bemoeizorg die niet alleen handelt naar aanleiding van een hulpvraag. De proactieve houding is nodig om de meest kwetsbare groep te bereiken en te voorkomen dat deze uitvalt.

Ook aandacht voor het voorkomen van terugval in dakloosheid is belangrijk. Zorg dat mensen goed landen in een wijk en voldoende ondersteuning krijgen als zij na een dakloze periode weer in een huis gaan wonen.

Capaciteit opvang

Verschillende respondenten pleiten voor meer capaciteit in de opvang in algemene zin omdat de langere duur van verblijf vraagt om een grotere capaciteit. Specifiek worden hierbij de volgende vormen van

⁷ Wachten op Opvang. Maatschappelijke Opvang en Beschermd wonen onderzocht. Rekenkamer Amsterdam, dec 2017/

opvang genoemd: passantenhotels en nachtopvang voor de minder kwetsbare groepen; enkele gereserveerde plekken voor veldwerk-organisaties om de meest kwetsbare mensen op straat een overnachtingsplek te bieden; opvang voor ongedocumenteerden; opvang voor de moeilijke groep die overal geschorst wordt, en beschermde woonvormen voor jongvolwassenen.

Bij het plannen van de capaciteit van de opvang moet niet alleen uitgegaan worden van de huidige behoefte, maar ook rekening gehouden worden met de toekomstige instroom. Zeker bij voorzieningen waar mensen gedurende langere tijd verblijven, is er maar zeer beperkte ruimte voor nieuwe instroom, terwijl er toch steeds nieuwe aanwas van de doelgroep is. Daarnaast is het belangrijk de gehele keten te beschouwen bij het uitbreiden van de capaciteit. Een vergroting van de capaciteit aan tussenvoorzieningen zonder verhoging van de uitstroommogelijkheden, leidt op termijn tot stagnatie.

Voor daklozen uit het buitenland

De hulp aan daklozen uit het buitenland is een andere dan die voor daklozen met binding. Eén centrale plek voor deze doelgroep, waar zij passende hulp kunnen vinden, waaronder ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst, wordt als wenselijk benoemd.

Ook kan worden ingezet op een regulatie op uitzendbureaus en meer informatieverstrekking. Voor de groep die echt wil werken aan het verbeteren van zijn situatie of repatriëren zou een korte tijd toegang tot de opvang tot de mogelijkheden kunnen behoren.

Voor ongedocumenteerden wordt het uniformeren van sociale zekerheid, toelatingseisen van opvang over de Europese landen en binnen de G4 benoemd als voorwaarde voor het goed organiseren van de opvang.

Overigens wordt ook gepleit voor het kritischer inzetten van opvangmogelijkheden voor buitenlandse groepen, omdat uitbreiden van de opvang ook een vraag kan creëren.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Het bijeenbrengen van de beschikbare cijfers laat ook zien dat een aantal doelgroepen nog onvoldoende in beeld zijn:

De groep personen met een briefadres biedt enig zicht op de meer zelfredzame daklozen die in een verschillende mate van stabiliteit kunnen verblijven/inwonen bij anderen; onduidelijk is welk deel van deze groep echt dakloos is. Een onderscheid binnen deze briefadressen naar mensen die een vaste plek hebben om te overnachten, daklozen die wisselend bij vrienden, in de opvang of op straat slapen, en daklozen die een stabiele plek in de opvang hebben ontbreekt nog deels. Daarnaast kan de in- en uitstroom binnen deze doelgroep veel zicht bieden op de mate waarin mensen huisvesting verliezen en hervinden.

Een deel van de daklozenpopulatie is al langere tijd dakloos, maar een deel is recent dakloos geworden en lijkt ook zijn weg uit het dakloosheid snel te vinden. De dwarsdoorsnede in winteropvang laat elke jaar een nieuwe groep zien die maar deels overlapt met het jaar ervoor. Waarheen stroomt deze groep uit, vinden zij werk, een huis, keren ze terug naar het land van herkomst, of vertrekken zij naar andere steden? Inzicht in deze processen is nodig om goede keuzes te maken ten aanzien van winteropvang en het aanbod voor groepen zonder binding.

Een aantal partijen, zoals Veldwerk en het Stoelenproject vormen een relatief onafhankelijke vindplek voor de groep daklozen die grotendeels buiten beeld blijft van de andere voorzieningen. Creatieve

oplossingen om inzicht in (de trends in) hun populaties te krijgen zonder dat daardoor een uitgebreide individuele (en voor de laagdrempeligheid waarschijnlijk ongewenste) registratie nodig is, kunnen belangrijke inzichten op leveren.

Een andere groep waar weinig zicht op is, is de groep die overlast veroorzaakt in de openbare ruimte, en bijvoorbeeld in contact is met de politie, maar niet met de hulpverlening. Veldwerk en politie komen veel in contact met deze doelgroep. Ook hier geldt dat een vorm van registratie die de kwetsbaarheid en de dynamiek van deze doelgroep beschrijft veel inzicht kan bieden.

Aanbod voor zelfredzame daklozen is nog in ontwikkeling en een goede evaluatie van waar deze groep tegenaan loopt in hun weg door de hulpverlening kan veel zicht bieden op verbetermogelijkheden in de samenwerking.

Het aantal gezinnen dat zich aanmeldt bij de opvang neemt toe en het Chavez arrest wordt hierbij vaak genoemd als een van oorzaken. Inzicht in de omvang en achtergronden van de groep vrouwen met kinderen die een beroep doen op zorg n.a.v. dit arrest lijkt daarom nodig om grip te krijgen op deze toename.

De kostendelersnorm wordt vaak genoemd als reden voor zowel instroom (met name van jongvolwassenen) alsook voor de beperkte uitstroom. Voor een eventuele aanpassing van het beleid is kennis nodig over welk effect deze norm heeft in de praktijk.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanuit verschillende hoeken komt het signaal dat het aantal daklozen toeneemt. Naast de vaak aangehaalde CBS schattingen⁸ zijn er signalen van voorzieningen die aangeven dat er wachtlijsten ontstaan of toenemen.

Het signaal wordt herkend in de vier grote steden in Nederland, maar ook in andere gemeenten. Ook in andere Europese landen wordt een toename van daklozen gesignaleerd. In Engeland worden daarbij vooral factoren van de woningmarkt (meer particuliere korte huurcontracten, minder mogelijkheden voor huursubsidie) en de arbeidsmarkt (lagere lonen) benoemd als oorzaken. In bijlage 1 worden deze signalen in meer detail beschreven, en wordt aangegeven hoe de doelgroepen en methoden zich tot elkaar en tot onderzoek verhouden.

Om meer zicht en grip te krijgen op deze signalen en de mogelijke oorzaken is tijdens het IPF overleg, namens de G4-directeuren "Sociaal" en in samenspraak met de VNG aan G4-USER gevraagd om een onderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende drie vragen centraal:

1. Is er een toename van daklozen?
2. Bij welke (sub)groepen zien we deze toename?
3. Aan welke factoren/ontwikkelingen wordt een eventuele stijging toegeschreven en kunnen we dit onderbouwen?

1.3 Afbakening

Dekking

Het onderzoek beperkt zich in eerste instantie tot de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en beoogt zo veel mogelijk inzicht te bieden in de feitelijke situatie in deze steden met betrekking tot de bovenstaande drie onderzoeksvragen.⁹

Doelgroep

De doelgroep van het onderzoek betreft feitelijk daklozen. Dit zijn mensen die geen eigen huisvesting hebben, maar die de nacht doorbrengen: in de openbare ruimte, in voor wonen ongeschikte behuizing,

⁸ [Kenmerken daklozen; cbs statline 2017](#)

⁹ Mogelijk geeft het inzicht maar ook de hiaten die uit deze studie naar voren komen vormen de basis voor het formuleren van verdiepende onderzoeksvragen waarin meerdere steden bij betrokken kunnen zijn. Daarnaast kan het format van dit onderzoek in 2019 mogelijk worden uitgerold naar andere steden buiten de G4. Vanuit de VNG wordt in de komende periode gepolst welke steden hierin interesse en data voor hebben.

in de nachtopvang, noodopvang of winter(koude)opvang of wisselend bij familie, vrienden of kennissen verblijven.

Mensen die in de residentiële 24-uurs opvang verblijven of op andere wijze een meer langdurige vorm van huisvesting binnen de Maatschappelijke Opvang hebben (bijv. 'housing first') behoren niet tot de doelgroep van dit onderzoek. Ook mensen met psychiatrische problematiek die in een voorziening voor Beschermd Wonen verblijven of zelfstandig wonen met woonbegeleiding, worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. In bijlage 1 wordt beschreven hoe de doelgroep van dit onderzoek zich verhoudt tot de doelgroep die in andere recente onderzoeken zijn beschreven.

Binnen de feitelijk daklozen zal aandacht worden besteed aan de (trends in) de omvang van subgroepen binnen de daklozen (zie uitwerking verder in stuk) als ook aan de dynamiek; de door in- en uitstroom van de groep feitelijk daklozen. Daarbij worden de volgende subgroepen onderscheiden: personen met en zonder binding met de betreffende stad. Binnen de groep met binding worden jongvolwassenen, alleenstaande volwassenen en gezinnen onderscheiden en daarbinnen de zelfredzame en de niet zelfredzame groep. Binnen de groep zonder binding worden daklozen uit andere gemeenten in Nederland, daklozen uit andere landen in Europa en ongedocumenteerde migranten die dakloos zijn apart beschreven. Deze groepen worden onderscheiden omdat er verschillende zorg- en ondersteuningsketens voor hen zijn ingericht en omdat oorzaken voor dakloosheid veelal verschillen tussen deze groepen. In bijlage 2 worden deze subgroepen nader toegelicht.

Tijdsperiode waarop de studie betrekking heeft

Het onderzoek kijkt in ieder geval naar de situatie en trends in de periode vanaf januari 2016 tot half 2018. Indien er relevante bronnen zijn waarbij informatie over een langere periode eenvoudig beschikbaar is zal ook de periode daarvoor worden meegenomen. Daarmee kunnen mogelijk parallellen getrokken worden met de cijfers van het CBS (2009-2016) dat een van de belangrijkste bronnen voor de signalen van een toename is.

Het onderzoek is een quick scan die informatie van professionals uit het veld en bijbehorende registraties bijeen brengt om zo goed mogelijk zicht te bieden op ontwikkelingen in de verschillende subgroepen daklozen. We streven ernaar om de verschillende stukken van de puzzel en de verschillende brillen die eenieder in het veld heeft bijeen te brengen en in samenhang te interpreteren.

2 Methode

2.1 Werkwijze

- Stap 1. Inventarisatie van de signalen die er zijn en de onderliggende basis waarop deze signalen berusten.
- Stap 2. Verzamelen van de relevante informatie in de grote steden en het (cijfermatig) toetsen van de signalen.
- Stap 3. Integratie van de informatie om te komen tot een eerste antwoord op de drie vragen en het bieden van aangrijpingspunten voor het keren van de onwenselijke trends
- Stap 4. Destilleren van ontwikkelingen die nader onderzoek/ nadere uitdieping vragen en maken van afspraken over eventueel vervolgonderzoek m.b.t. openstaande vragen en uitbreiding naar andere steden.

2.2 Bronnen

In het onderzoek worden de volgende organisaties betrokken:

Landelijk:

- Federatie Opvang en het Leger des Heils
- Organisaties met kennis / cijfers over zaken die als mogelijke oorzaken worden benoemd (bijv. de wetgeving rondom huursubsidie en toewijzing van woningen bij urgentie, scheidingen, armoede bij werkenden, trends in beschikbaarheid van woningen voor lagere inkomens, ambulantisering, huisuitzettingen)

In de G4:

- Organisatie die de centrale toegang tot de maatschappelijke opvang vorm geven
- organisaties die nachtopvang en noodopvang organiseren
- Organisaties die zich richten op de zorg en begeleiding van mensen die op straat leven
- Organisatie die dagopvang voor daklozen organiseren
- Organisatie die overlast en incidenten door daklozen signaleren zoals de politie, vangnet, meldpunten
- Organisatie die postadressen uitgeven voor daklozen
- Organisaties die zorgdragen voor participatie, schuldsanering, budgetbeheer en uitkeringen voor daklozen
- Zelforganisaties van daklozen en daklozen in opvang en op straat

Analyse

Om te komen tot inzicht in een toename of afname wordt alle informatie over een doelgroep samengebracht, de uitspraken in de interviews worden gewogen naar hun bron (registraties, eigen ervaringen, ervaringen van collega's, van horen zeggen), en getoetst aan registratiegegevens. Deze laatste vormen de belangrijkste bron voor de conclusies, de interviews dienen hierbij voornamelijk als context en om de heersende inzichten in het veld inzichtelijk te maken.

Organisaties naar stad:

In bijlage 2 zijn per stad de specifieke organisaties en respondenten beschreven die zijn geïnterviewd.

3 Signalen

Signalen van een toenemend aantal daklozen:

"In zeven jaar tijd is het aantal daklozen in Nederland bijna verdubbeld. Telt ons land in 2009 nog 17.000 mensen, zeven jaar later bedraagt dat aantal 30.000. De meeste daklozen zwerven rond in Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam."

[1vandaag" op basis van CBS onderzoek; 8-feb-2018]

<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/aantal-daklozen-in-nederland-verdubbeld/>

"Het aantal op straat levende daklozen is de afgelopen jaren snel gestegen in Nederland, in de grote steden in het bijzonder. Inmiddels slapen er weer duizenden mensen op straat."

[Het Parool op basis van CBS-cijfers; 23-mei-2017]

<https://www.parool.nl/amsterdam/aantal-daklozen-weer-flink-gestegen~a4496523/>

Niet eerder waren zoveel mensen afhankelijk van een zorg- of opvanginstellingen om aan onderdak te komen, zegt Federatie Opvang, de brancheorganisatie voor zo'n zeventig opvang-instellingen. In 2017 waren er volgens ledencijfers 70.200 mensen die een beroep deden op maatschappelijke opvang, beschermd wonen of begeleid wonen. Twee jaar eerder waren dat er 58.000.

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/10/voor-de-nieuwe-dakloze-is-maar-weinig-plek-a3408312>

[NRC op basis van cijfers federatie opvang; 10-jan-2019]

Steeds meer mensen kloppen bij het Leger des Heils aan voor opvang. Vorig jaar waren het 37.500 mensen, een stijging van acht procent vergeleken met 2015. Het aantal jongeren tot 23 jaar dat een plek zoekt, is met 25 procent het hardst gestegen. "Als gevolg van bezuinigingen in de psychiatrie, het gevangeniswezen en de jeugdzorg is de druk op onze hulpverlening flink toegenomen. Wij vinden dit een zorgelijke ontwikkeling", zegt directeur Cornel Vader. "Het is een enorme hoeveelheid mensen die het echt niet meer zien zitten in de samenleving." [NOS op basis van cijfers Leger des Heils; 12-06-2017]

<https://nos.nl/artikel/2177856-steeds-meer-jonge-mensen-vragen-hulp-leger-des-heils.html>

Steeds meer mensen zonder verslavingen of psychische problemen komen op straat te staan en blijven verstoken van hulp, blijkt uit onderzoek van Nieuwsuur. Deze daklozen zijn in de ogen van gemeenten 'zelfredzaam'. [Nieuwsuur en de Groene Amsterdammer; 19-dec-2017]

<https://nos.nl/nieuwsuur/video/2208449-zelfredzame-dakloze-van-het-kastje-naar-de-muur-gestuurd.html>

Bijna driehonderd dakloze gezinnen in Amsterdam hebben vorig jaar gebruik gemaakt van de noodopvang. Dat is een stijging van 33 procent ten opzichte van 2016, toen 217 dakloze gezinnen werden opgevangen. Dakloosheid onder gezinnen neemt elk jaar toe. [Parool op basis van cijfers noodopvang. 18-Jan-2018]: <https://www.parool.nl/amsterdam/housing-first-boekt-nu-ook-succes-met-dakloze-gezinnen~a4562179/>

Trends en geen antwoord op het 'aantal daklozen in de stad'

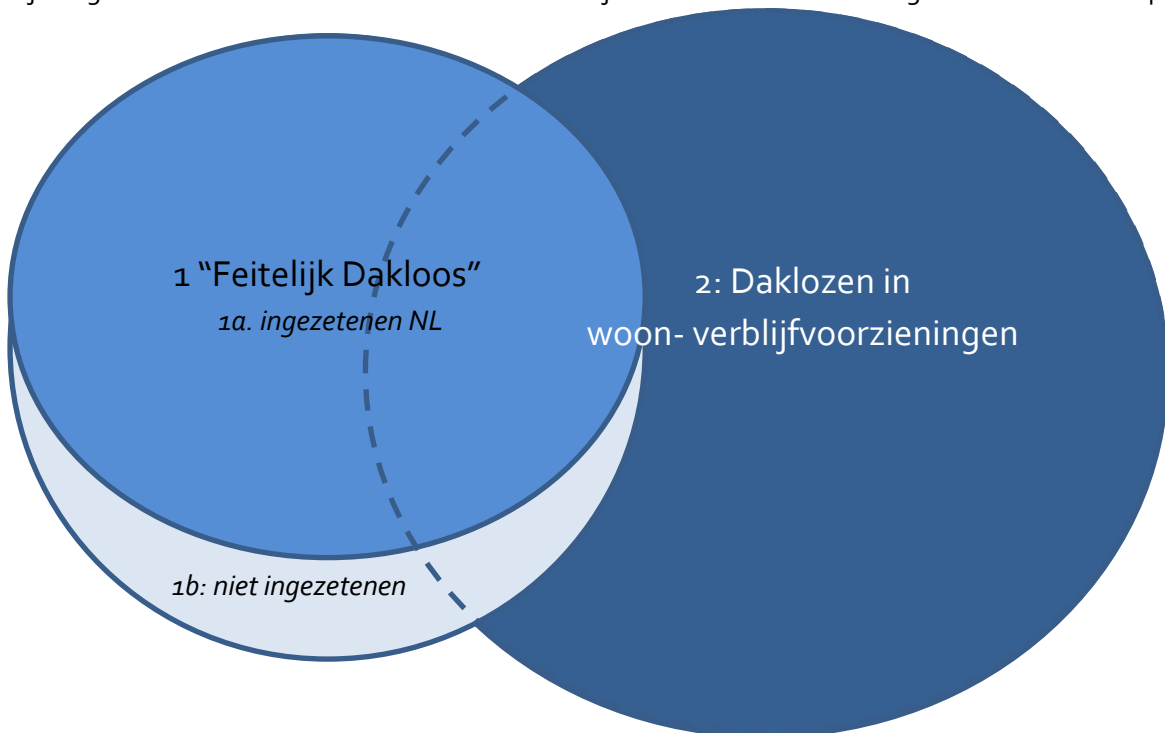
Er zijn vele organisaties die in contact zijn met de daklozen. De meeste van deze organisaties registreren daklozen. Daarom lijkt het vreemd dat we niet stante pede kunnen zeggen hoeveel daklozen er zijn maar ons beperken tot uitspraken of het aantal daklozen in bepaalde subpopulaties gestegen of gedaald is en dat ook daar telkens mitsen en maren bij worden geplaatst.

De redenen hiervoor zijn dat:

- 1) Er geen enkele voorziening of organisatie in de verschillende steden is die alle daklozen bereikt.
- 2) Er weliswaar een geaccepteerde definitie van dakloosheid is die we ook in dit onderzoek gebruiken maar dat veel organisaties, of voorzieningen waar daklozen gebruik van maken, een doelgroep hebben die ruimer is dan personen die binnen deze definitie vallen.
- 3) Dakloosheid geen persoonskenmerk is maar een situatie waarin iemand zich kortere of langere tijd bevindt. Iemand die enige tijd geleden als dakloos is geregistreerd is dat mogelijk niet meer.
- 4) Een deel van de groep daklozen uit passanten bestaat die slechts tijdelijk in de stad aanwezig is. Daklozen die enige tijd geleden geregistreerd zijn kunnen de stad al weer verlaten hebben en pas gearriveerde daklozen zijn nog mogelijk nog niet geregistreerd.
- 5) Veranderingen in het aantal daklozen dat door een organisatie wordt geregistreerd niet alleen een reflectie is van een veranderend aantal daklozen in Amsterdam maar ook van veranderingen in beleid, wetgeving, werkwijze, kwaliteit van registratie, weersomstandigheden of uitbreiding van capaciteit etc.

Ook dit onderzoek gaat geen precieze cijfers over het aantal daklozen opleveren, wel kunnen we een indicatie geven van de aantallen en de ontwikkelingen in de verschillende subgroepen.

In de onderstaande paragraaf proberen we te beschrijven hoe de verschillende onderzoeken die recent zijn uitgevoerd zich tot elkaar verhouden en beschrijven we hoe het onderhavige onderzoek daarin past.

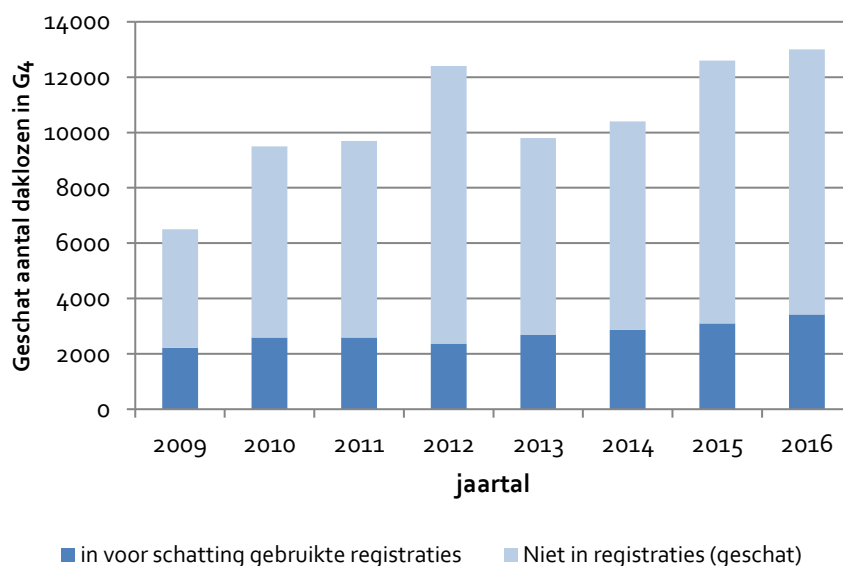


Figuur 3a: Subgroepen binnen de 'daklozen' bij verschillende signalen

De cijfers die door het Leger des Heils en Federatie Opvang naar buiten worden gebracht, richten zich voornamelijk op de groep die geregistreerd is in de (woon)voorzieningen van de maatschappelijke opvang. Een groot deel van deze mensen verblijft langdurig in een voorziening en valt daarmee buiten de definitie van feitelijk daklozen. Bij de cijfers van Leger des Heils en Federatie Opvang (70.200 in 2017) gaat het bovendien om jaarcijfers. Omdat het een dynamische populatie betreft en een deel slechts korte tijd dakloos is en beroep doet op de opvang, is het aantal unieke personen dat op één dag wordt gezien lager dan het aantal personen dat gedurende een jaar tot de doelgroep behoort.

De schattingen van het CBS hebben betrekking op de feitelijk daklozen op één moment (puntprevalentie). De CBS schatting wordt verricht op basis van de vangst-hervangst methode, waarbij op grond van de grootte en mate van overlap van daklozen in drie registraties de "verborgen populatie" wordt geschat. De volgende registraties worden daarbij gebruikt: (1) inschrijvingen op nachtopvanglocaties, 2) uitkering voor adreslozen en 3) personen die bij intake in de verslavingszorg dakloos zijn). De verborgen populatie bestaat uit daklozen die niet voorkomen in de deze registraties maar wel tot dezelfde doelgroep behoren.¹⁰ Vanwege de aard van de gebruikte registraties heeft de schatting betrekking op daklozen die als ingezetenen van Nederland kunnen worden beschouwd en daarmee in aanmerking kunnen komen voor een WWB (daklozen)uitkering.

In 2009 werd het aantal daklozen in Nederland door het CBS geschat op 17.800 daklozen. In 2016 werd het aantal op 30.500 daklozen geschat. Volgens de schatting van het CBS verdubbelde het aantal daklozen in de G4 van 6.500 duizend tot 13.000 personen. Opvallend is dat het aantal G4-daklozen dat voorkwam in één van de voor de schatting gebruikte registraties minder snel steeg (2220 in 2009 tot 3420). De "verborgen populatie" (i.e. het aandeel dat niet in de registraties voorkwam maar is bijgeschat) steeg van 66% in 2009 tot 74% in 2016 (Figuur 3b).¹¹



Figuur 3b .Aantal daklozen in G4 binnen en buiten de voor de schatting gebruikte registraties.

Recent heeft het CBS een nadere beschrijving gemaakt van de daklozen die in de steekproeven voorkwamen. Hieruit bleek dat met name in de registratie van het aantal daklozen dat een uitkering

¹⁰ [Coumans M. \(2017\) Estimating homelessness in the Netherlands using the capture recapture approach.](#)

¹¹ [Inzicht in dakloosheid, een onderzoek naar daklozen 2009-2016. CBS, 2018](#)

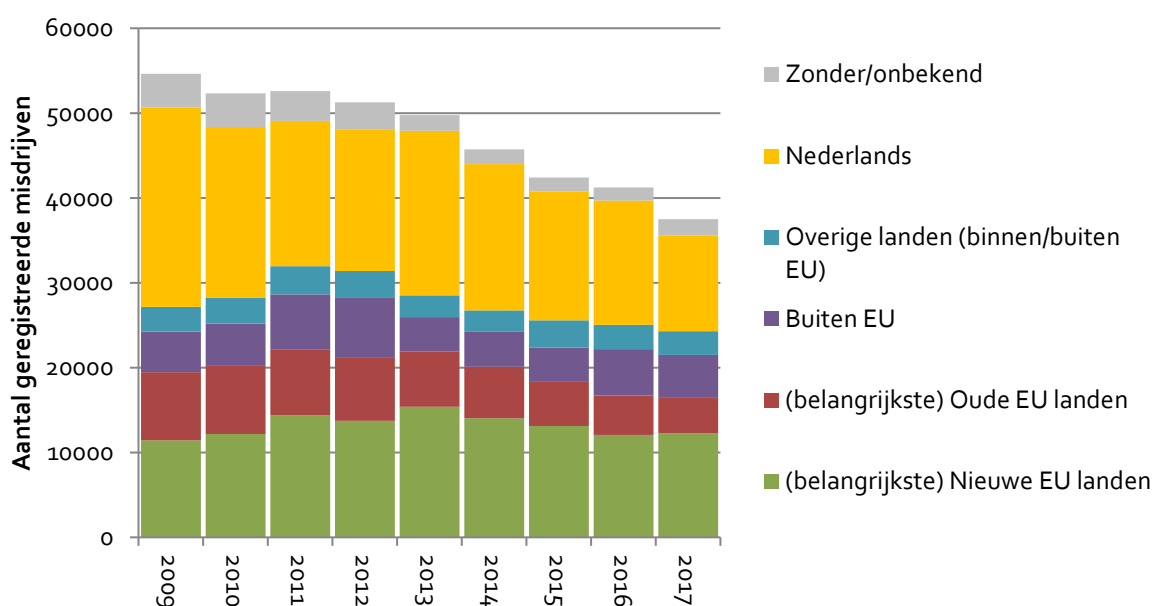
kreeg een stijging te zien was. Het aantal daklozen in een nachtopvang-adres bleef gelijk en het aantal daklozen in de verslavingszorg daalde.

Geregisteerde misdrijven met een verdachte zonder woonplaats

Op grond van politiecijfers publiceert het CBS trends in het geregisteerde misdrijven waarvan personen verdacht worden die geen woonadres hebben. Hierbij wordt de buitenlandse groep wel betrokken.

Hoewel hier geen conclusies over aantallen daklozen uit getrokken kunnen worden zijn de trends interessant. Als eerste valt het hoge aantal misdrijven op met verdachten met een buitenlandse nationaliteit, waaronder een groot aandeel met een nationaliteit uit 'nieuwe' EU lidstaten.

Ten tweede valt de daling van het aantal misdrijven door Nederlandse verdachten op. Dit aantal is bijna gehalveerd in de periode 2009 en 2017. Deze daling zien we niet bij de nieuwe EU landen.



Figuur 4: Geregisteerde misdrijven met een verdachte zonder woonplaats naar nationaliteit¹²

Prevalentieschatting G4-USER¹³

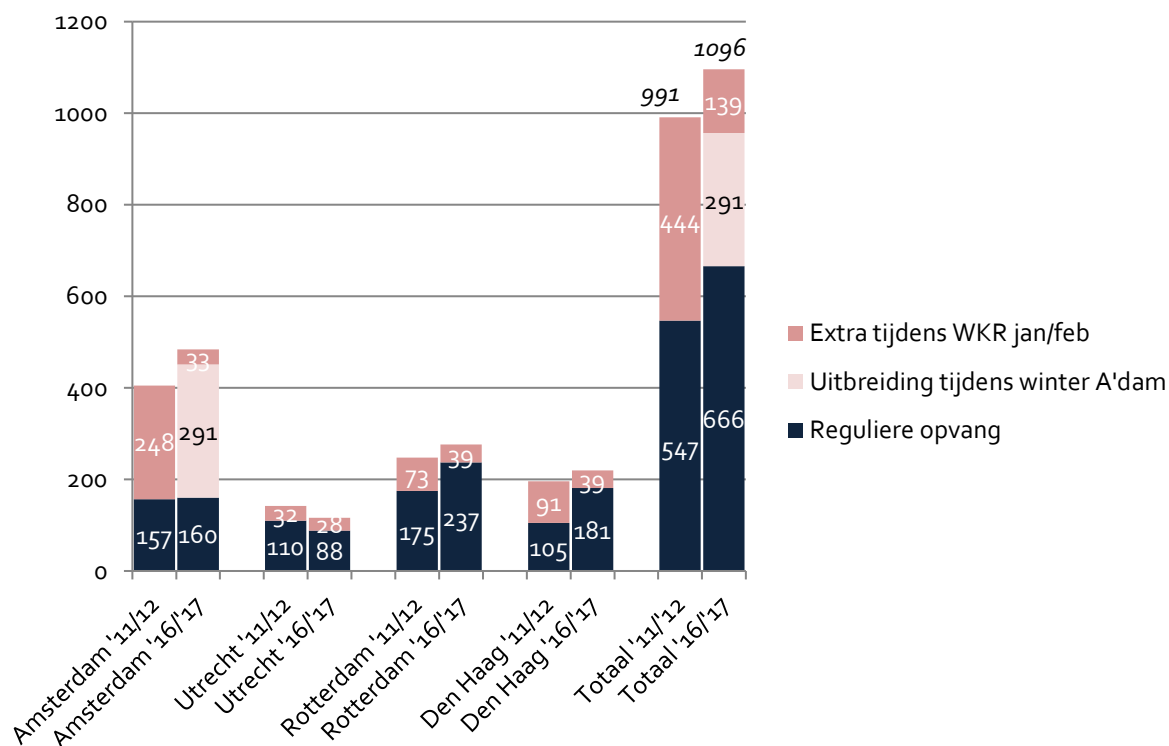
Op basis van het patroon van het gebruik maken van de nachtopvang gedurende een maand is een schatting gemaakt van de groep die géén gebruik maakt van de nachtopvang maar wel tot dezelfde doelgroep behoort. Dit onderzoek is uitgevoerd met gegevens van de periode met winterkouderegeling in januari 2013 in een periode dat er winteropvang was en waardoor het bereik van de opvang optimaal was. Bij deze schatting worden ook de daklozen afkomstig uit het buitenland betrokken. Desondanks wordt het aantal in de G4 'slechts' op 2100 daklozen geschat. Ook hierbij wordt, met een andere methode een 'verborgen groep' geschat, namelijk de daklozen die in die periode geen gebruik maken van de opvang. Deze groep wordt geschat op ongeveer 10% van het totaal aantal.

¹² [CBS tabel geschat aantal daklozen naar verschillende kenmerken](#)

¹³ [G4 User het schatten van feitelijk daklozen](#)

Onderzoek tijdens de winteropvang van G4-USER

Wanneer de temperatuur onder nul daalt, gaat de winterkouderegeling in werking. Dat is een periode dat een maximaal aantal daklozen wordt opgevangen. Op dat moment is de opvang gratis, zonder restricties met betrekking tot herkomst en de capaciteit wordt aangepast aan de vraag.



Figuur 5: Gemiddeld aantal personen per nacht binnen en buiten de winterkouderegeling¹⁴ jan. feb. 2012/2017

Een eerdere gezamenlijke analyse laat een vergelijking zien van de omvang van de groep zoals deze wordt gezien tijdens de winteropvang. Opvallend hieraan is dat ten tijde van de winterkouderegeling (jan/feb '16/'17) in de G4 gemiddeld ongeveer 1100 daklozen in de opvang verblijven een stijging van 10% ten opzichte van vijf jaar eerder. Beide jaren had zo'n 50% van deze groep een buitenlandse nationaliteit.

De discrepantie tussen het aantal (1.000-1.100) op een gemiddelde nacht en de G4 prevalentieschatting (2.100) wordt voornamelijk veroorzaakt doordat niet alle daklozen op hetzelfde moment in beeld zijn maar afwisselend in opvang, op straat of bij kennissen slapen. De discrepantie met CBS schattingen (13.000 personen in 2016) en bovenstaande aantallen is veel groter. Te meer omdat de hogere CBS schatting beperkt is tot de Nederlandse ingezetenen en dus maar een deelverzameling van de door G4-USER beschreven groep vormt.

Een verklaring zou kunnen zijn dat hier vooral gaat om mensen met huisvestingsproblemen die bij anderen onderdak kunnen vinden en daardoor niet afhankelijk zijn van nachtopvangvoorzieningen.

Huidige onderzoek

In dit onderzoek richten we ons op feitelijk daklozen. De daklozen die (nog) geen plek in een woonvoorzieningen hebben, maar de nacht op straat, in de nachtopvang, bij vrienden of op andere

¹⁴ Ook wel koudweer-regeling genoemd.

wisselende overnachtingsplekken doorbrengen. Deze groep is enerzijds vergelijkbaar met de groep die de prevalentieschatting van de G₄-USER geschat maar anderzijds zal specifiek gekeken worden naar de groep die nog wel gebruik maakt van het sociale netwerk en bijvoorbeeld een briefadres heeft. In dit onderzoek wordt niet zozeer een uitspraak gedaan over het aantal feitelijk daklozen maar ligt de nadruk op het beschrijven van de trends in de verschillende subpopulaties.

4 Te onderscheiden subgroepen: binding en zelfredzaamheid

De groep feitelijk daklozen bestaat uit verschillende subgroepen. Verschillende voorzieningen hebben elk hun eigen doelgroep, en daarmee hun eigen kijk op de doelgroep. Daarom worden in dit onderzoek verschillende subgroepen daklozen onderscheiden. De keuze voor deze subgroepen is vooral gebaseerd op het feit dat zij elk een eigen zorg- en ondersteuningsketen hebben. De oorzaken en oplossingen voor deze subgroepen zullen ook deels verschillen. Het gaat om de volgende subgroepen:

4.1 Met betrekking tot binding

4.1.1 Subgroep met- en zonder binding met de stad

In elke gemeente wordt voor elke dakloze die zich voor opvang meldt gekeken in welke regio hij of zij de meeste kans heeft weer een bestaan op te bouwen. Dit wil zeggen dat de daklozen die op grond van hun woonverleden, sociaal netwerk, hulpverleningskader in de stad thuishoren of hier de meeste kans maken op een succesvol traject en doorstroming naar huisvesting.

Daklozen die beter geholpen kunnen worden in een andere regio worden verwezen naar de regio waar zij een binding mee hebben, soms na een korte periode in de nachtopvang. Daarbij wordt vooraf contact gelegd met de hulpverlening en zorg in de gemeente van bestemming om zo een warme overdracht vorm te geven.¹⁵

4.1.2 Subgroep daklozen uit andere landen in de EU

In de EU is er een vrij verkeer van personen tussen de landen die onderdeel vormen van de EU. In recente jaren is vooral de instroom van personen uit Midden en Oost-Europese landen (MOE-landen) naar Nederland groot. Een groot deel van deze immigranten zijn tijdelijk in Nederland om te werken, maar een deel redt het (tijdelijk) niet, wordt dakloos en slaapt op straat of doet een beroep op de voorzieningen. Daarbinnen zit ook een deel dat problematiek op het gebied van middelenmisbruik of psychiatrie heeft of ontwikkelt. De toegang tot de opvang voor deze groep is beperkt en onder meer afhankelijk van de duur van het (werkzame) verblijf in Nederland. In het algemeen komen zij hierdoor niet in aanmerking voor een traject in de maatschappelijke opvang. Wel zijn er in de verschillende steden organisaties die helpen bij repatriëring en overdracht naar hulpverlening in het eigen land.

4.1.3 Subgroep ongedocumenteerde vreemdelingen

De meest recente schatting van het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen in Nederland is 35.530.¹⁶ In 2013 verbleef ruim een derde van hen in één van de vier grootste steden. De grootste groep vindt onderdak bij familie of vrienden, maar een deel kan niet op zijn sociale netwerk bouwen, en kan ook geen aanspraak maken op reguliere sociale voorzieningen en belandt daardoor op straat. Voor deze groep zijn Bed Bad Brood voorzieningen ingericht.

¹⁵ Zie ook: [verwijzing onderzoek Trimbos; toegang tot maatschappelijke opvang](#)

¹⁶ Van der Heijden PGM, Cruyff MJLF, van Gils GHC. Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012 – 2013. Utrecht: Utrecht University Repository; 2015

4.2 Met betrekking tot zelfredzaamheid

4.2.1 De groep die meer of minder zelfredzaam is

Er is veel discussie over het gebruik van de term zelfredzaamheid bij het bepalen van de voorziening die het best passend is. Dit wordt deels veroorzaakt door de terminologie (kan iemand die dakloos is “zelfredzaam” zijn?) alsook door het beperktere aanbod aan voorzieningen voor de groep die als zelfredzaam wordt beschouwd. In bijlage 1 (“zelfredzaamheid”) wordt uitgebreid beschreven hoe en waarom dit onderscheid wordt gemaakt.

4.3 Extra aandacht voor jongvolwassenen en gezinnen

4.3.1 Jongvolwassenen

Jongvolwassenen (18-23 jaar) vormen een extra kwetsbare groep met vaak nog beginnende problematiek. De opvang voor deze groep is daarom apart geregeld, zodat zij niet worden ondergedompeld in de wereld van de langdurig daklozen met zware, vaak taaie problematiek.

4.3.2 Gezinnen

Gezinnen zijn een aparte categorie; deze worden, op een enkele uitzondering na, niet op straat of in de nacht- of winteropvang gezien. Gezinnen die op straat dreigen te belanden kunnen terecht in verschillende vormen van opvang, zoals de nood- of crisisopvang.

RESULTATEN AMSTERDAM

1 Daklozen met binding

In deze paragraaf beschrijven we de daklozen die binding hebben met de regio Amsterdam en daarmee in aanmerking kunnen komen voor de sociale hulpverlening in de stad, waaronder de maatschappelijke opvang. We maken daarbij onderscheid tussen de jongvolwassenen, gezinnen en volwassenen zonder (verantwoordelijkheid voor) kinderen. Na de beschrijving van de trends in deze groepen worden de genoemde oorzaken van (de trends in) dakloosheid en suggesties voor oplossingen besproken.

1.1 Jongvolwassenen

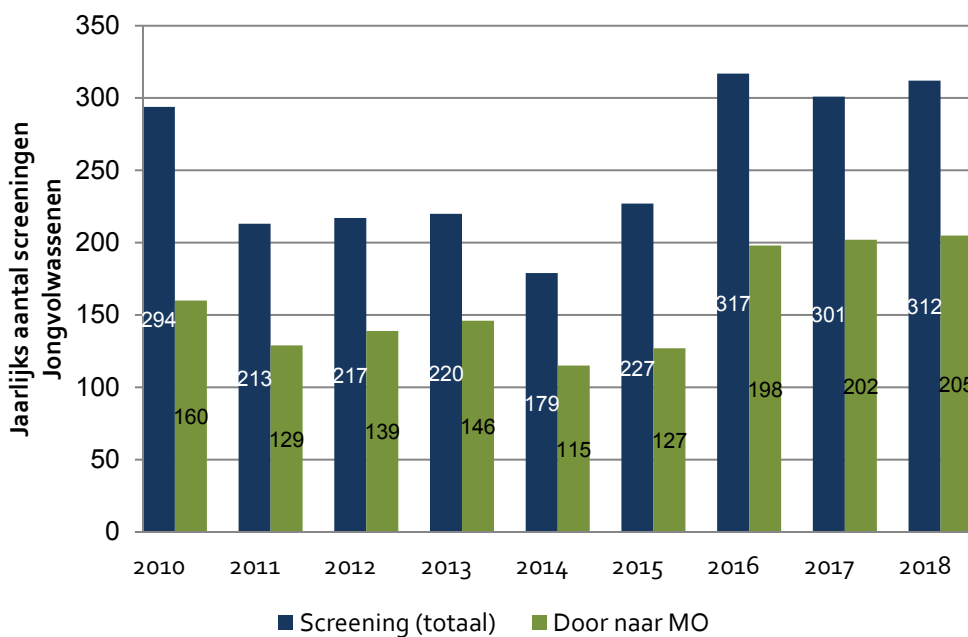
Hoofdpijnen

Ongeveer 200 niet-zelfredzame jongvolwassenen krijgen jaarlijks toegang tot de MO. De instroom is, na een toename ten opzichte van de jaren daarvoor, met 200 stabiel over de laatste 3 jaar. Bij Stichting Streetcornerwork neemt het aantal jongvolwassenen dat begeleid wordt jaarlijks gestaag toe van 177 in 2015 tot 245 in 2018. Op de zelfredzame jongvolwassenen is weinig zicht, omdat dit een moeilijk af te bakenen groep is.

1.1.1 Niet-zelfredzaam

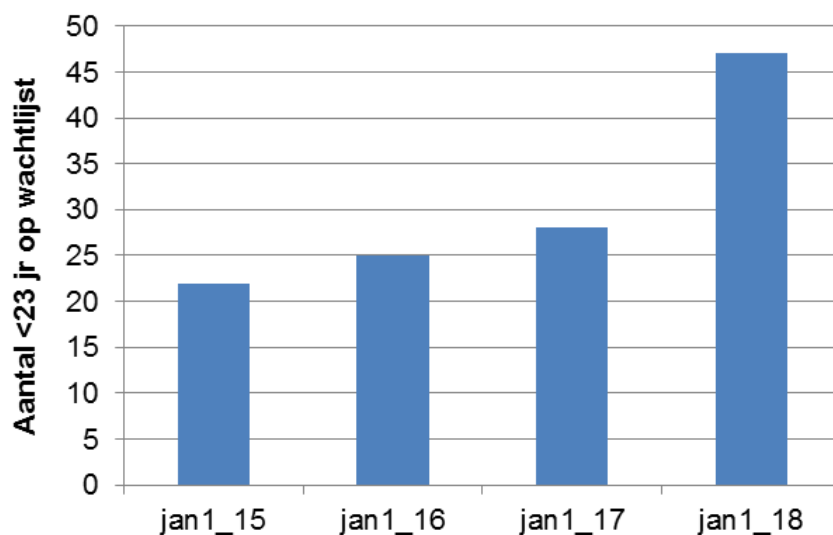
Dakloze jongvolwassenen (zwerfjongeren) kunnen zich aanmelden bij het Meldpunt Dak- en thuisloze jongeren van de afdeling MGGZ Vangnet van de GGD Amsterdam. Jongvolwassenen worden onder andere aangemeld door Stichting Streetcornerwork.

Bij het meldpunt volgt een screening om te bepalen of iemand tot de doelgroep voor de MO behoort (een "GO" krijgt). Figuur 6 laat het aantal jongvolwassenen zien dat gescreend is bij het Centraal Meldpunt Zwerfjongeren en het aantal jongvolwassenen dat een GO krijgt. Het aantal jongvolwassenen dat niet-zelfredzaam blijkt is de laatste drie jaar stabiel, maar met circa 200 personen wel hoger dan in de jaren voor 2016. Gemiddeld kregen 136 jongvolwassenen in 2010-2015 toegang tot de Maatschappelijke Opvang.



Figuur 6: Aantal jongvolwassenen dat gescreend is en het deel dat in aanmerking komt voor de maatschappelijke opvang (MO) 2010-2018

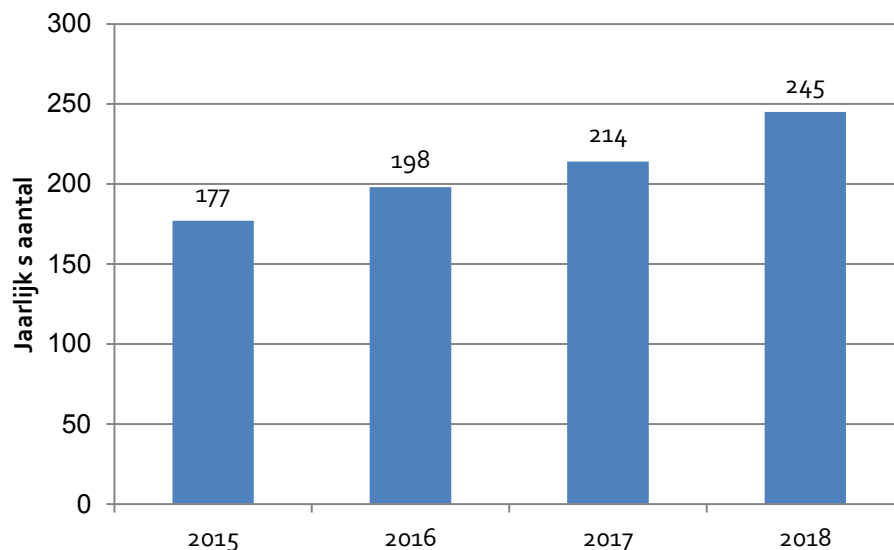
Figuur 7 laat zien dat het aantal jongvolwassenen, dat op 1 januari op de wachtlijst voor maatschappelijke opvang staat, toeneemt vanaf 2015.¹⁷ Dit duidt erop dat, ondanks het gelijkblijvend aantal nieuwe aanmeldingen, de druk op de maatschappelijke opvang en de wachtduur toeneemt.



Figuur 7: Aantal jongeren (<23 jaar) op de wachtlijst voor Maatschappelijke Opvang op peildatum 1 januari

¹⁷ Bron Trajectus (okt 2018); aantal personen tot 23 jaar, op wachtlijst in MO zonder dat zij reeds woonachtig zijn in een MO maatwerkvoorziening (excl. gezinnen).

Ook streetcornerwork richt zich op jongvolwassenen met meervoudige problemen, waaronder huisvestingsproblemen (zie figuur 8). In 2015 hebben zij 177 jongvolwassenen uit deze doelgroep begeleid en dit aantal neemt ieder jaar gestaag toe, tot 245 in 2018.



Figuur 8: Jaarlijks aantal dakloze jongvolwassenen met meervoudige problemen, waaronder huisvestingsproblemen, in begeleiding bij stichting Streetcornerwork

1.1.2 Zelfredzaam

Over het aantal zelfredzame dakloze jongvolwassenen of trends daarin is weinig bekend. Er zijn weliswaar zo'n 100 jongvolwassenen die afgewezen worden voor de maatschappelijke opvang (zie figuur 6) maar de groep die voor de screening uitgenodigd wordt is reeds een selectie van jongvolwassenen met huisvestingsproblemen die zich telefonische aanmelden.

Een indicator is het aantal jongvolwassenen met een briefadres bij Werk Participatie en Inkomen, op het jongerenpunt bij het Oranje Vrijstaatsplein. Dit aantal neemt toe van 25 in 2015 tot 100 in 2018 (beide getallen op een peildatum in november). Het is twijfelachtig hoeveel dit zegt over de grootte en trend van het aantal dakloze jongvolwassenen. Briefadressen worden verstrekt aan personen die geen adres hebben of ergens verblijven waar inschrijving niet mogelijk is. Bovendien is het aantal van 25 in 2015 ook erg laag, waardoor meer aandacht voor de zogenaamde spookjongeren mogelijk aan deze stijging ten grondslag ligt.

1.2 Alleenstaande volwassenen met binding

Bij de Centrale Toegang voor de Maatschappelijke Opvang (CTMO) wordt gekeken naar binding met de stad en de mate van zelfredzaamheid om het vervolgtraject te bepalen. Er wordt een groep onderscheiden die niet zelfredzaam is, en daarmee doelgroep voor de maatschappelijke opvang, en een groep die zelfredzamer is. Deze heeft de zorg en begeleiding zoals geboden wordt door de maatschappelijke opvang niet nodig. De term "zelfredzaam" wil niet zeggen dat ervan uitgegaan wordt dat ze het zonder hulp kunnen redden.

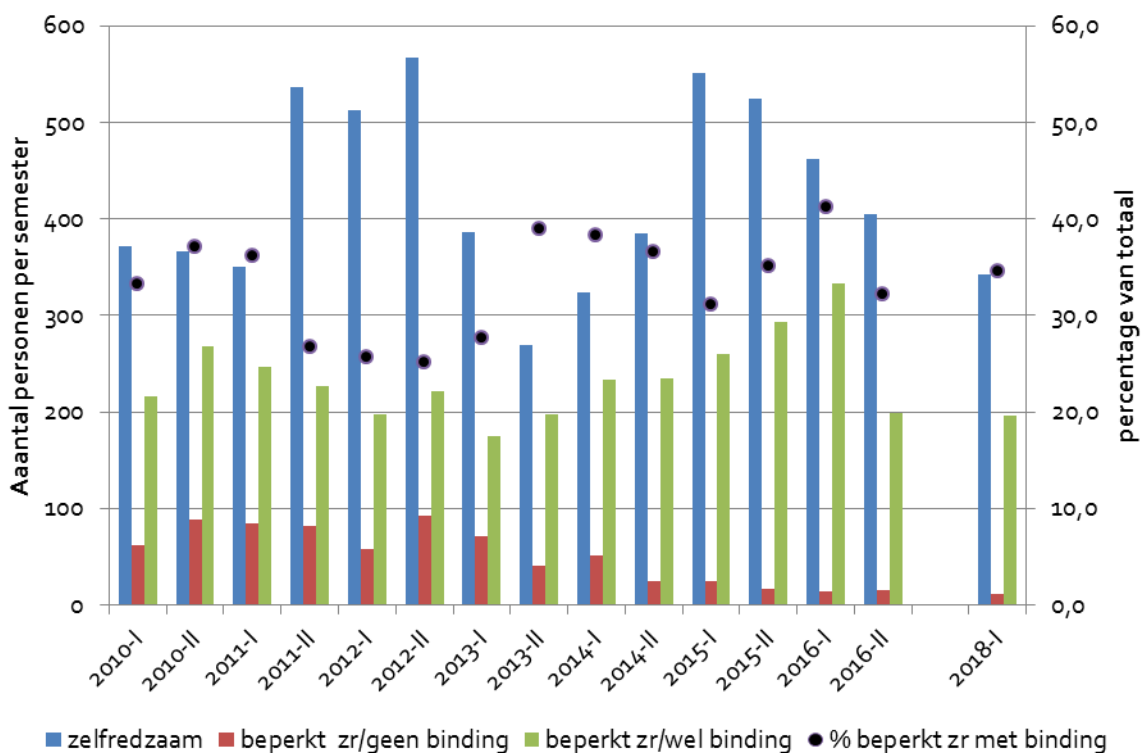
1.2.1 Niet-zelfredzaam/kwetsbaar

Hoofdlijnen

De algemene indruk van de respondenten is dat de groep niet-zelfredzame volwassen daklozen met binding niet stijgt en mogelijk zelfs afneemt. De wachtlijst binnen de maatschappelijke opvang neemt niet af, maar dit lijkt eerder een gevolg van langer verblijf in voorzieningen dan van een grotere toestroom.

CTMO

De groep die zich aanmeldt bij de CTMO, daar als niet-zelfredzaam wordt beoordeeld en binding heeft met Amsterdam, lijkt een goede indicatie van de groep kwetsbare daklozen met binding in Amsterdam. Dit is namelijk de centrale route om toegang te krijgen tot het aanbod. Deze groep stijgt weliswaar van onder de 200 in het eerste semester van 2013 tot boven de 300 in het eerste semester van 2016, maar daalt weer naar 200 in het tweede semester van 2016 en is ook op dat niveau in het eerste semester van 2018 (zie figuur 9).¹⁸



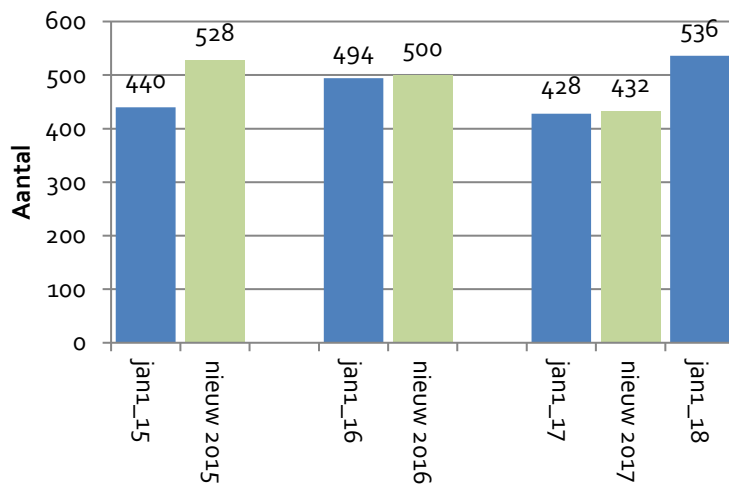
Figuur 9: Aantal mensen dat zich aanmeldt bij de Centrale Toegang MO en wordt gescreend als zelfredzaam en beperkt zelfredzaam (zr), met en zonder binding, en het percentage van de totale groep dat beperkt zelfredzaam is met binding, over de semesters van 2010 tot en met 2016 en het eerste semester van 2018.

In Amsterdam zijn verschillende locaties voor nachtopvang beschikbaar, die zich met name richten op daklozen met binding. Het gaat om in totaal ongeveer 250 bedden.

¹⁸ T/m 2016: monitor MOBW, GGD Amsterdam. Cijfers van 2017 zijn door veranderingen in registratie moeilijk interpreteerbaar en buiten beschouwing gelaten.

De nachtopvangbedden (26) in het Passantenverblijf, van HVO Querido, en de Zuiderburg en Gastenburgh, van het Leger des Heils (150 bedden), zijn voor kwetsbare daklozen met binding of daklozen waarvan nog geen uitsluitsel is of zij tot de doelgroep van de MO behoren. Er is weinig zicht op de mate waarin deze overvraagd wordt. Deze voorzieningen zitten bijna altijd vol. Naar schatting zijn er elke nacht 5-10 aanvragen voor een slaapplek waar, door gebrek aan capaciteit, niet aan kan worden voldaan.

De grootte van de wachtlijst¹⁹ voor de maatschappelijke opvang schommelt rond de 500 en geeft geen duidelijke stijgende of dalende trend. Wel is het aantal personen op de wachtlijst in 1 januari 2018 wat hoger dan in de voorgaande jaren. De nieuwe instroom op de wachtlijst daalt gestaag (van 528 in 2015 tot 432 in 2017). Dit lijkt erop te duiden dat de doorstroom in de maatschappelijke opvang laag is, en de wachtlijst vooral groeit door een gebrek aan uitstroom (=instroom in MO) en niet door een toegenomen instroom van nieuwe daklozen op de wachtlijst (figuur 10).



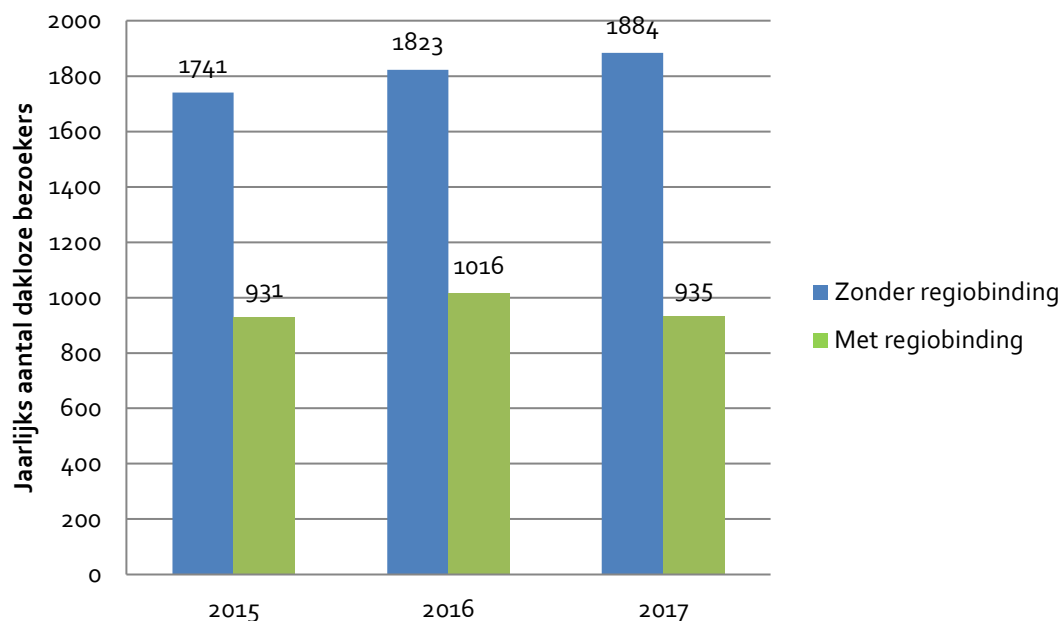
Figuur 10: Volwassenen op wachtlijst voor de MO op 1 januari (donkerblauw) en het aantal volwassenen dat gedurende het jaar nieuw op de wachtlijst voor de MO verschijnt²⁰ (lichtgroen), 2015 – 2017, en jan 2018

De Regenboog Groep

De inloophuizen van de Regenboog Groep bieden overdag opvang voor daklozen. Het betreft vrijwel allemaal alleenstaande volwassenen. Het aantal unieke personen met binding dat hier gebruik van maakt is met ongeveer 1000 per jaar vrij stabiel over de jaren (figuur 11). De Regenboog schat zelf in dat zij vrijwel alle feitelijk daklozen in Amsterdam zien in hun inloophuizen. Zij vangen vrijwel alleen niet-zelfredzame daklozen op. De meer zelfredzame groep kan beter op een andere plek ondersteuning krijgen met maatschappelijk werk.

¹⁹ Personen van 23 jaar of ouder exclusief gezinnen, op de wachtlijst voor de MO zonder verblijf in (een maatwerkvoorziening) van de MO. Bron Trajectus okt 2018.

²⁰ "nieuwe groep" inclusief personen die zonder wachtlijst nieuw in de MO komt. Bron Trajectus okt. 2018



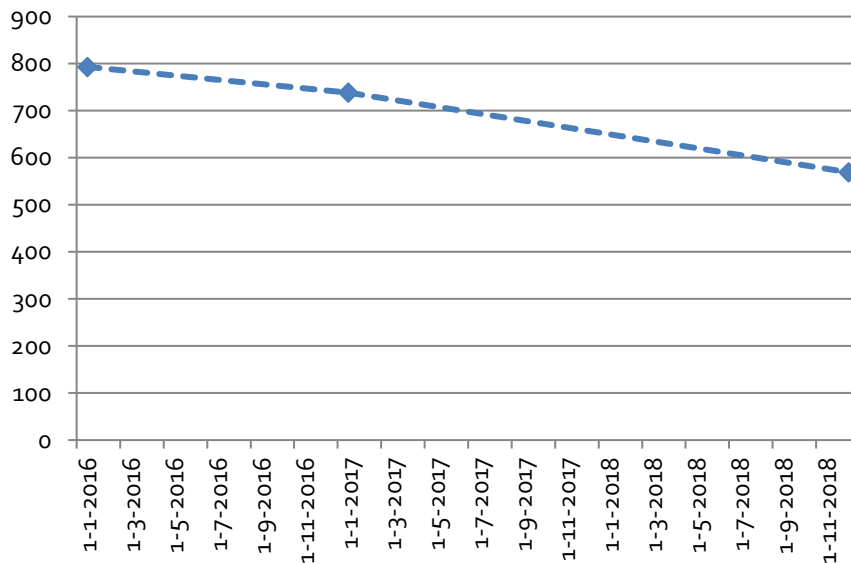
Figuur 11: Aantal daklozen dat jaarlijks gezien wordt in de inloophuizen van de Regenboog Groep naar regiobinding.

Briefadressen bij WPI

Briefadressen helpen om de vicieuze cirkel te doorbreken van een adres nodig hebben om een uitkering aan te kunnen vragen en dat er een uitkering nodig is om een woonadres te kunnen financieren. Mensen zonder vaste woon of verblijfplaats, of mensen die zich niet kunnen inschrijven op het adres waar zij verblijven, kunnen een briefadres en een uitkering aanvragen. Als er sprake is van een bijstandsuitkering krijgt iemand een briefadres bij WPI. Zelfredzame daklozen krijgen dit briefadres op de Jan Galenstraat. Voor de niet-zelfredzame groep worden briefadressen gecombineerd met budget- en inkomensbeheer bijzondere doelgroepen (BIBD).

Voor de niet-zelfredzame groep worden briefadressen gecombineerd met budget en inkomensbeheer bijzondere doelgroepen (BIBD) Figuur 12 laat zien dat het aantal BIBD cliënten met een briefadres in de laatste jaren geleidelijk afneemt van circa 793 in januari 2016 naar 569 in december 2018.²¹ Dit ondanks het feit dat de toelatingseisen voor BIBD zijn versoepeld zodat ook zelfredzame daklozen hiervoor in aanmerking komen.

²¹ Analyse door WPI; Werk Participatie en Inkomen



Figuur 12: Cliënten met een briefadres bij “Budget en Inkomensbeheer Bijzondere Doelgroepen” van WPI. (bron WPI)

1.2.2 Zelfredzaam

Hoofdpijnen

Er is een duidelijke stijging van het aantal briefadressen bij de afdeling voor “zelfredzame” daklozen. Dit is niet één op één te koppelen aan het aantal daklozen maar is ook een reflectie van een soepeler beleid sinds 2017. Daarnaast lijkt deze stijging meer verklaard te worden doordat mensen langer een briefadres houden dan door een stijgende instroom. Het aantal mensen dat zich meldt bij de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang en als zelfredzaam wordt beoordeeld fluctueert over de jaren.

De maatschappelijke opvang voor alleenstaande volwassenen richt zich op de meest kwetsbare daklozen. Dit wordt in een screening bij de CTMO bepaald. Het aantal mensen dat zich meldt bij de CTMO en als zelfredzaam wordt beoordeeld (blauwe kolom in figuur 9 bij paragraaf 1.2.1) lijkt vanaf de eerste helft van 2015 te dalen (van 551 in 2015 naar ruim 400 in de tweede helft van 2016 en ongeveer 350 in de eerste helft van 2018). Daarvoor heeft echter een stijging plaatsgevonden en over alle jaren bekeken zien we vooral een fluctuerend beeld.

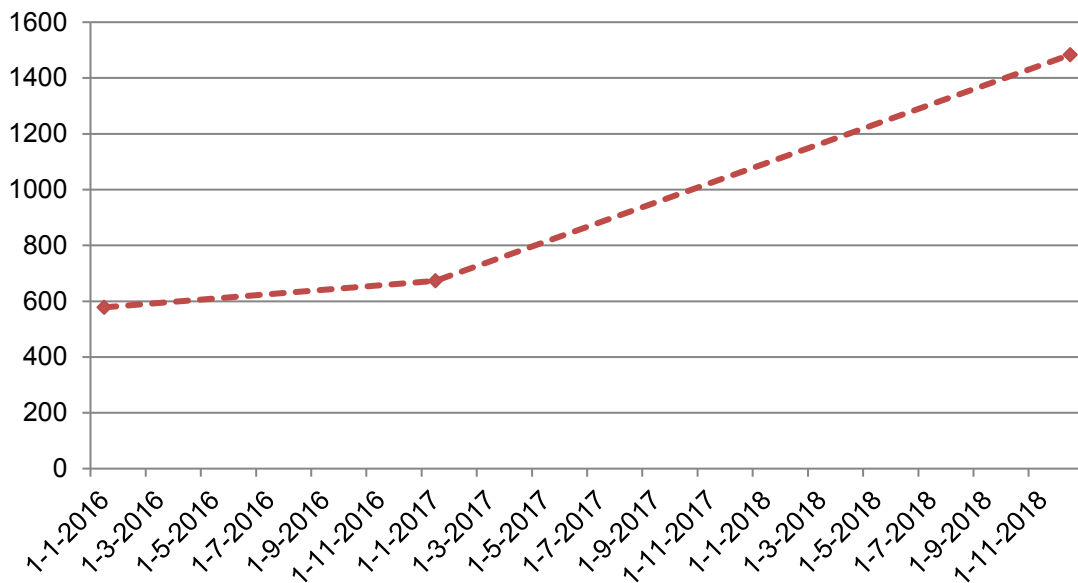
Aandachtspunt hierbij is dat het aantal mensen dat zich aanmeldt bij de CTMO en zelfredzaam is, lager is dan het werkelijke aantal zelfredzame daklozen dat zich meldt bij WPI omdat een (mogelijk fluctuerend) deel van de doelgroep zich niet aanmeldt, omdat zij zelf al inschatten geen kans te maken op Maatschappelijke Opvang.²²

Briefadressen voor zelfredzame daklozen

Het aantal als zelfredzaam beoordeelde daklozen dat een briefadres heeft (op de Jan van Galenstraat), is tussen januari 2017 en december 2018 sterk toegenomen, van 673 tot 1483 (figuur 13). De inschatting

²² Data over het aantal unieke personen dat zich meldt ontbreken.

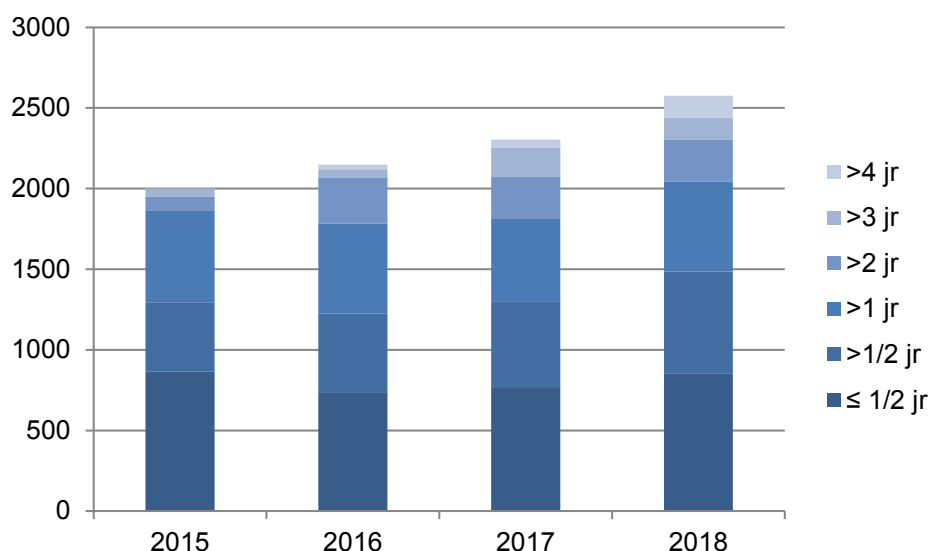
vanuit WPI is dat van deze groep 80% feitelijk dakloos is. De overige 20% heeft wel een vast adres, maar kan zich daar niet inschrijven.



Figuur 13: Briefadres via Jan van Galenstraat. (bron WPI)

Ook moeten we enigszins terughoudend zijn bij het koppelen van de trend in briefadressen aan de trend in zelfredzame daklozen; het is ook mogelijk dat tegenwoordig een groter deel van de zelfredzame daklozen een briefadres heeft.

Als we kijken naar de duur dat briefadressen bestaan, zien we dat de stijging met name komt door het toegenomen aandeel van briefadressen die langere tijd bestaat (figuur 14). Dit lijkt er op te wijzen dat mensen langer van een briefadres afhankelijk blijven, maar dat het aantal nieuwe mensen dat een briefadres nodig heeft gelijk blijft. Kanttekening bij figuur 14 is dat het alle briefadressen van WPI betreft en niet alleen de briefadressen van de zelfredzamen.

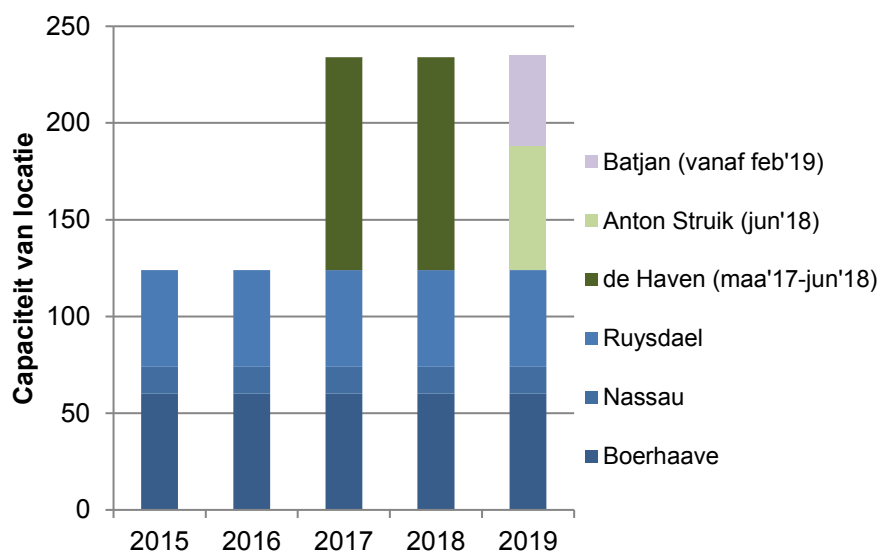


Figuur 14: Aantal briefadressen (totaal) bij Werk, Participatie en inkomen in Basisregistratie Personen naar duur van open briefadres; jaarlijkse peildatum eind november (bron BRP Amsterdam).

Passantenhotel

De passantenhotels bieden opvang aan zelfredzame daklozen. De Passantenhotels hebben in januari 2019 185 opvangplekken en de capaciteit wordt vanaf februari 2019 weer uitgebreid met 47 (zie figuur 15).

Ondanks dat het aantal kamers van passantenhotels sterk is uitgebreid over de jaren blijft er ook hier een capaciteitsgebrek; passantenhotels worden dagelijks gemiddeld 12 maal benaderd voor een kamer.



Figuur 15: De capaciteit over het jaar genomen (NB de veranderingen van de capaciteit vinden ergens binnen dat jaar plaats, dit is een indicatie voor dat jaar)

In de passantenhotels kunnen mensen maximaal een half jaar blijven. In de praktijk lukt het vaak niet om binnen deze tijd een alternatief te vinden en kan de verblijfsduur verlengt worden. Bij de passantenhotels

Boerhaave, Ruysdael en Nassau is de duur van verblijf over 2015 t/m 2019 ongeveer 0,7 jaar; waardoor op elke 100 kamers jaarlijks 141 nieuwe personen geplaatst kunnen worden.²³

Extra zorg voor zelfredzame daklozen: Huizen van de wijk

Momenteel loopt een pilot waarin zelfredzame daklozen worden overgedragen aan de Huizen van de Wijk in Noord en Centrum. Daar worden zij ondersteund bij problematiek op allerlei domeinen, zoals schuldhelpverlening, alternatieve vormen van huisvesting, psychische hulp, etc. In totaal zijn in de periode van juni – november 2018, ongeveer 60 daklozen verwezen van de CTMO naar de huizen van de wijk.

1.3 Gezinnen

Hoofdpijnen

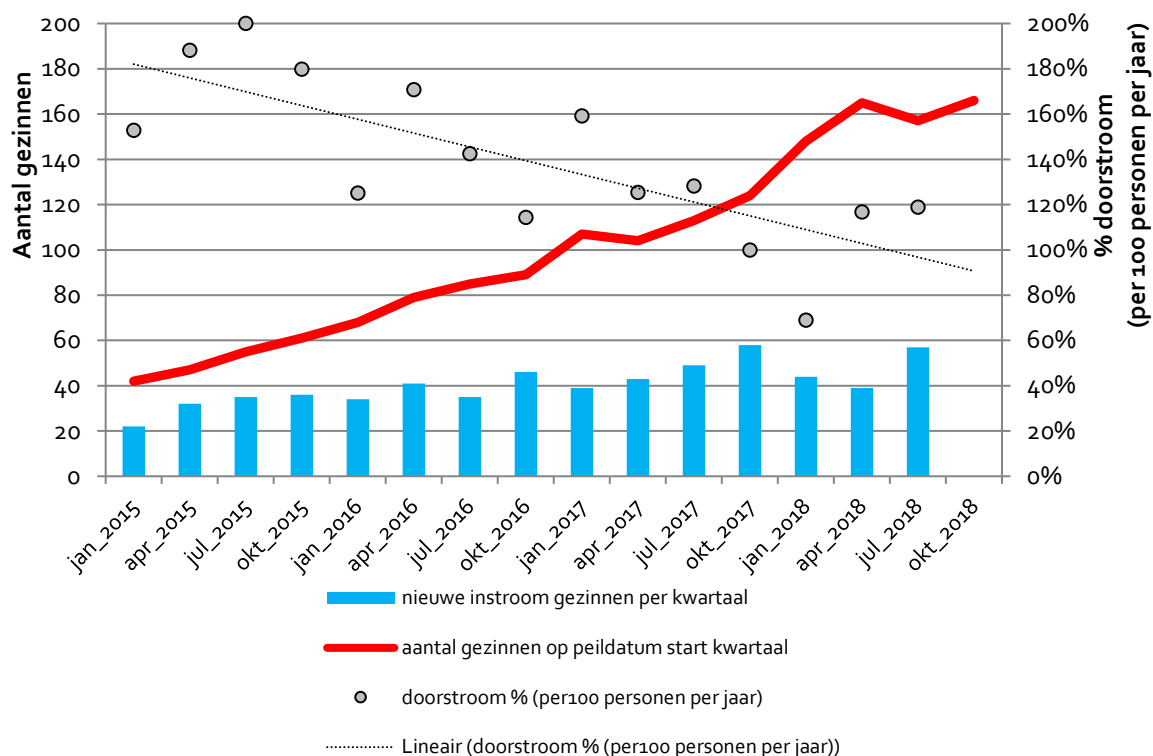
In oktober 2018 verbleven 166 gezinnen in de noodopvang, een verviervoudiging sinds 2015. Dit komt deels door een toegenomen instroom, maar ook deels door een afgenomen uitstroom. Ook het aantal kwetsbare gezinnen op de wachtlijst voor MO is toegenomen.

Bij gezinnen is het onderscheid naar zelfredzaam of niet-zelfredzaam minder relevant dan bij de andere groepen, omdat gezinnen altijd worden opgevangen. “In Amsterdam slaapt geen kind op straat.” Daarom wordt aan gezinnen die op straat dreigen te komen en niet in het sociale netwerk kunnen worden opgevangen direct hulp geboden. Dit legt een extra druk op de hulpverlening en de beschikbare capaciteit. Naast de voorzieningen voor noodopvang moet dan ook toevlucht worden genomen tot hotels. De capaciteit van de opvang is de laatste jaren uitgebreid wat steeds slechts voor een tijdelijke verlichting zorgt in de keten. De opvang voor gezinnen wordt door een GGD medewerker gekenmerkt als werken in een continue crisismodus.

In figuur 16 worden voor de noodopvang de trends voor de afgelopen jaren grafisch en per kwartaal weergegeven. In de rode lijn is te zien dat het aantal gezinnen dat zich op één moment (de eerste dag van het kwartaal) in de noodopvang bevindt sterk toeneemt. In totaal verblijven er op 1 oktober 2018 160 gezinnen in de opvang, een verviervoudiging in vergelijking met 1 januari 2015. De lichtblauwe kolommen laten het aantal nieuwe gezinnen zien dat toegang krijgt tot de noodopvang. Dit aantal is in de laatste jaren verdubbeld. Tegelijkertijd geven de stippen de mate van doorstroom weer.²⁴ Deze doorstroom is in de getoonde periode gehalveerd. De stijging van het aantal gezinnen in de noodopvang is daarmee het gevolg van een combinatie van verhoogde instroom en verlaagde doorstroom.

²³ Berekening op basis van gegevens per voorziening; (doordat doorstroom tussen passantenhotels mogelijk is geeft dit mogelijk een te hoge indicatie voor doorstroom.

²⁴ Met het doorstroompercentage wordt weergegeven hoeveel gezinnen er per 100 opvangplaatsen jaarlijks kunnen instromen.



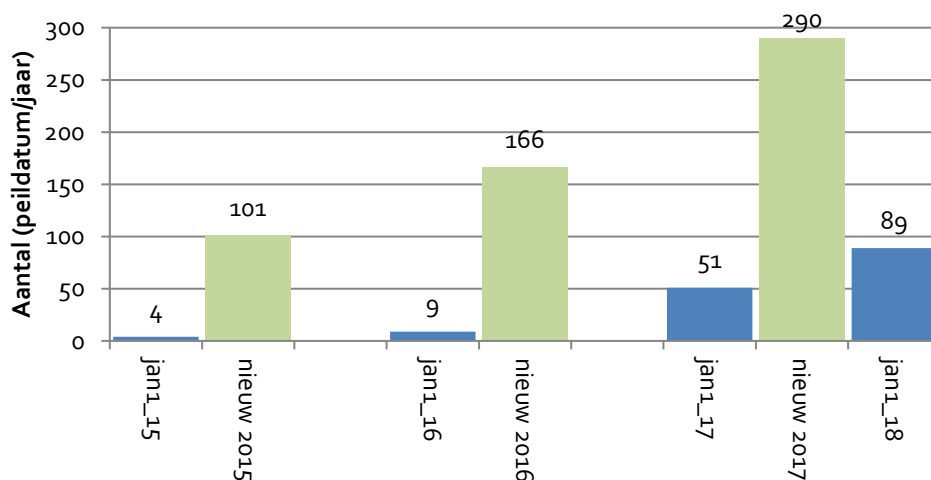
Figuur 16: Ontwikkeling in aantal gezinnen in de noodopvang (1,1,2015 t/m 1,10,2018) prevalentie, instroom en doorstroom.

"Ik durf ook wel te stellen dat we erin slagen dat er geen moeders met kinderen zijn die werkelijk op straat verblijven. Wel zijn er gezinnen die een dak boven het hoofd hebben maar in een situatie verkeren die verre van ideaal is." (veldregisseur gezinnen)

De Maatschappelijke Opvang is voor de meest kwetsbare gezinnen. Een deel van de gezinnen in de noodopvang, dat intensievere hulp nodig heeft dan daar geboden kan worden, komt in aanmerking voor maatschappelijke opvang. Hiervoor moet een gezin worden aangemeld bij het meldpunt kwetsbare gezinnen en vindt er een screening plaats.

In de afgelopen jaren is er ook sprake van een sterke stijging van het aantal gezinnen dat in aanmerking komt voor de maatschappelijke opvang²⁵ (zie figuur 17). In 2017 is er hierdoor ook in een stijgend aantal gezinnen in de wachtlijst waarneembaar. De groep op de wachtlijst overlapt deels met die uit de noodopvang.

²⁵ Nieuw: selectie van personen op de wachtlijst of direct in maatwerkvoorziening MO in het betreffende jaar, niet in de MO op 1 januari van dat jaar. Wachtlijst: op wachtlijst voor maatwerkvoorziening MO op 1 januari van betreffend jaar; niet in MO voorziening op dat moment. Bron: trajectus; 9/okt/2018.



Figuur 17: Aantal gezinnen nieuw aangemeld bij MO (groen)²⁶ en aantal gezinnen op de peilmoment (1 januari) op de wachtlijst voor MO (blauw)

SamenDOEN teams verlenen zorg aan gezinnen waarbij er sprake is van meervoudige problematiek maar die nog wel ergens (in)wonen. Een analyse uit 2017 schat op grond van de ZRM scores van de ouder(s) in dat bijna 960 gezinnen niet of beperkt zelfredzaam zijn op het gebied van huisvesting óf een risicoprofiel hebben dat hen kwetsbaar maakt voor dakloosheid (bijvoorbeeld een combinatie van financiële problemen, huiselijk geweld en een beperkt sociaal netwerk). Vanaf 2015 blijft dit aantal redelijk stabiel maar hierbij wordt wel vermeld dat dit waarschijnlijk komt doordat het plafond van de capaciteit van de SamenDOEN teams is bereikt.²⁷

1.4 Oorzaken

Aan alle respondenten in het onderzoek is gevraagd welke oorzaken zij ten grondslag vonden liggen aan de beschreven ontwikkelingen. Bij verschillende genoemde oorzaken zijn cijfers gezocht om de aannemelijkheid ervan te onderzoeken.

Krapte op de woningmarkt

Als algemene oorzaken wordt door vrijwel alle respondenten de krapte op de woningmarkt genoemd. De krapte op de woningmarkt zou vooral leiden tot een stagnatie van de uitstroom uit dakloosheid en minder een reden van dakloosheid zijn. Voor de niet-zelfredzame groep die in de maatschappelijke opvang verblijft en daar moet uitstromen zijn de afgelopen jaren in toenemende mate sociale huurwoningen voor gereserveerd in het kader van het programma huisvesting kwetsbare groepen 2016-2018. Voor de zelfredzame groepen speelt deze krapte een grote rol in de mogelijkheden tot uitstroom.

Specifiek voor jongvolwassenen geldt dat zij vaak langer thuis moeten blijven wonen, omdat zij geen zelfstandige huisvesting kunnen vinden, ondanks dat de gezinssituatie dit eigenlijk niet toelaat. Dit kan leiden tot het verergeren van problemen. Als de situatie escaleert en de jongere alsnog op straat

²⁶ Gezinnen die op 1 januari van het betreffende jaar niet in de MO aanwezig waren of wachtlijst stonden maar gedurende het jaar nieuw op de wachtlijst of direct in de MO zijn gekomen. Mogelijk kan een deel van de stijging verklaard worden door een verbetering registratie.

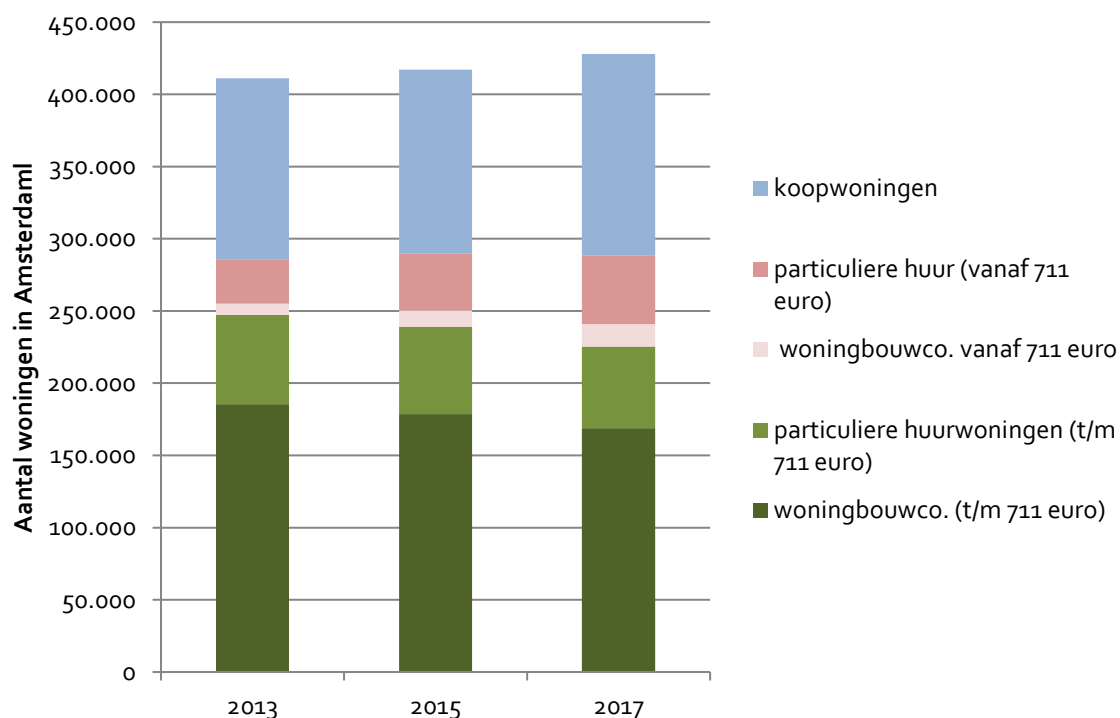
²⁷ [Risicogroep voor crisisopvang? Een analyse van huishoudens met kinderen bij samen DOEN. GGD Amsterdam, 2017](#)

belandt, is dit daardoor soms in een meer kwetsbare positie, dan wanneer tijdig een zelfstandig bestaan had kunnen worden gestart. Daarnaast gaat het om alleenstaande moeders met kinderen die door een gebrek aan betaalbare woningen langdurig inwonen bij ouder(s) of kennissen, met een kans dat er spanningen ontstaan, het misloopt en het sociale netwerk uitgeput raakt. Voor gezinnen met meerdere kinderen lijkt de krapte op de woningmarkt nog prangender vanwege een groter gebrek aan betaalbare woningen dat geschikt is voor een huishouden met meer kinderen.

Urbanisatie en immigratiestroom naar steden

Veel mensen trekken naar de stad, zowel vanuit andere regio's in Nederland alsook van andere landen (ex-pats). De toch al krappe huizenmarkt in de stad wordt daardoor nog zwaarder belast. Een grotere vraag in combinatie met een gelijkblijvend of dalend aanbod leidt niet alleen tot langere wachttijden, maar ook tot hogere huizenprijzen. Hierdoor is met name de particuliere huurmarkt steeds minder toegankelijk voor mensen met lage of middeninkomens.

De ontwikkeling van de woningvoorraad in Amsterdam wordt weergegeven in figuur 18. Het aantal koopwoningen neemt toe en het aantal huurwoningen blijft vrijwel gelijk. Het aantal huurwoningen waarvoor huursubsidie nog mogelijk is (tot 711 euro) is de afgelopen jaren wel afgenomen.



Figuur 18: woningen in Amsterdam ²⁸

Belangrijker dan de woningvoorraad is het aantal woningen dat jaarlijks vrijkomt. De Amsterdamse federatie van woningcorporaties schrijft daarover in het jaarbericht 2018: "Het aantal vrijkomende sociale huurwoningen via WoningNet is in Amsterdam meer dan gehalveerd van 13.000 in 2002 naar 6.000 woningen in 2012. Tussen 2012 en 2016 bleef het aantal verhuringen via WoningNet min of meer constant rond de 6.000. Hoopgevend is dat 2017 voor het eerst sinds jaren een substantiële stijging van het aantal verhuringen via WoningNet laat zien naar 6.800." Wel blijft de druk op de woningen hoog,

²⁸ [Link naar "Wonen in Amsterdam 2017"](#)

blijkend uit een toename van de inschrijfduur bij het verkrijgen van een woning voor starters en het hogere aantal reacties per woning in 2017 t.o.v. 2016.²⁹

Tabel 1 laat zien dat in de afgelopen jaren een kwart of meer van de sociale huurwoningen die vrij kwamen zijn toegewezen aan kwetsbare groepen, en rond de 10% aan kwetsbare groepen met begeleiding op de woning, waarbinnen de uitstroom uit de maatschappelijke opvang en begeleid wonen valt. Deze woningen bieden extra mogelijkheden voor uitstroom aan niet-zelfredzame daklozen, maar zijn daarmee niet meer beschikbaar voor zelfredzame daklozen die vanuit passantenhotels, vanaf de straat of de laagdrempelige nachtopvang, of vanaf een bank bij vrienden of kennissen een huis moet zoeken, waardoor deze groep waarschijnlijk langer in deze situatie blijft.

Tabel 1: Woningtoewijzingen aan kwetsbare groepen, aantal en percentage van verhuringen sociale woningvoorraad (bron OIS)

Woningen toegewezen aan	2016	2017	2018, 1 ^e helft	2018 (extrapolatie)
Kwetsbare groepen met begeleiding*	428 (8%)	885 (14%)	299 (10%)	598
Kwetsbare groepen zonder begeleiding**	300 (6%)	318 (5%)	206 (7%)	412
statushouders	890 (16%)	536 (9%)	244 (8%)	488
totaal	1618 (29%)	1739 (28%)	749 (25%)	1498

* kwetsbare groepen met begeleiding: Voormalige sekswerkers, ex-gedetineerden, slachtoffers van huiselijk geweld, multi-probleem gezinnen, uitstroom maatschappelijke opvang en omslag maatschappelijke opvang/begeleid wonen

** kwetsbare groepen zonder begeleiding: Sociaal en medisch urgenten, rolstoelgeschikte woningen (codes: Noodsituatie medisch, sociaal; Rolstoelwoningen-WMO).

Ambulantisering

Er zijn steeds minder plekken beschikbaar in voorzieningen, daardoor wonen kwetsbare groepen die voorheen in bijzondere woonvormen woonden nu vaker in zelfstandige huisvesting met begeleiding. Dit is niet voor iedereen haalbaar waardoor soms overlast en schulden ontstaan, en de woning wordt verloren. Dit wordt ook specifiek benoemd bij de jongvolwassenen.

Afnemende sociale steun

Een factor die genoemd wordt is een afname van de bereidheid (en mogelijkheden) van het sociale netwerk om te hulp te schieten wanneer mensen hun huis verliezen. Er zijn overigens geen cijfers gevonden die onderbouwen dat sociale steun in zijn algemeenheid zou zijn afgenomen in Amsterdam.

Kostendelersnorm

Wat veel wordt genoemd is dat de bereidheid om iemand in huis te nemen afneemt omdat mensen vrezen dat zij zelf gekort worden op hun uitkering, of meer in het algemeen vrezen dat zij hiervan consequenties zullen ondervinden die ze niet kunnen overzien. In dit kader wordt ook de kostendelersnorm veel genoemd, die maakt dat mensen die inwonen meetellen in het algemene inkomen van een huishouden en daarmee effect hebben op de hoogte van de uitkering.

²⁹ [Jaarbericht Amsterdamse Corporatie van Woningbouwcorporaties](#)

Hoewel het momenteel bij uitzondering mogelijk is dat mensen met een uitkering iemand tijdelijk onderdak kunnen bieden zonder te worden gekort op de uitkering, is dit zeker niet bij iedereen bekend, en durft niet iedereen er op te vertrouwen.

De kostendelersnorm heeft ook invloed op volwassen kinderen in een huishouden waarbij de ouders een uitkering hebben. Wanneer de jongvolwassene gaat werken worden de ouders gekort op de uitkering, en wordt de jongere geacht bij te dragen aan het gezin. Dit kan voor spanningen zorgen, leiden tot uitschrijving van de jongvolwassenen of vertrek uit huis.

De jongvolwassenen onder de daklozen hebben vaak al eerder in instellingen gezeten en zijn vaak onder behandeling van jeugdzorg geweest. De begeleiding na het 18^{de} jaar gaat (tenzij iemand een gevaar is voor zichzelf of anderen) over op vrijwillige basis. Jongvolwassenen die niet te overtuigen zijn van de noodzaak van begeleiding komen vaak pas weer in beeld als het te laat is en er sprake is van dakloosheid en andere problemen.

Toenemende complexiteit maatschappij

Het vóórkomen van (licht)verstandelijke beperkingen wordt steeds duidelijker een probleem. In een complexere maatschappij lukt het deze groep niet meer om zichzelf te redden, en ook niet om het juiste loket te vinden en passende hulp te organiseren. Ook voor vluchtelingen, veelal afkomstig uit landen waar de maatschappij minder complex is, of waar in ieder geval alles anders geregeld is, is het soms moeilijk om de weg te vinden en te overleven in de Nederlandse maatschappij.

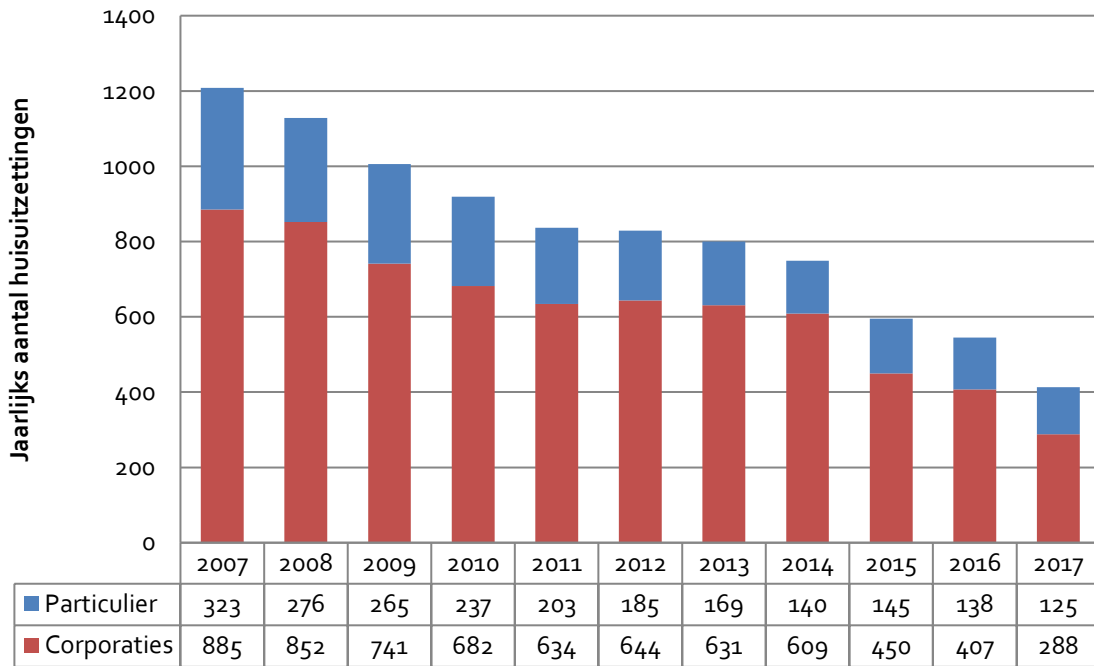
Deze complexiteit bemoeilijkt zowel het proces voorafgaand aan het verlies van huisvesting, als ook in het proces om weer een huis te vinden. Het feit dat daklozen niet in aanmerking komen voor de intensieve begeleiding van de maatschappelijke opvang, betekent niet dat zij het alleen kunnen. Ondersteuning bij het saneren van schulden, overzicht krijgen in de administratie, en zeker het vinden van een huis is nodig, zeker in deze tijd waarin huisvesting schaars is. Als deze ondersteuning niet gevonden of geboden wordt stapelen problemen zich nog verder op. Het leven op straat gaat gepaard met verleidingen zoals drank en drugs en “foute vrienden”, waar sommige mensen ten prooi aan vallen, als zij geen uitweg zien. Dit leidt ertoe dat een groep die bij aanmelding niet in aanmerking kwam voor de maatschappelijke opvang, dit na een periode zonder huisvesting wel komt. Ook leidt het ertoe dat migranten uit MOE-landen die komen om te werken, een groter risico lopen om af te glijden als zij hun werk of huisvesting verliezen en afhankelijk zijn van opvangvoorzieningen.

Ook worden meer flexibele arbeidscontracten en meer tijdelijk huurcontracten als oorzaak benoemd voor dakloosheid. Mensen en zeker jongvolwassenen verliezen daardoor sneller hun basisvoorwaarden en niet iedereen is in staat om deze weer opnieuw in te vullen.

Zeker bij daklozen jongvolwassenen geldt dat het veelal een groep betreft die moeilijk kon meekomen op school, bijv. omdat zij te kampen hebben met een licht verstandelijke beperking. Om er toch bij te horen en een status te verwerven op straat, raken zij vaak betrokken bij criminaliteit. Dit versterkt de problemen en verslechtert de aansluiting bij de maatschappij en de huizenmarkt.

Huisuitzettingen

Een enkele respondent benoemt dat huisuitzettingen tegenwoordig sneller plaatsvinden; er zou eerder overgegaan worden tot ontruiming. De cijfers over huisuitzettingen laten echter een sterk dalende trend zien (figuur 19).



Figuur 19: Huisuitzettingen in Amsterdam 2007 t/m 2017 (bron WPI).

Bij de CTMO wordt uitgevraagd waarom mensen hun huis zijn verloren. Daarbij heeft huisuitzetting (al dan niet via een officiële uitzetting) een stabiel aandeel van ongeveer 33%. Een groter aandeel (circa 40%) wordt gevormd door conflicten met huisgenoten, waaronder ook scheiding en relatiebreuk vallen.

Overigens zullen niet alle huisuitzettingen via de officiële route verlopen, maar kan ook het beëindigen van een (onder)huurcontract bij particulieren leiden tot verlies van huisvesting. Een deel van de mensen die in eerdere jaren hun huis zijn verloren, bijv. tijdens de economische crisis, zullen nog een tijd provisorische oplossingen hebben gevonden, zoals onderhuur. Doordat het moeilijk is om in Amsterdam nieuwe huisvesting te vinden, zijn deze provisorische oplossingen steeds langer nodig, waardoor iemand steeds meer afhankelijk wordt van de goodwill van anderen en daarmee in een kwetsbare situatie belandt.

Gebrek aan capaciteit/uit- doorstroom maatschappelijke opvang

Bij verschillende groepen stagneert de uitstroom uit de maatschappelijke opvang, waardoor aan de voorkant feitelijk daklozen niet kunnen instromen in de MO en daardoor langer feitelijk dakloos blijven. Deze stagnerende uitstroom kan deels worden toegeschreven aan de krapte op de woningmarkt, waardoor zelfstandige huisvesting schaars is. Daarnaast worden ook andere redenen genoemd waarom de uitstroom uit de MO stagneert.

Schulden belemmeren de uitstroom uit de MO naar een zelfstandige woning. Ondanks nieuwe afspraken met woningcorporaties over het accepteren van de huurders zodra schuldsanering is gestart, blijft dit een grote hobbel. Om een indicatie te krijgen van een ontwikkeling in schulden bij de daklozen in de MO is gekeken in de ZOOM-database, waarin de scores van de Zelfredzaamheid-Matrix van daklozen in de MO en later ook BW zijn opgenomen. De data laat een daling zien tussen 2013 en 2016

van 21% onvoldoende zelfredzamen naar 15%, op basis van deze data lijkt er sprake van een gestage daling van problematiek op het domein financiën.³⁰

Specifiek voor jongvolwassenen geldt dat door plaatsgebrek in de woonvoorzieningen voor psychiatrie (Beschermd Wonen) jongvolwassenen met ernstige psychiatrische aandoeningen te lang in de Maatschappelijke Opvang zitten. Vaak gaat het dan om aandoeningen die pas in deze levensfase, tijdens verblijf in MO, tot expressie komen.

Ook voor gezinnen wordt het dichtslibben van de MO keten benoemd als reden dat het aantal gezinnen op de wachtlijst toeneemt (dit is ook te zien in figuur 17, paragraaf 1.3). In figuur 16 is te zien dat een van de redenen voor een groeiend aantal gezinnen in de noodopvang, gevonden kan worden in de langere verblijfsduur in deze opvang.

Nieuwe doelgroepen

Stichting streetcornerwork benoemt in hun jaarverslag van 2017 als opkomende nieuwe doelgroep een groep jongvolwassenen met een verblijfsstatus die uit het buitenland terugkomen. Daarbinnen onderscheiden zij twee specifieke groepen: Somalische jongeren met een verblijfstitel in Nederland die naar het Verenigd Koninkrijk zijn getrokken, maar daar wegens crimineel- en overlast gevend gedrag zijn uitgezet en terug naar Nederland komen. Een andere groep zijn Marokkaanse/Nederlandse jongeren die langere tijd in Marokko verbleven en weer terugkeren naar Nederland. Beide groepen hebben weinig kennis van de Nederlandse taal, zijn wel rechthebbend en hebben geen andere regio waar hulpverlening meer kans van slagen heeft.

Bij gezinnen wordt ook het Chavez arrest uit mei 2017 genoemd als oorzaak voor een stijging van het aantal dakloze gezinnen dat zich meldt. Het Chavez arrest is een rechterlijke uitspraak waarbij gesteld wordt dat een illegaal in Nederland verblijvende ouder met een legaal in Nederland verblijvend kind dezelfde rechten zou moeten hebben als een ingezetene van Nederland. Mogelijk komen personen in deze situatie momenteel vaker in beeld.

Meer signalering, melding en verwijzing.

Respondenten geven aan dat de stijging van dakloze gezinnen die in beeld zijn van de hulpverlening deels te maken heeft met de bekendheid van de noodopvang bij de zorgteams uit de wijken. Waardoor er meer verwezen wordt en een groter deel van deze gezinnen in beeld komt.

1.5 Oplossingen

1.5.1 Algemene oplossingen

Oplossingen en verbeterpunten die genoemd worden door de respondenten zijn:

Ten aanzien van het tekort aan woningen

- Fors inzetten op kleine, sobere huisvesting, kamers of containerwoningen waar mensen zouden kunnen wonen.
- Gezinswoningen: mensen waarvan de kinderen het huis uit zijn gegaan maar die nog in een gezinswoning van de woningbouwcorporatie wonen, stimuleren om kleiner te gaan wonen.
- AirBNB, huisjesmelkers harder aanpakken.

³⁰ Bron: ZOOM-database, Trajectus, niet gepubliceerde data.

Een hieraan gerelateerd onderwerp is het efficiënter gebruik maken van de woonruimte die er is:

- Creatiever gebruik maken van opvang in het eigen netwerk. Bijvoorbeeld door iemand een deel van de week van het netwerk en een deel van de opvang gebruik te laten maken.
- Woningbouwcorporaties coulanter te laten zijn ten aanzien van inwoners.
- Regelingen om te stimuleren dat volwassen kinderen in kunnen blijven wonen bij ouders met een uitkering zonder dat deze ouders gekort worden op hun uitkering.
- Inzetten op regelingen zoals "onder de pannen" (project van de Regenboog om het delen van een woning te stimuleren).
- Hierbij wordt ook gezegd dat er wel degelijk uitzonderingen voor tijdelijke inwoning zonder consequenties voor de uitkering mogelijk zijn waarover mensen/hulpverleners beter geïnformeerd zouden moeten worden.
- Veel van deze adviezen gaan over creëren of gebruik maken van uitzonderingen op de kostendelersnorm; er wordt ook geopperd de kostendelersnorm helemaal af te schaffen.

Ten aanzien van de toegang tot sociale woningbouw

- Makkelijker maken om een urgentieverklaring te krijgen ook als je niet tot de meest kwetsbare groepen behoort.

Verder wordt geadviseerd om voor woningen vooral ook buiten de regio te kijken

- Weten naar welke regio's mensen kunnen uitstromen na verblijf MO.
- Eén respondent opperde om gezinnen te verplichten om ook huisvesting buiten de regio te accepteren.

Uitbreiding van het aantal opvangplaatsen

- Er blijft een capaciteitsgebrek en wachtlijsten in alle ketens. Ook al is er m.u.v. de gezinnen geen hogere instroom daarom wordt ook uitbreiding van de capaciteit van de opvang als oplossing aangedragen.
- Enkele gereserveerde nachtopvangplaatsen voor veldwerkorganisaties zodat deze mensen die op straat slapen direct iets te bieden hebben.
- Met name wordt gevraagd om meer passantenhotels en nachtopvang met mogelijkheden voor begeleiding (voor de minder kwetsbare groep).
- Anticiperen op een hogere instroom (en daarmee benodigde woningen voor uitstroom) van gezinnen.

Meer ondersteuning

- Vermindering van caseload bij klantmanagers WPI (caseload van 150-250 naar 75).
- Meer begeleiding bij een verblijf in de nachtopvang.
- Meer ondersteuning en ontwikkeling van aanbod voor zelfredzame daklozen.
- Bij langdurige opvang in de noodopvang (gezinnen): betere faciliteiten / zorg en begeleiding.

Ten aanzien van het capaciteitsprobleem

- Een deel van de oplossing van het capaciteitsprobleem en wachtlijsten ligt in de uitstroom; voor iedereen die uitstroomt komt er weer een plek vrij.
- Bij jongvolwassenen geen beschikking voor vijf jaar afgeven maar een kortere periode; op jonge leeftijd gaan veranderingen (ten goede of ten slechte) sneller. Bijvoorbeeld na een jaar kijken of iemand nog in de juiste voorziening zit.

- Eén respondent adviseerde kritisch te blijven kijken naar de vooruitgang en de inspanningen daartoe in de voorzieningen van de maatschappelijke opvang.

Een onderwerp dat minder te maken heeft met de trends in het aantal daklozen maar vaak terug kwam in de interviews is (de wijze waarop) de doelgroep voor de MO wordt geselecteerd en het gebrek aan adequate zorg voor mensen die niet tot deze doelgroep behoren.

- Er is kritiek op de term en wijze van beoordeling van de “zelfredzaamheid” en de gevolgen van deze beslissing. Aan iedereen zou een aanbod en trajectplan op maat gegeven moeten worden.
- Meer verdiepen in de hulpvraag van de cliënt (ongeacht zelfredzaamheid), zoals dat bijvoorbeeld in project briefadres gebeurt.
- In de screening is al het nodige veranderd. Het eerste gesprek is al van 15 naar 45 minuten gegaan. Dit wordt gezien als een goede ontwikkeling. Toch is er wel de roep om een snellere diagnostiek en duidelijkheid over het trajectplan.
- Meest gedeelde verbeterpunt is om ook voor de “zelfredzame daklozen” een aanbod te doen en een trajectplan op te stellen. Nu bestaat de indruk dat de begeleiding voor deze groep te kort schiet. De huidige initiatieven zijn veelbelovend maar nog kleinschalig.
- Een respondent benadrukte dat een aanbod voor iedereen ook betekent dat er opvang/begeleiding gerealiseerd moet worden voor de extreme probleemgroep die geschorst wordt in de reguliere opvang.

Samenwerking en afstemming

- Tussen de verschillende Amsterdamse organisaties onderling; elkaars vragen en signalen sneller oppakken.
- Meer contact tussen de trajecthouders en de begeleiding bij de voorzieningen.
- Tussen verschillende fases van het hulpverleningsproces, bijvoorbeeld: aanvragen identiteitsbewijs, briefadres, uitkering, uitzoeken hulpverleningstraject. Dit zou zoveel mogelijk in één keer moeten kunnen: een one-stop shop.
- Afstemming met verwijzers voor MO: goede voorlichting over de gang van zaken bij het voortraject voor de maatschappelijke opvang.
- Afstemming tussen de G4; om aanzuigende werking tegen te gaan.
- Tussen wijkteams, woningbouwverenigingen, andere partners in de wijk m.b.t. preventie.
- Meer begrip en vertrouwen tussen voorzieningen (WPI wordt vaak gezien als de boeman.)
- Meer samenwerking met regiogemeentes om afspraken te maken (of bestaande na te komen) om klanten na verblijf in de MO uit laten te stromen

Housing First (direct in individuele woning met ambulante hulpverlening) wordt vaak genoemd als oplossing:

- Afstemmen woning en cliënt; soms te grote woningen.
- Pas een eigen wooncontract als de begeleidingsdoelen gehaald zijn.
- Intensievere en beter op de cliënt afgestemde begeleiding

Informatie en ondersteuning

- Informatievoorziening voor recent daklozen verbeteren; aansluiten bij mate van geletterdheid.
- Clientondersteuners die zicht hebben op de keten aanstellen om de zoektocht te verkorten.
- Eenvoudiger maken voor de cliënt om op de juiste plek een vraag neer te leggen.

Op gebied van preventie

- Blijven inzetten op vroeg signalering, voorkomen huisuitzettingen, laatste kans beleid etc.
- Belangrijke rol van woningbouwverenigingen bij signaleren wordt benadrukt.

- Acceptatie van buurtbewoners van ex-daklozen/kwetsbare mensen als buurman.
- Met name bij gezinnen: meer aandacht voortraject/preventie bij gezinnen (vaak zitten mensen al lang in een onwenselijke situatie)

Data en registratie

- Beter/meer data bijhouden van de groep. Over wie hebben we het, wat zijn de ontwikkelingen?

1.5.2 Oplossingen specifiek voor gezinnen

Veel gezinnen komen uit hun netwerk. Ouders of kennissen die het niet meer aankunnen en waar de situatie uit de hand loopt. Met een betere ondersteuning van dit sociale netwerk door de hulpverlening zou een opname in sommige gevallen voorkomen kunnen worden. Nu wordt de gehele begeleiding overgenomen terwijl dat niet altijd nodig is, misschien zijn er tussenwegen mogelijk.

Ook hier wordt genoemd dat de kostendelersnorm het laten inwonen van anderen belemmerd, ondanks dat het voor hulpverleners mogelijk is om hier een tijdelijke opschorting voor te vragen.

Het gaat niet om hele grote aantallen; het maandelijks reserveren van een deel van de woningen voor gezinnen en plaatsingen in een woning volgens het housing first principe. Met housing first zijn reeds positieve resultaten geboekt.³¹

2 Daklozen zonder binding

2.1 Uit andere gemeenten in Nederland

Er is weinig bekend over daklozen, uit andere gemeenten in Nederland, die in Amsterdam verblijven. Als deze groep zich meldt bij de CTMO en zij zijn niet zelfredzaam, dan worden zij warm overgedragen aan de gemeente waar de hulpverlening het meeste kans van slagen heeft. In figuur 9 (paragraaf 1.2.1) is te zien dat dit aantal daalt van 24 in het eerste semester van 2015 tot 11 in het eerste semester van 2018.³²

2.2 Uit andere EU landen

Hoofdlijnen

Verschillende respondenten benoemen een toename van deze groep. Bij de weinige voorzieningen die voor deze groep beschikbaar zijn (inloop, stoelenproject, winteropvang) bestaat een wisselend beeld. Bij de inloopvoorzieningen van de Regenboog is het aantal personen uit andere Europese landen, na een sterke stijging in de voorafgaande jaren, stabiel met circa 1650 over de jaren 2015-2017. Bij het Stoelenproject groeit de totale vraag niet, maar wordt wel een verschuiving van de doelgroep naar meer Europeanen gesignaleerd en bij de Winteropvang groeit het aantal Europeanen wel.

³¹ [Evaluatie Discus, 2012](#)

³² Mogelijk dat zij niet allemaal tot de Nederlandse groep horen.

Ook in de openbare ruimte wordt een toename gesignaleerd, al is deze mogelijk grotendeels veroorzaakt door meer overlast en niet door grotere aantallen. Daarnaast lijkt er sprake van een groter aandeel kwetsbaren binnen deze groep, met name alcoholproblematiek wordt veel genoemd, maar ook drugs en psychiatrie.

Hoewel een groot deel van het aanbod is gereserveerd voor mensen met een binding met Amsterdam, zijn er ook een aantal plekken waar iedereen wordt opgevangen, zoals de Winteropvang, de inloophuizen van de Regenboog en het Stoelenproject (nachtopvang). Op deze locaties worden vooral daklozen zonder binding opgevangen omdat zij op andere plekken niet terecht kunnen.

De totale groep die wordt opgevangen bij inloophuizen van de Regenboog (2820 in 2017) en bij het Stoelenproject (circa 450 per jaar) blijft vrij stabiel. Een groot deel van deze groep komt uit andere Europese landen, zowel West- maar vooral ook Oost-Europa. Er wordt geen duidelijk toename meer gezien van het aantal Oost-Europeanen sinds 2015, maar er wordt wel een verschuiving gesignaleerd naar een groter aandeel kwetsbaren binnen deze groep, met name op het gebied van alcoholproblematiek en (milde) psychiatrie.

Bij de winteropvang wordt wel een stijging gezien in het aantal personen dat wordt opgevangen van gemiddeld ruim 175 personen per nacht in de winter van 2014/2015 naar circa 275 personen per nacht in de winters van 2016/2017 en 2017/2018. Met deze stijging zien we ook een stijging van het aantal Oost-Europeanen (van 86 naar 151) en van mensen van buiten Europa, met name uit Afrika (van 149 naar 342). Ook hier wordt gezien dat binnen de groep uit Oost-Europa de kwetsbare groep toeneemt van circa 20% naar circa 33%, het betreft dan met name milde problematiek.

De politie benoemt een toename van het aantal daklozen uit Oost-Europa op straat die overlast veroorzaken. Zij noemen daarbij vooral personen afkomstig uit Roemenië. Of het hier gaat om een groep die steeds groter wordt, of om een groep die steeds meer overlast veroorzaakt kan niet worden vastgesteld omdat er geen cijfers vanuit de politie bekend zijn. Overige bronnen geven het volgende hierover aan:

De Regenboog Groep inloophuizen

Circa 65% van de bezoekers van de inloophuizen van de Regenboog heeft geen binding met Amsterdam. Rond de 90% van deze groep is afkomstig uit andere Europese landen. In de jaren voor 2015 is er een grote toename geweest van deze doelgroep, met name uit Bulgarije en Roemenië, maar in de meest recente 3 jaar is de toestroom gestabiliseerd. De Regenboog geeft aan dat zij een verzwaring van de problematiek zien bij deze doelgroep naar meer psychiatrie en meer alcoholproblematiek.

Tabel 2: Aantal unieke daklozen die de inloophuizen van de Regenboog hebben bezocht (2015-2017).

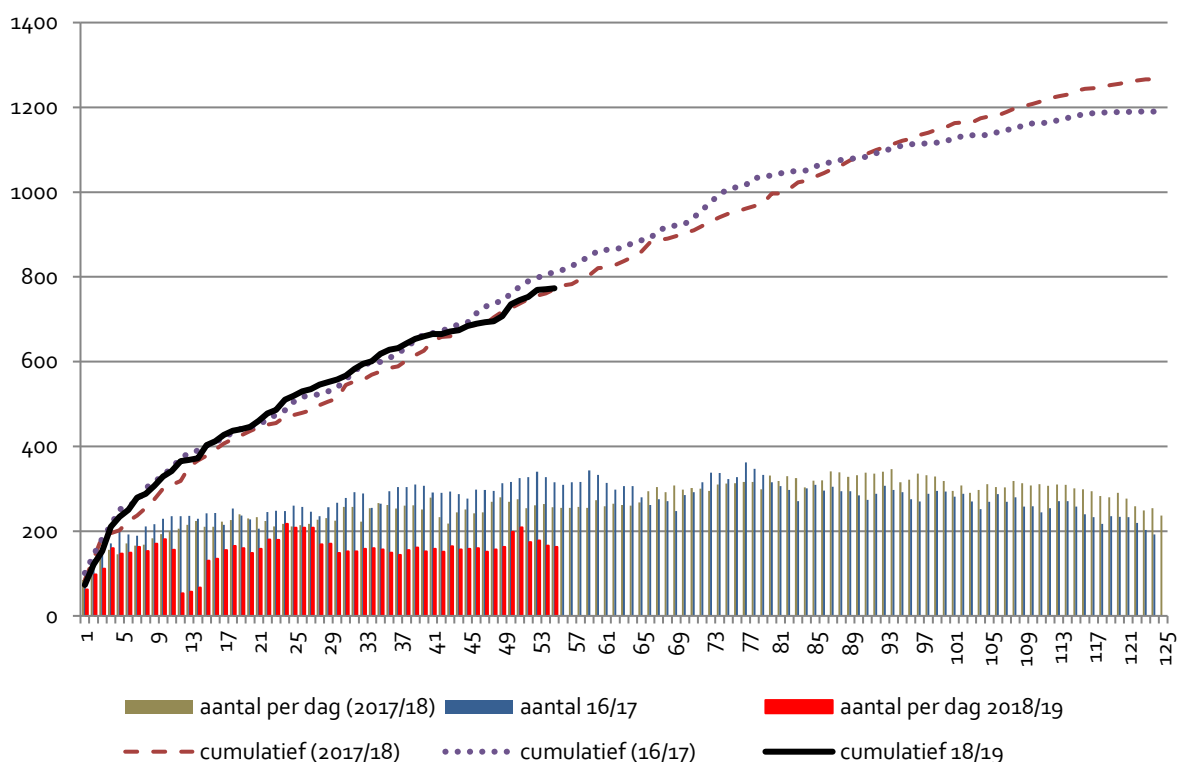
Jaar	Totaal aantal daklozen	Aantal zonder regiobinding	Aantal uit andere EU landen
2015	2675	1741	1644
2016	2841	1823	1687
2017	2820	1884	1674

Stoelenproject

In het Stoelenproject worden per nacht 45-50 daklozen opgevangen, in de periode van half september t/m eind april. Een groot en mogelijk groeiend deel hiervan komt uit Oost-Europa, maar precieze cijfers zijn niet bekend. De vraag naar overnachtingen bij het Stoelenproject is ongeveer het dubbele van het aantal overnachting dat geboden kan worden, deze vraag blijft redelijk gelijk over de jaren. In de periode dat de doorlopende winteropvang open gaat, neemt deze vraag wat af, maar blijft de vraag iets hoger dan het aanbod. Het Stoelenproject vangt jaarlijks, naar schatting, 450 unieke personen op. Er is een fluctuatie per maand, waarbij november over het algemeen de drukste maand is.

Doorlopende Winteropvang

Tot 2013/2014 was er enkel Winterkoudeopvang, als het extra koud was, maar sinds de winter van 2014/2015 is er doorlopende winteropvang in de wintermaanden (dec – mrt). Iedereen die behoefte heeft aan onderdak en geen alternatief heeft om de nacht binnen door te brengen, wordt hier opgevangen. De meerderheid van de daklozen die hier worden opgevangen hebben geen binding met Amsterdam.



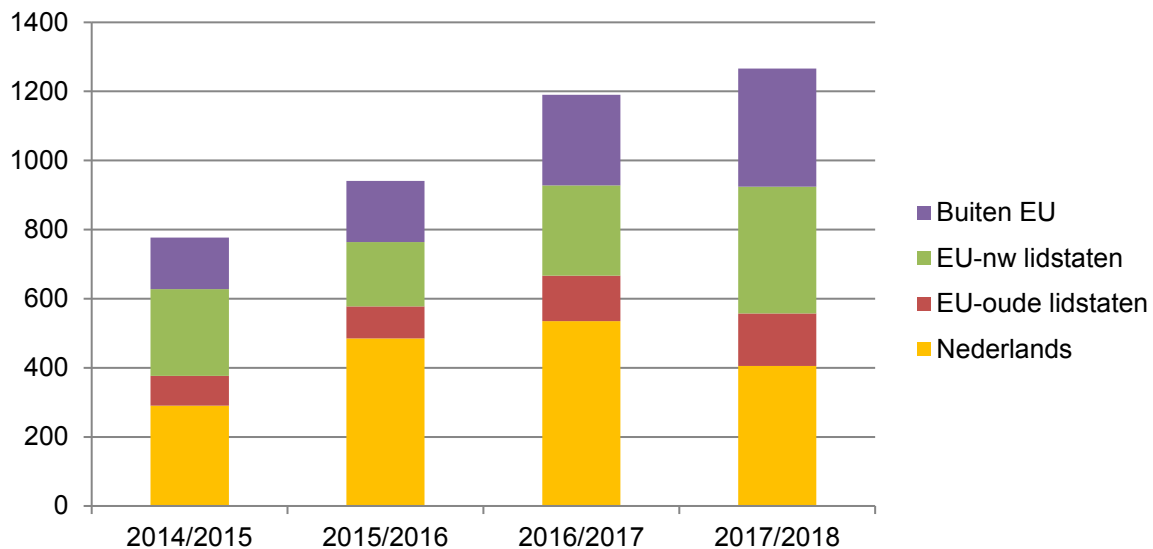
Figuur 20: Aantal nachten en aantal cliënten per nacht in de winteropvang

Het gemiddelde per nacht was in voorgaande jaren ('16/'17) en ('17/'18) in de totale periode respectievelijk 272 en 278 en deze winter (2018/2019) lijkt dit duidelijk lager uit te pakken (eerste 51 dagen 170) (figuur 20). De lagere aantallen per dag in de huidige winter zijn het gevolg van een verandering van beleid. Dit jaar worden mensen na de eerste 10 dagen in de opvang verwezen naar de gemeente of het land waar zij de meeste kans op herstel hebben (al dan niet via een warme overdracht, afhankelijk van de mate van kwetsbaarheid).³³

³³ [link naar publieksinformatie mbt winteropvang; gemeente Amsterdam](#)

In totaal zijn er 1190 unieke personen opgevangen over de gehele periode van winteropvang in de winter van 2016/2017, en 1266 in de winter van 2017/2018.³⁴ De huidige winter lijkt dezelfde lijn te volgen wat betreft het cumulatief aantal unieke personen dat wordt opgevangen

Binnen de groep die wordt opgevangen kwam in voorgaande jaren een groeiend aantal uit de nieuwe lidstaten van Europa tot ongeveer 370 in 2017/2018 (Midden en Oost Europa) en 152 uit de oude lidstaten. (figuur 21).



Figuur 21: aantal cliënten naar nationaliteit dat gebruik maakt van de winteropvang over de jaren (totale periode).

De groep die wordt opgevangen is voor een groot deel nieuw in de stad (30% is er pas een maand). In een aantal van de interviews werd wel aangegeven dat er een vrees bestaat dat het aanbod de vraag creëert, en dat personen naar de stad komen of in de stad blijven zolang zij van deze opvang gebruik kunnen maken. Dit wordt deels onderschreven door het feit dat 30% van de doelgroep pas een maand in de stad is, en dat bij het Stoelenproject de vraag naar opvang in november sterk toeneemt (de maand voor de winteropvang open gaat).

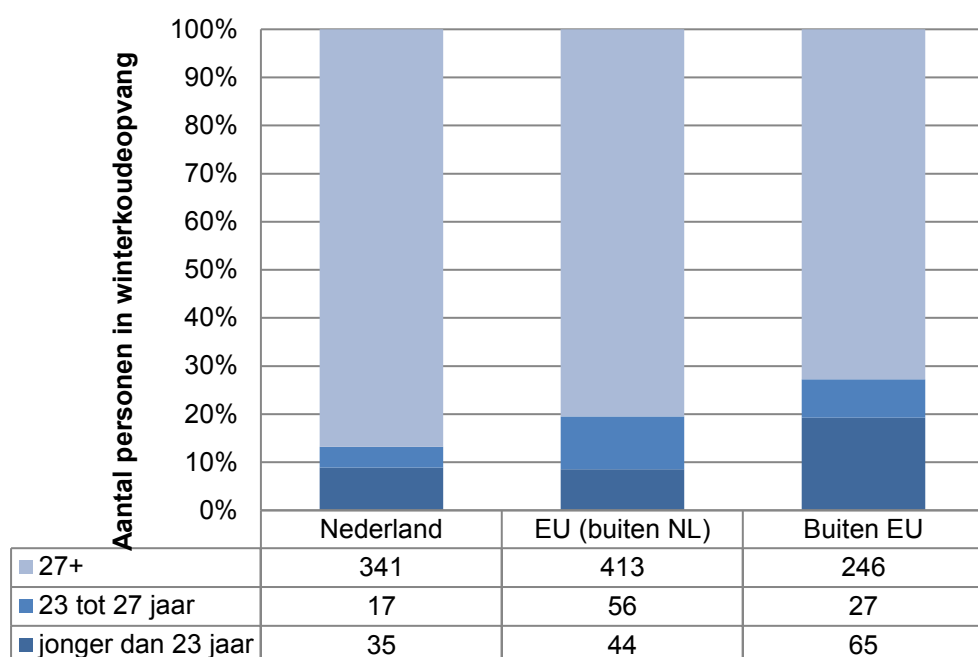
Bij de winteropvang wordt gescreend of daklozen die zich melden wel- of niet-zelfredzaam zijn. Bij deze screening wordt o.a. bepaald of zij psychiatrische- of verslavingsproblemen hebben. Het ontbreken van problematiek op deze domeinen is hier gebruikt als proxy voor zelfredzaamheid. Binnen deze groep is dan ruim de helft zelfredzaam (59%), vergelijkbaar over de twee meest recente jaren. In de winter van 2016/2017 en in de winter van 2017/2018 zijn er dus ongeveer 162 zelfredzame daklozen opgevangen op een gemiddeld nacht in de winteropvang.

Jongvolwassenen in de winteropvang in 2017/2018

In de winteropvang 2017/2018 werd in totaal plaats geboden aan 244 personen jonger dan 27 jaar. Hiervan waren 144 personen jonger dan 23 jaar, waarvan de meerderheid (79%) niet de Nederlandse nationaliteit heeft (figuur 22). Bij de personen met een nationaliteit van een land buiten de EU zijn de jongvolwassenen onder de 23 jaar oververtegenwoordigd. Bij de personen met een nationaliteit van een (ander) EU land blijkt juist de groep van 23 tot 27 jaar relatief groot (figuur 22). Niet exact is vast te

³⁴ [winteropvangrapportage 2017/18; GGD Amsterdam](#)

stellen of het bij de jongvolwassenen met buitenlandse nationaliteit om jongvolwassenen zonder binding gaat waarvoor mogelijkheden voor hulpverlening beperkt zijn.



Figuur 22: Jongvolwassenen geregistreerd in de winteropvang naar nationaliteit (winter 2017/2018)

2.3 Buiten EU / Ongedocumenteerden

Hoofdpijnen

In Amsterdam is er één centrale plek waar iedere vreemdeling terecht kan voor advies, informatie en doorverwijzing naar allerlei organisaties en instanties: het Vreemdelingenloket. Het vreemdelingenloket ziet de afgelopen jaren een verdubbeling in het aantal aanmeldingen.

Dit loket vormt de toegang tot een gemeentelijke voorziening in de vorm van opvang en begeleiding. Bijvoorbeeld voor registratie voor de Bed Bad Brood voorziening (BBB), begeleiding tot legaal verblijf of terugkeer, 24-uurs opvang, leefgeld en medische screening door GGD.

In het eerste jaar (juni 2015 – juni 2016) hebben zich 715 unieke personen gemeld bij de het vreemdelingenloket, waarvan er 243 naar de BBB zijn verwezen. In 2017 was dit meer dan twee keer zo veel: 1668 personen die hebben zich gemeld.³⁵ De personen die zich melden verbleven op verschillende plekken, waarbij AZC's het meest voorkomend waren, gevolgd door ziekenhuizen of andere instanties, het eigen netwerk (familie/vrienden, kerk) en op straat (daarbij worden met name stations genoemd).

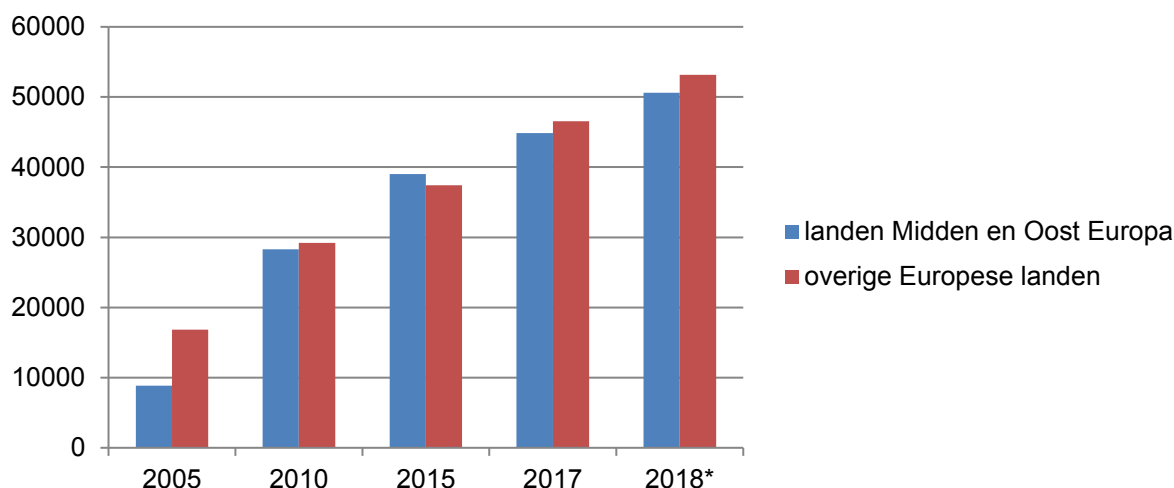
Ook in de winteropvang stijgt het aantal mensen van buiten de EU gedurende de laatste jaren zowel procentueel als absoluut; in 2015/16 kwam 9% (≈140) en in 2017/18 27% (≈375) van de bezoekers van buiten de EU.

³⁵ Niet vermeld is hoeveel hiervan naar BBB zijn verwezen, wel hebben in 2017 780 personen gebruik gemaakt van de BBB.

2.4 Oorzaken voor de doelgroep daklozen zonder binding

Instroom vanuit andere steden en vooral vanuit andere landen

Instroom vanuit Europese landen is gegroeid in jan-nov 2018 ten opzicht van jan – nov 2017 (CBS cijfers³⁶). In onderstaande is te zien dat de officiële instroom vanuit Midden en Oost-Europese landen een vergelijkbare ontwikkeling volgt als de immigratie van de andere Europese landen en zelfs iets meer afvlakt in de recente jaren.



Figuur 23: Officieel geregistreeerde Immigratie vanuit MOE-landen en overige Europese landen naar Nederland (1e generatie migranten) (bron CBS).

Binnen de mannelijke migranten uit MOE-landen is het percentage zonder inkomen het hoogst (13% versus 1% bij mensen met een Nederlandse achtergrond), met name binnen de Roemeense groep (17%) en de Bulgaarse groep (19%) zijn deze percentages hoog. Dit ondanks het feit dat de arbeidsparticipatie van migranten uit MOE-landen van 2015-2017 is toegenomen van 65% naar 69% (bron CBS)³⁷.

Overigens zal de meerderheid van de groep die nieuw binnenkomt in Nederland vanuit de MOE-landen en dakloos is (nog) niet geregistreerd zijn als verblijvend in Nederland. Een deel van de groep op straat heeft echter al gewerkt in Nederland en is uitgevallen om diverse redenen.

Een bekend patroon dat wordt benoemd door een aantal respondenten, is een toenemende uitval (zoals dakloosheid) binnen groepen arbeidsmigranten een paar jaar na de grote immigratiestroom. Mogelijk zien we dit terug bij de groepen uit Midden en Oost-Europa die sinds 2014/2015 in grote getalen vanuit MOE-landen naar Nederland zijn gekomen als arbeidsmigrant. Mensen hebben vaak tijdelijke contracten, werken onder slechte arbeidsomstandigheden en met slechte verzekeringen, waardoor zij nergens op kunnen terugvallen bij verlies van werk, of arbeidsongeschiktheid. Soms hangt de huisvesting samen met het werk en wordt verstrekt door de werkgever, waardoor dakloosheid ontstaat bij verlies van werk.

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/01/voor-derde-jaar-op-rij-100-duizend-inwoners-erbij>

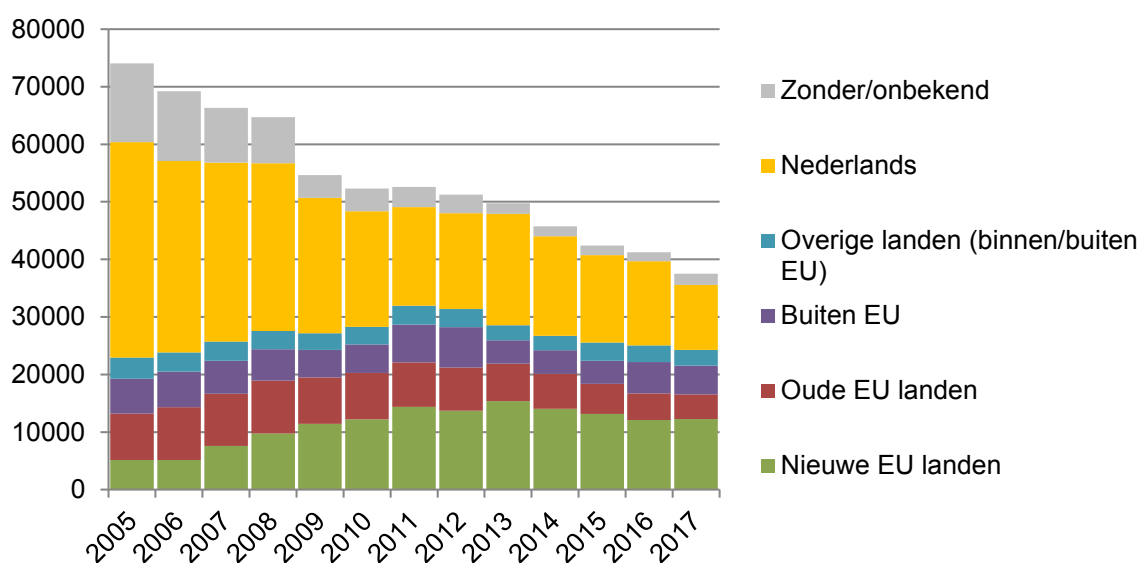
³⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/47/sociaaleconomische-positie>

Een respondent van de politie geeft in het interview aan dat zij een toename zien van met name Roemenen die zeer veel overlast en criminaliteit veroorzaken in openbare ruimte. Het gaat om groepen die een korte tijd naar Amsterdam komen om hier te stelen en/of bedelen.

Amsterdamse cijfers over deze ontwikkelingen konden niet worden gegeven. Wel zijn er via CBS statline landelijke cijfers over geregistreerde misdrijven bij mensen zonder woonadres in Nederland. Figuur 24 laat de trends hiervan zien naar nationaliteit. Hoewel het hier niet noodzakelijkerwijs om daklozen gaat (zouden ook andere bezoekers van Nederland kunnen zijn), niet alle nationaliteiten zijn uitgesplitst, en de nationaliteit bij een deel van de groep onbekend is, zijn er enkele ontwikkelingen zichtbaar.

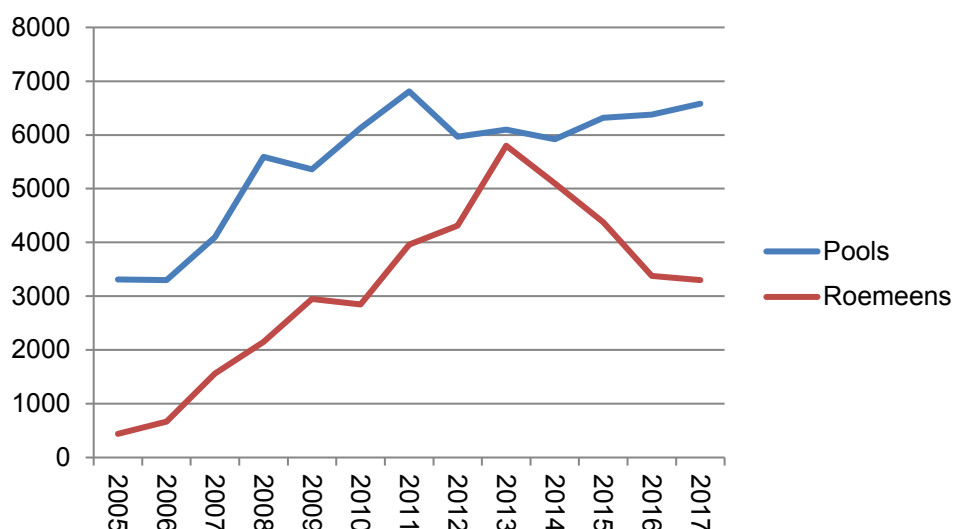
Het is opvallend dat het totaal aantal geregistreerde misdrijven door mensen zonder woonadres blijft dalen en dat deze daling vooral het gevolg is van de het krimpend aantal geregistreerde misdrijven door de groep met de Nederlandse nationaliteit. De laatste 3 jaar is het aantal geregistreerde misdrijven door daklozen met een buitenlandse nationaliteit vrij stabiel gebleven .

De cijfers in de figuur hebben betrekking op heel Nederland, waardoor trends die zich alleen in Amsterdam of alleen in de grote steden voordoen kunnen verdwijnen in het grote geheel. Een deel van de verklaring kan ook liggen in het feit dat de groep Roemenen met name opvalt door de mate van overlast in de openbare ruimte, en minder door haar omvang.



Figuur 24: Trends in het aantal geregistreerde misdrijven van verdachten zonder verblijfadres in Nederland naar nationaliteit. (bron CBS)³⁸

³⁸ CBS Statline; criminaliteit naar nationaliteit ; niet alle nationaliteiten worden onderscheiden; de categorie overige landen bevat zowel landen binnen als buiten de EU.



Figuur 25: Het aantal registraties van misdrijven van verdachten zonder woonadres in Nederland naar nationaliteit van 2005 – 2017 (bron CBS)

De verschuiving lijkt niet zozeer iets van de afgelopen 3 jaar maar meer in de voorgaande periode voor 2010; 18% Pools en 9% Roemeens.

Push en pull-factoren

De redenen dat mensen naar Amsterdam komen zijn waarschijnlijk zowel push- als pull-factoren. Respondenten noemen verschillende redenen in de landen van herkomst die mensen wegdrijven. De economische situatie in een aantal landen van herkomst is slechter dan in Nederland, met hogere werkloosheidscijfers en lagere lonen. Daarbij moet worden vermeld dat de economische situatie in een aantal Oost Europese landen, zoals Polen, de afgelopen jaren is verbeterd.³⁹ In hoeverre ook strengere winters, en beperkte voorzieningen een rol spelen is onduidelijk, en mogelijk zijn dit eerder redenen om niet terug te keren naar het land van herkomst, dan om te vertrekken. Daarnaast gaat terugkeer naar veel landen gepaard met schaamte, waardoor mensen hier niet voor kiezen. Een aantal pull-factoren in Nederland en vooral in Amsterdam worden ook genoemd. Voorzieningen zijn over het algemeen beter dan in de landen van herkomst, zowel opvang als ook zorg (bijv. verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg).

Een aantal respondenten benoemt de voorzieningen in Amsterdam, met name de winteropvang als factor die van invloed is op de instroom van mensen zonder binding met Amsterdam vooral uit Europese landen. Er zijn tot nu toe geen harde aanwijzingen dat mensen naar Amsterdam komen specifiek voor de winteropvang. In het winterkoudeonderzoek van 2015/2016 is gevraagd aan mensen die afgelopen jaar naar Amsterdam waren gekomen, wat daarvoor de belangrijkste drijfveer was. Daarbij was het zoeken naar werk de meest genoemde reden (64%), gevolgd door familie en vrienden (11%), drugs en alcohol (3%), daklozenopvang (3%), en een aantal meer diverse redenen. Betere voorzieningen springen er daarbij dus niet uit als een belangrijke reden die mensen willen benoemen (WKO 2015/2016). Maar betere voorzieningen kunnen ook een rol spelen bij het blijven in Nederland en niet kiezen voor terugkeer naar het land van herkomst. Er is wel onderbouwing voor het feit dat mensen langer in

³⁹ [Eurostat, 2018](#)

Amsterdam blijven in de periode dat de winteropvang open is. Ook geven mensen die ondersteuning bieden bij repatriëring aan dat het gebrek aan voorzieningen in het land van herkomst terugkeer bemoeilijkt.

Tenslotte benoemt een respondent een mogelijk effect van het feit dat reizen makkelijker is geworden. Waar vroeger vooral een positieve selectie bestond van de mensen die het aandurften om te migreren, is dit nu ook mogelijk voor de kwetsbare groepen.

2.5 Gesuggereerde oplossingen voor de doelgroep daklozen zonder binding

Bij de daklozen zonder binding uit Nederland zijn reeds afspraken gemaakt om te voorkomen dat de dakloze personen van het kastje naar de muur worden gestuurd.⁴⁰

Voor de daklozen uit andere EU landen wordt enerzijds gepleit voor het aanbieden van hulp voor de groep die kwetsbaar en al langdurig in Amsterdam is, om te voorkomen dat hun situatie verder verslechterd. Toch wordt ook vermeld dat aanbod vraag creëert daarmee wordt vooral de winteropvang bedoeld waar het aantal bezoekers in de winter van 2017/18 langzaam cumuleerde totdat de grenzen van de capaciteit waren bereikt.

Wel wordt door een respondent aangegeven dat het van belang is om bij opvang en hulpverlening aan deze buitenlandse groepen met de 4 grote steden gezamenlijk op te trekken.

Ontmoediging en repatriëren? / generaal pardon, zorg en begeleiding?

Enkele reacties:

- Net als bij zelfredzaamheid is er kritiek op het begrip “regiobinding” “in hoeverre is dat rechtsgeldig?” vraagt een respondent zich af.
- Toegankelijkheid van voorzieningen (zoals winteropvang) verlagen en dit duidelijk communiceren naar de doelgroep.
- Er zouden meer mogelijkheden moeten komen voor repatriëring.
- Als gemeente moeten we niet veel aantrekkelijker zijn dan anderen => afstemming G4.
- Warme overdracht van verwarde personen naar het land van herkomst (EU landen).
- Generaal pardon voor de groep Midden en Oost Europeanen die hier reeds lang rondzwerven.
- EU burgers repatriëren of toegang geven voorzieningen; één van de twee!
- Maak het makkelijker voor EU burgers om aanspraak te doen op zorg.
- Ook de buitenlandse groep zonder binding zou individueel bekeken moeten worden.

Inmiddels wordt er bij de winteropvang op deze wijze gewerkt met een individuele screening gedurende de eerste tien dagen. De kwetsbare groep zonder binding kan vervolgens gebruik blijven maken van de opvang en voor hen wordt tevens gekeken naar mogelijkheden voor zorg in eigen land. De minder kwetsbare groep zonder binding kan alleen nog tijdens de extra koude dagen (met winterkouderegelings) gebruik maken van de opvang.

⁴⁰ <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/toegang-maatschappelijke-opvang-opnieuw-onderzocht>

3 Buitenslapers

Hoofdlijnen

Als gevolg van de continue winteropvang is het aantal buitenslapers op een gemiddelde winternacht sterk afgenomen t.o.v. een situatie van voor de winteropvang. Buiten de winterperiode is het aantal echter hoger. Een inventarisatie van de regenboog geeft aan dat dit er tenminste zoo zijn.

Er zijn geen duidelijke signalen van een toe- of afname van het aantal daklozen dat buiten slaapt. Wel lijkt er een verschuiving op te treden van de groep die buiten slaapt. De klassieke doelgroep (verwaarloosd, zorg-mijdend en kwetsbaar) lijkt af te nemen, en wordt vervangen door een groep die geen recht heeft op sociale voorzieningen in Amsterdam, met name migranten uit Oost-Europa en Zuid-Europa (Italië en Spanje) waaronder ook kwetsbare personen met gezondheidsproblemen.

Vooraf

Allereerst moet worden vermeld dat er geen strakke afbakening bestaat tussen buitenslapers en daklozen die gebruik maken van de opvang, of bij vrienden slapen. Een grote groep zal van al deze mogelijkheden afwisselend gebruik maken, afhankelijk van de mogelijkheden die zich voordoen. Onder buitenslapers verstaan we in deze paragraaf alle mensen die soms buiten slapen in de openbare ruimte, of in een geïmproviseerde schuilplaats, of een (open) bootje.

3.1 Schatting van het aantal buitenslapers

Het aantal buitenslapers op een gemiddelde winternacht (zonder winterkouderegeling) wordt berekend op basis van de verhouding tussen het aantal nachten dat buitengeslapen wordt en het aantal nachten dat gebruik wordt gemaakt van de opvang. Dit laatste is te berekenen op grond van de capaciteit van de opvangvoorzieningen waardoor het aantal buitenslapers af te leiden is.

De gegevens worden verzameld tijdens de winterkouderegeling (waarbij de opvang toegankelijk is voor iedereen. In 2011/12 werd het aantal buitenslapers op 150 geschat, in 2016/17 op 70 (in 2016/17). Daarbij moet worden vermeld dat er in 2016/17 er in de vorm van een winteropvang een forse uitbreiding van de opvang werd gerealiseerd. De afgelopen 3 jaar zijn er geen aanwijzingen dat het aantal buitenslapers tijdens de winter veranderd is.

Uit een enquête onder cliënten van de Regenboog die op 6 en 7 november 2018 (dus voor opening van de winteropvang) de inloopvoorzieningen bezochten (gemiddeld 382 bezoekers) bleek dat de meerderheid van hen (gemiddeld 209, 55%) de voorafgaande nacht in de openbare ruimte geslapen.

Onderbouwingen

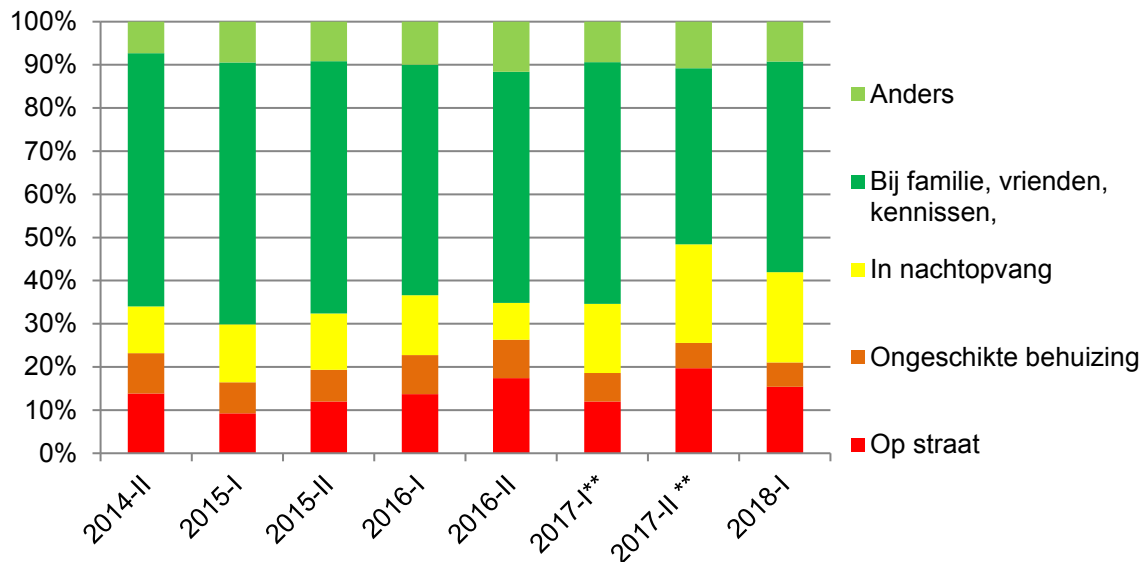
Bovenstaande bevindingen zijn gebaseerd op een aantal signalen en cijfers van verschillende partijen, die hieronder worden samengevat.

3.2 Mate van buitenslapen bij gebruikers andere voorzieningen

Een aantal instellingen dat hulp biedt aan daklozen vraagt aan hun klanten/bezoekers of zij in de afgelopen periode buiten hebben geslapen. Deze cijfers bieden ook inzicht in het aantal buitenslapers en hoe dit zich ontwikkelt over de jaren.

Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang

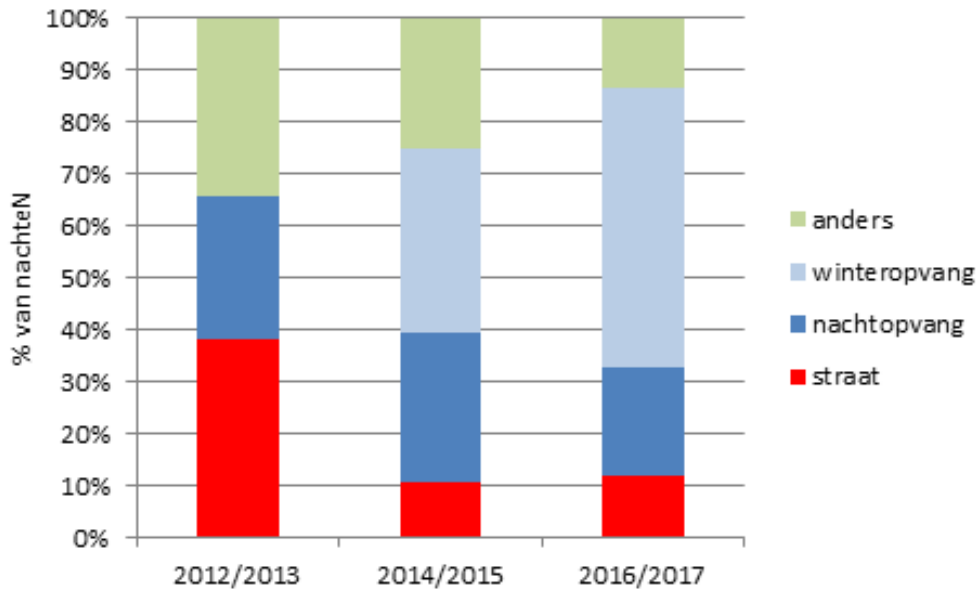
De Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang (CTMO) hebben zich in het eerste half jaar van 2018 500 personen aangemeld., waarvan er circa 200 toegang krijgen op basis van binding en kwetsbaarheid (zie figuur 9). Binnen de groep die zich aanmeldt, is op 15% van de laatste 7 nachten buiten geslapen. Dit percentage fluctueert over de jaren en vertoont geen duidelijke trend (zie figuur 26).



Figuur 26: Verblijf gedurende de laatste 7 nachten bij mensen die zich aanmelden bij de centrale toegang Maatschappelijke Opvang vanaf tweede semester 2014 tot eerste semester 2018.

Winterkoudeopvang

De groep die gebruik maakt van de winterkoudeopvang, heeft in de maand voorafgaand aan de winteropvang in 2012/2013 44% van de nachten buiten geslapen. Sinds de doorlopende openstelling van de winteropvang is dit gedaald tot 13% van de nachten. Het aantal nachten op de nacht- of winteropvang is gestegen tot 75% (zie figuur 27).



Figuur 27: verblijfplaats van bezoekers van de winterkoude- en nachtopvang in de maand voorafgaand aan de winterkoudeopvang (enquête)

Stoelenproject

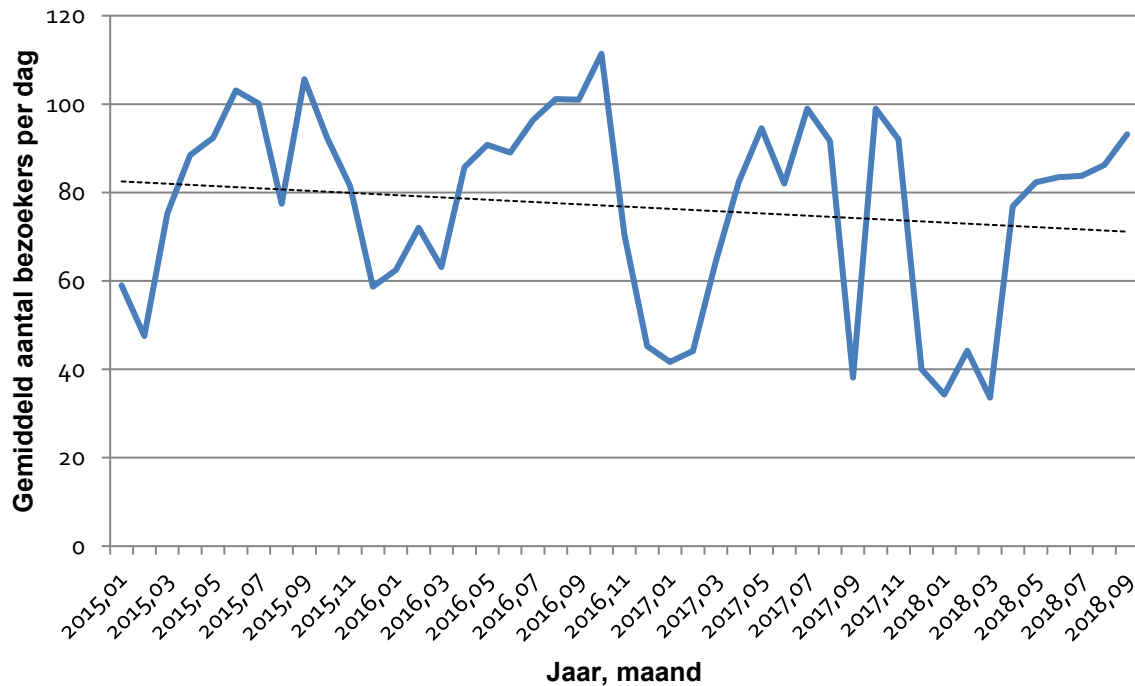
Het Stoelenproject heeft 45-50 plekken en verdeelt twee maal per week bonnen voor een overnachting. Bij deze verdeling van overnachtingsbonnen wordt de verhouding van vraag en aanbod duidelijk. In de periode zonder winteropvang is de vraag ongeveer het dubbele van het aanbod waardoor de gegadigden voor de helft van de nachten toegang kunnen krijgen. In de periode met winteropvang zijn er per nacht ongeveer 15 die geen bon voor die nacht kunnen krijgen. Het stoelenproject geeft aan dat deze discrepantie tussen vraag en aanbod stabiel blijft over de jaren.

3.3 Aanbod aan buitenslapers

Partijen die aanbod bieden aan buitenslapers op straat onderschrijven dat het aantal mensen dat zij helpen op straat niet groter is geworden in de afgelopen jaren, maar rapporteren wel een verschuiving naar meer Midden- en Oost-Europeanen en soms ook meer Afrikanen en minder mensen met binding in Amsterdam.

Soepbus

De Soepbus biedt op drie avonden per week op drie plekken in de stad soep, deken en een luisterend oor en waar mogelijk hulp zoals repatriëring aan mensen die de nacht buiten doorbrengen. Ze zien vooral niet-rechthebbenden, daarbij zien ze veel psychiatrie, niet zoveel verslaafden en ook weinig zelfredzamen (mogelijk vanwege schaamte). Zij bedient gemiddeld 70-80 mensen per avond. Dit aantal stijgt niet (zie figuur 28). Zij zien wel een verschuiving naar meer mensen uit Midden en Oost Europa en minder mensen met binding. Bovendien zien zij een lager aantal tijdens de wintermaanden, waarschijnlijk doordat een deel van de daklozen dan gebruik maakt van de winteropvang.



Figuur 28: Gemiddeld aantal bezoekers per dag van de Soepbus over de jaren 2015- 2018.

Veldwerk

Veldwerk ondersteunt kwetsbare daklozen die op straat leven. Ook zij zien geen duidelijke toename van die doelgroep. Wel een duidelijke verschuiving binnen de doelgroep naar meer mensen uit de Midden en Oost Europa, en minder mensen met binding in Amsterdam (nog maar max 10%). Zij registreren geen personen, maar alleen locaties.

Veldwerk heeft in september 2018 een quickscan uitgevoerd van de OGGZ doelgroep in de Pijp (omgeving Sarphatipark, Marie Heinekenplein en aanvullend Mr Visserplein). In totaal zijn in twee weken 48 unieke personen gesproken, waarvan er 42 dakloos waren en er 38 buiten sliepen. Het betreft met name mannen (42), uit Polen andere Oost –Europese landen (28). Het merendeel is op zoek naar werk of heeft gewerkt, en heeft met name hulpvragen op het gebied van onderdak- en inkomen, maar geen hulpvragen op andere gebieden. De meerderheid maakt gebruik van de inloophuizen.

Er lijkt sprake van veel alcoholgebruik. Ook krijgt veldwerk op meerdere plaatsen in de stad meer signalen van problematisch druggebruik bij burgers uit MOE-landen, waaronder ook spuiten.

Veldwerk signaleert dat deze groep groter wordt, en ook vaker gerepatrieerd wordt.

Politie

De politie rapporteert een grote toename van daklozen op straat die overlast veroorzaken of crimineel zijn. Zij benoemen daarbij vooral groepen uit Roemenië die een korte periode (een week) naar Amsterdam komen, op straat verblijven, en geld verdienen met criminele activiteiten. Of deze groep werkelijk groot is, of dat een kleine (wisselende) groep veel overlast veroorzaakt en daarmee veel inzet van de politie vraagt, is niet bekend.

De Daklozenvakbond

Ook de Daklozenvakbond (belangenbehartigersorganisatie) benoemt een stijging van de doelgroep die de politie ook ziet, al zien zij meer een groep die langer in Amsterdam blijft en soms pas gedurende hun verblijf, bij gebrek aan alternatieve inkomensbronnen, in de criminaliteit belandt. Ook rapporteren zij dat er dit jaar meer tentjes in de buitengebieden zijn weggehaald, 20 in plaats van 10 in voorgaande jaren. In hoeverre dit het topje van een ijsberg betreft is niet duidelijk.

3.4 Buitenslapers onder jongvolwassenen

Overnachting op straat of elders in de openbare ruimte komt bij jongvolwassenen vrij weinig voor. Vaak vinden zij (tijdelijk) onderdak bij kennissen of kelderboxen.

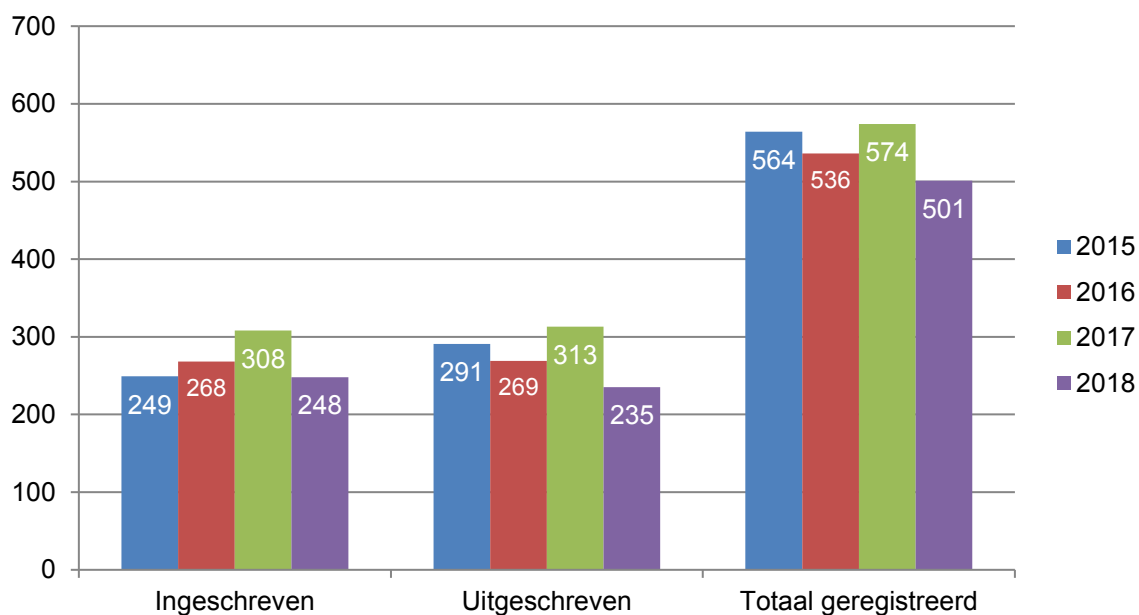
De Volksbond heeft 6 bedden (voorziening Atlantisplein), waar in 2017 69 jongvolwassenen gebruik van hebben gemaakt. Sommige maanden was het rustig. Jongvolwassenen kunnen slechts kortdurend gebruik maken van deze bedden (2 x 5 dagen). De 6 bedden zijn niet altijd afdoende. Zo heeft de Volksbond in 2017 wegens plaatsgebrek ook 47 keer 'Nee' moeten verkopen. Een respondent van een andere nachtopvang had de indruk dat er vaker wordt geïnformeerd naar een plaats in de opvang voor een jongvolwassenen voor wie elders geen plaats is.

RESULTATEN UTRECHT

1 Daklozen met binding

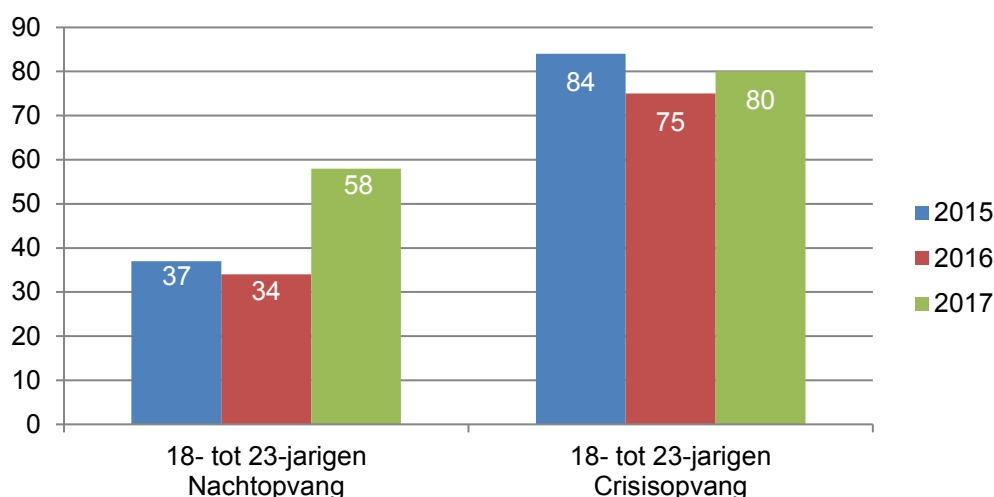
1.1 Jongvolwassenen

Dakloze jongeren kunnen zich in Utrecht melden bij BackUp, de organisatie die zwerfjongeren begeleid. BackUp hanteert geen wachtlijst, alle jongeren die zich melden krijgen een begeleider. Samen met de jongere wordt gekeken wat er nodig is op de verschillende leefdomeinen. Waar een groot deel van de geïnterviewden denkt dat het aantal dakloze jongeren toeneemt, laat de respondent van BackUp weten dat het aantal al jaren wat schommelt, maar over het algemeen gelijk blijft. Hun cijfers onderbouwen dat, zie figuur 29. Het totaal aantal jongeren in hun registratie schommelt tussen 2015 en 2018 en lijkt in 2018 juist eerder afgenomen te zijn. De instroom lijkt toe te nemen tot en met 2017, maar neemt in 2018 ook af.



Figuur 29: Cliënten BackUp (18- tot 25-jarigen) 2015-2018

Het aantal jongvolwassenen in de nachtopvang lijkt in 2017 toegenomen te zijn. In de crisisopvang schommelt dit aantal de afgelopen drie jaar zo ongeveer rond de 80. Zie figuur 30.



Figuur 30: Jongvolwassenen in de nacht- en crisisopvang

Genoemde redenen van een eventuele toename

Redenen die worden genoemd voor een mogelijke toename van dakloze jongvolwassenen zijn onder andere de woonlasten. Er zijn onvoldoende betaalbare studio's en huurtoeslag krijg je pas als je 23 jaar of ouder bent. De wachttijden voor een sociale huurwoning zijn lang. Het gevolg is dat jongeren langer thuis moeten wonen, maar dat kan niet altijd. Vaak komen ze uit kwetsbare gezinnen, die de diverse problemen van deze jongeren niet zo lang aankunnen. Ook wordt genoemd dat de stap naar hulpverlening te groot is en zegt een respondent dat er geen faciliteiten zijn voor jongeren, zoals een aparte inloop.

Jongvolwassenen zonder binding/ recht op opvang

Het aantal jongvolwassenen met regiobinding in een andere gemeente in Nederland is volgens BackUp gelijk gebleven. Ook geven zij aan dat er relatief veel jongeren zijn die nergens binding hebben, omdat ze her en der gewoond hebben. Voor hen wordt dan binding in Utrecht aangevraagd.

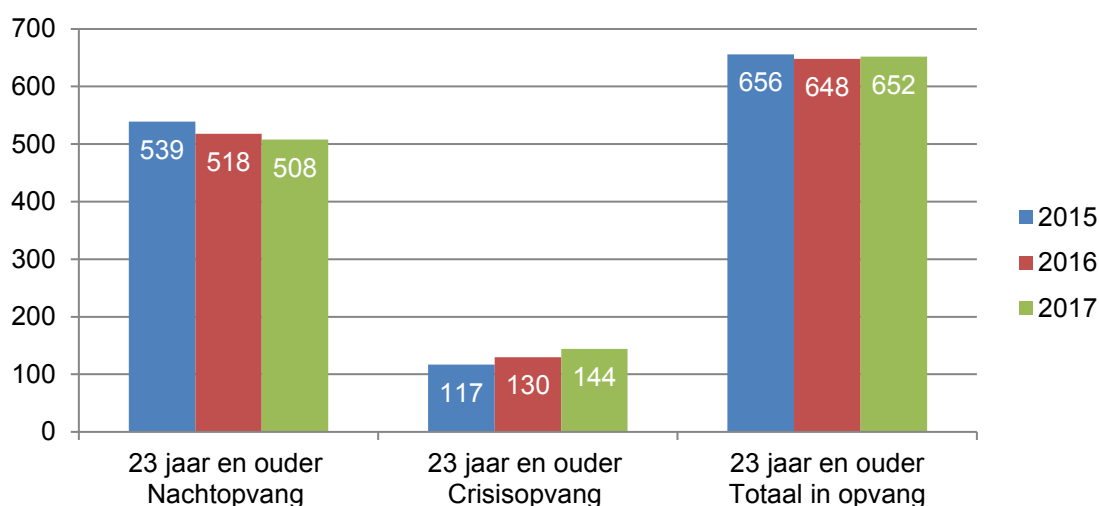
De geïnterviewde van Barka (met als doelgroep Midden- en Oost-Europeanen) denkt dat het aantal dakloze jongvolwassenen is toegenomen en dat dit komt omdat ze vaak uit niet goed functionerende families komen. Na school vertrekken ze naar Nederland om te werken, maar ze zijn niet goed voorbereid. Kijkend naar de cijfers is de gemiddelde leeftijd van de doelgroep van Barka tussen 2015 en 2017 niet afgenomen. BackUp zegt zelden dakloze jongvolwassenen uit andere EU-landen te zien.

BackUp noemt wel dat ze meer Eritrese en Syrische jongvolwassenen zien onder hun cliënten. Zij hebben dan een status en huis gekregen en de begeleiding van Nidos of Vluchtelingenwerk is afgesloten, maar kunnen zichzelf onvoldoende redden waardoor ze dakloos raken. Ook de respondenten van het Leger des Heils beschrijven dat ze meer jonge vluchtelingen zien. Hiervan zijn op dit moment helaas geen cijfers beschikbaar.

Conclusie: het aantal jongvolwassen (18-25 jaar) lijkt niet toe te nemen. Alleen in de nachtopvang laten de cijfers een toename zien, maar dat gaat over een relatief kleine groep. Wel wordt veel genoemd in gesprekken dat er een toename zou zijn. Mogelijk is de samenstelling van de groep wel gewijzigd en zijn er nu onder de dakloze jongvolwassenen meer vluchtelingen dan in voorgaande jaren.

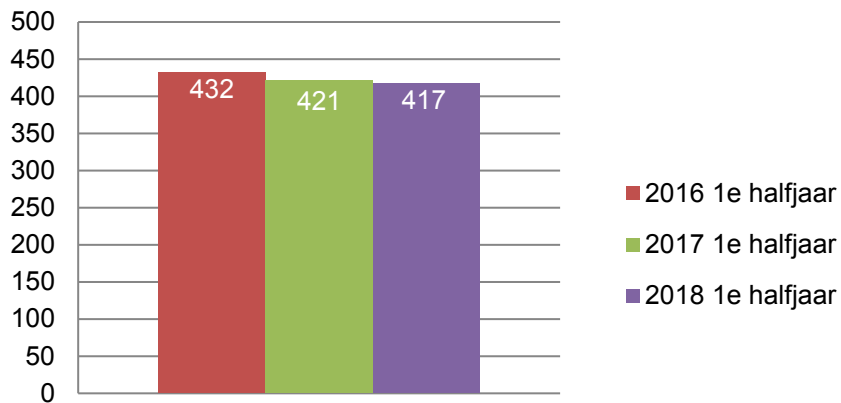
1.2 Alleenstaande volwassenen

De geïnterviewden geven aan dat daklozen vrijwel allemaal alleenstaand zijn. Kijkend naar de cijfers, neemt het aantal volwassenen (23 jaar en ouder) in de opvang niet toe. In de nachtopvang is het aantal in tussen 2015 en 2017 licht afgenomen, in de crisisopvang nam het wat toe (zie figuur 31).

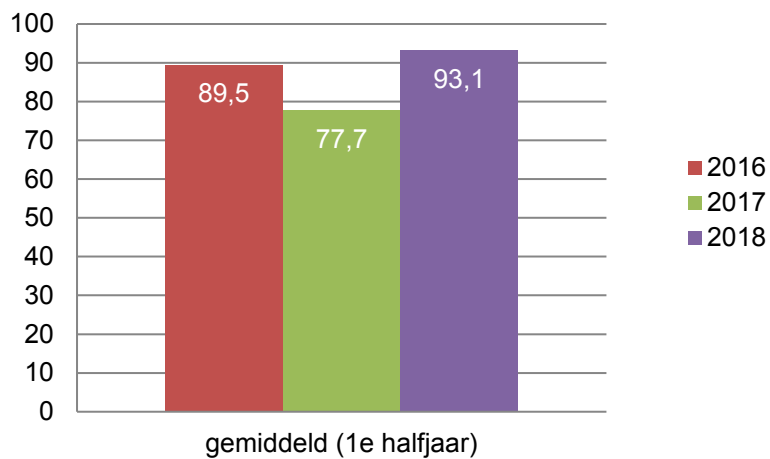


Figuur 31: Volwassenen (23 jaar en ouder) in de opvang

Het aantal volwassenen dat een plek heeft in de nachtopvang neemt ook in het eerste halfjaar 2018 licht af, zie figuur 32. De bedbezetting is in het eerste halfjaar van 2018 wel duidelijk hoger dan in de jaren ervoor, zie figuur 33. Dat samen geeft aan dat de bezoekers langer danwel vaker in de nachtopvang verblijven dan in voorgaande jaren. In 2017 viel de druk op de nachtopvang mee, omdat er extra middelen werden ingezet voor vervolgovang. De respondent van de Tussenvoorziening gaf aan dat ze in 2018 weer mensen hebben moeten wegsturen omdat er geen plek is in de nachtopvang. Helaas zijn hiervan geen cijfers beschikbaar. Dit speelde in het najaar van 2018. Dit speelde in het najaar van 2018. Er zijn toen extra maatregelen genomen waardoor er net genoeg plekken waren. Op 3 december 2018 is Herstart geopend met 15 instroombedden, waardoor de capaciteit nu voldoende is.

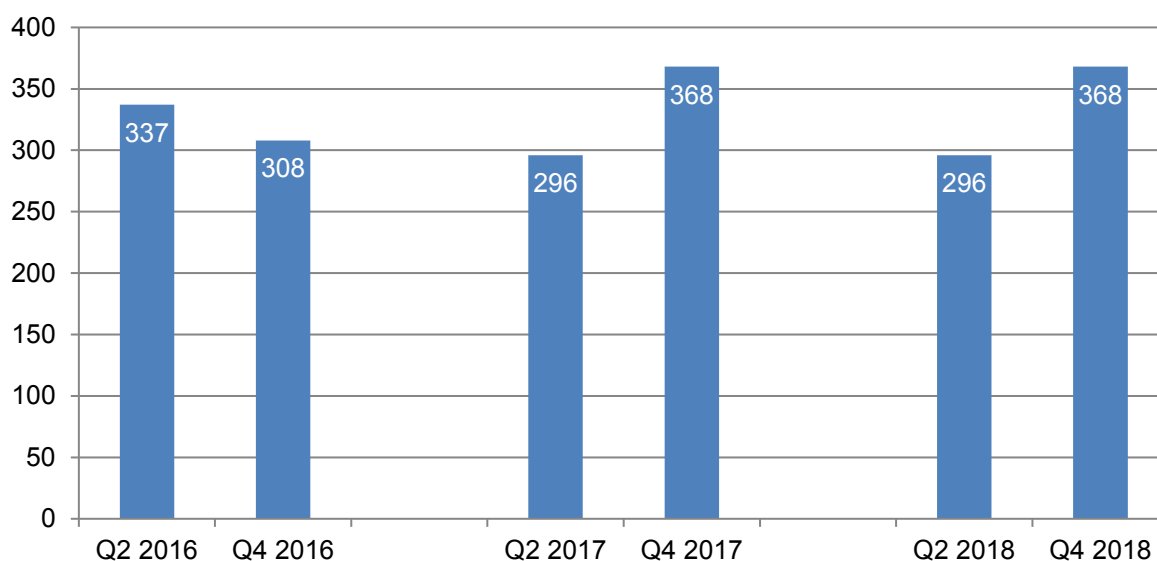


Figuur 32: Volwassenen (23 jaar en ouder) in de nachtopvang (halfjaar)



Figuur 33: Gemiddeld aantal bezette bedden in de nachtopvang

Inwoners die geen vast woonadres hebben omdat ze dakloos zijn, kunnen een briefadres aanvragen, om daarmee een uitkering en zorgverzekering te kunnen aanvragen. Ook dit aantal mensen met een briefadres fluctueert binnen de kalenderjaren, maar is over het geheel gezien in de laatste drie jaren niet toegenomen, zie figuur 34.



Figuur 34: Aantal briefadressen 2016-2018

1.2.1 Zelfredzame volwassenen

Op basis van de cijfers is geen onderscheid te maken naar zelfredzame of niet-zelfredzame alleenstaande volwassenen. Opvang wordt geboden aan mensen die de thuissituatie noodgedwongen verlaten hebben en zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving.

In de interviews is wel onderscheid gemaakt naar zelfredzame en niet-zelfredzame daklozen. Meerdere respondenten vinden dat de groep zelfredzame daklozen toeneemt. Een aantal respondenten zegt rondom deze groep overigens wel dat "iedereen achterliggende problemen heeft", één respondent zegt dat "niemand van hun doelgroep zelfredzaam is". Iemand van de nachtopvang benoemt dat mensen met lichte problematiek binnenkomen, maar na een jaar in de nachtopvang afglijden. Dus de vraag is of deze groep eigenlijk wel bestaat, of op zijn minst kleiner is dan genoemd wordt.

Binnen deze groep benoemen meerdere respondenten dat er daklozen zijn die alleen een huisvestingsvraag hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om zzp'ers die geen stabiel inkomen hebben waardoor ze de vaste lasten niet kunnen betalen. Of om mensen die gescheiden zijn. De respondent van Werk en Inkomen geeft aan dat het aantal zelfredzame daklozen weer in daling is. Ze benoemt dat in de crisis scheidingen en financiële problemen voor dakloosheid zorgden. Nu neemt dat weer af, mensen vinden weer werk.

1.2.2 Niet-zelfredzame volwassenen

Respondenten ervaren een toename van de groep niet-zelfredzame dakloze volwassenen. Ook wordt gedacht dat het aantal niet-zelfredzame daklozen gelijk is gebleven, maar dat de problemen die ze hebben ernstiger zijn geworden.

Drie respondenten benoemen dat het aantal daklozen met een verstandelijke beperking is toegenomen. De samenleving is te ingewikkeld geworden voor hen. Eén organisatie benoemt ook een toename van mensen met autisme, omdat zij kunnen exploderen als iets niet lukt en dat past niet in onze

systeemwereld. Ook wordt genoemd door drie respondenten dat het aantal daklozen met psychische problematiek toeneemt en twee noemen een toename van daklozen met een drugs- en/of alcoholverslaving.

Conclusie: Meerdere respondenten hebben het beeld dat het aantal alleenstaande zelfredzame of niet-zelfredzame volwassen daklozen toeneemt. De beschikbare cijfers laten echter er geen toename in aantal zien. Wel maken de mensen die in de nachtopvang verblijven, daar langer gebruik van dan voorheen.

1.3 Gezinnen

Er zijn voor zover we weten geen recente cijfers over het aantal dakloze gezinnen. Verschillende geïnterviewden zeggen dat er een toename is van dakloze gezinnen. Zij baseren dit op hun eigen ervaring. Ook zijn er respondenten die zeggen dat gezinnen eigenlijk niet dakloos kunnen zijn, omdat "er altijd wel wat geregeld wordt".

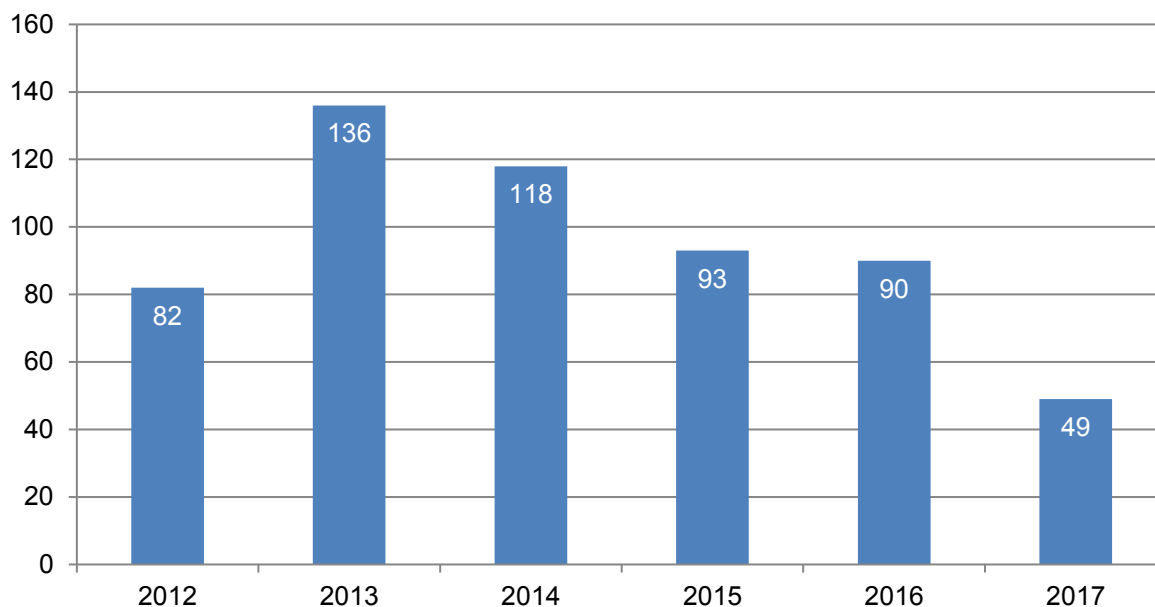
Meerdere respondenten, onder andere van de gemeente en Stadsteam Herstel, noemen dat er een nieuwe trend speelt waarbij gezinnen die asiel hebben gekregen naar het buitenland gaan en onvoorbereid weer terugkomen. Er wordt wel bij gezegd dat het in totaal om kleine aantallen gaat. Eén respondent zegt dat gezinsbegeleiding blijft groeien. Het gaat dan vaak om alleenstaande ouders die gescheiden zijn.

Conclusie: omdat we geen cijfers van hebben van het aantal dakloze gezinnen, kunnen we de signalen van een eventuele toename niet cijfermatig verifiëren.

1.4 Genoemde oorzaken van de eventuele stijging bij daklozen met binding

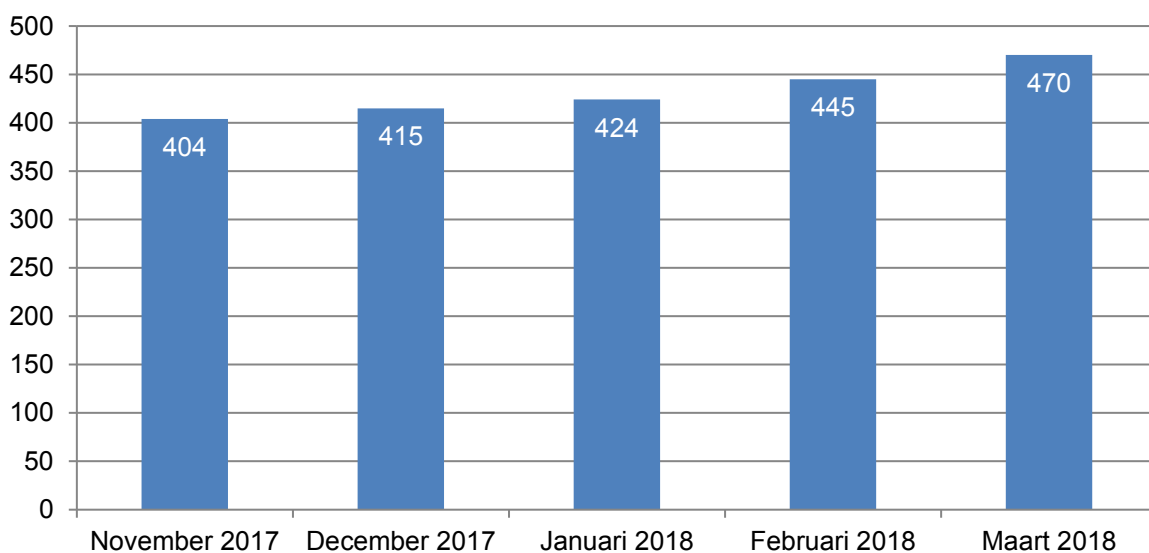
Vaak wordt als oorzaak van een mogelijke hogere toestroom van daklozen wetgeving en beleid genoemd, zoals veranderingen in indicatiestelling en de kostendelersnorm waardoor jongeren door hun ouders op straat worden gezet. Ook wordt de ingewikkelde samenleving als oorzaak gegeven. Mensen kunnen zich niet goed redden. Ze weten niet hoe ze hun huis kunnen behouden, hebben bijvoorbeeld geen weet van financiën en raken dakloos door schuldenproblematiek. Er worden ook oorzaken genoemd die te maken hebben met zorg. Onder andere dat de toegang tot zorg beperkt is doordat buurtteams deze groep minder goed kunnen helpen. Daarnaast is genoemd dat er minder plekken in de zorg zijn en dat kosten voor medische zorg (zoals het eigen risico) een drempel zijn. Mensen kunnen ook de verwachting hebben dat de overheid of de gemeente hun (huisvestings-)problemen wel oplost, zoals wel verwacht wordt onder terugkerende gezinnen uit het buitenland.

Cijfers hebben we van het aantal huisuitzettingen uit corporatiewoningen. Dit aantal is echter duidelijk afgenomen sinds 2013, zie figuur 35. Dit kan dus geen verklaring bieden voor een eventuele toename van dakloosheid.



Figuur 35: Aantal huisuitzettingen uit corporatiewoningen in Utrecht

Als oorzaak voor een mogelijke lagere uitstroom wordt voornamelijk de druk op de woningmarkt en de woningnood genoemd. Maar ook de druk op de vervolgoegang en toenemende wachtlijsten. De gemeente Utrecht heeft onlangs onderzoek laten doen naar het aantal mensen dat op een wachtlijst staat voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Dit aantal is tussen juni 2017 en maart 2018 toegenomen, zie figuur 36. Momenteel loopt er vanuit de gemeente Utrecht een onderzoek naar wie die wachtenden dan precies zijn.



Figuur 36: Aantal unieke personen op wachtlijst MO/BW

2.5 Genoemde oplossingen voor deze daklozen met binding

Oplossingen gericht op preventie/lagere instroom worden vaak gezocht in de zorg en ondersteuning. Er is goede hulp en begeleiding nodig die ervoor zorgt dat mensen aan achterliggende problemen werken

en begeleid worden aan huis. Om terugval te voorkomen is daarnaast betere landing in de wijk nodig. Ook wordt benoemd dat hulpverleners, zoals medewerkers van het Buurtteam of Stadsteam Herstel, pro-actiever moeten zijn en moeten investeren in contact en het winnen van vertrouwen.

Ook wordt door meerdere respondenten de oplossing gezocht in het aanpakken van schulden. Bijvoorbeeld door de gemeente eerst de vaste lasten te laten betalen van de uitkering en het overige geld op iemands rekening te storten. Wat ook zou helpen volgens geïnterviewden zijn kortere lijnen tussen woningcorporaties en hulpverleners. Bij huurachterstand/woonoverlast/burenruzies/etc. zou meteen passende zorg ingeschakeld moeten worden. Momenteel wordt daarvoor overigens in Utrecht de aanpak vroegsignalering⁴¹ uitgerold in de stad.

Gericht op het vergroten van de uitstroom noemen veel respondenten een oplossing die te maken heeft met de woningmarkt en soorten woonplekken. Zo wordt benoemd dat er meer passende en betaalbare woonruimte moeten komen. Ook kunnen er meer en andere vormen van gezamenlijk of gemengd wonen ingezet worden, zoals gecombineerd wonen met studenten en kleinschalige vormen van groepswonen. Maar mensen moeten ook dit soort woonruimtes accepteren. Tot slot wordt de oplossing gezocht in het verspreiden van daklozen over Nederland door ze toe te leiden naar krimp gemeenten.

2 Daklozen zonder binding

2.1 Daklozen uit andere gemeenten in Nederland

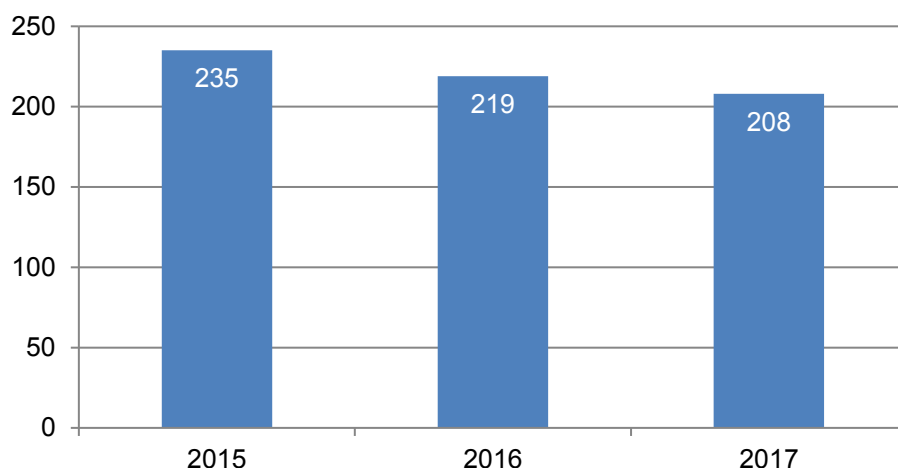
Wanneer daklozen uit andere gemeenten aankloppen bij de nachtopvang, wordt ze altijd opvang geboden, waarna conform de handreiking Landelijke toegang Maatschappelijke Opvang gekeken wordt waar de kans op een succesvol traject het grootst is. Indien dat niet in Utrecht is worden ze teruggeleid en warm overgedragen naar de gemeente van herkomst. Uit de registratie van de nachtopvang blijkt dat in 2017 13% van de bezoekers van de nachtopvang regiobinding had in een andere gemeente. Dat zijn 97 personen. In 2016 was dat 10%, wat neerkomt op 72 personen. De bedbezetting in de nachtopvang door deze groep is ook toegenomen, van 2% in 2016 naar 5% in 2017. In de interviews is niet actief gevraagd naar deze groep daklozen. De respondent van de politie gaf wel aan dat deze groep soms op straat of in een tentje slaapt.

Conclusie: Het aantal daklozen met binding in een andere gemeente in Nederland dat gebruik maakt van de nachtopvang is in 2017 toegenomen t.o.v. 2016. Hoeveel er verblijven op andere plekken weten we niet.

⁴¹ In de aanpak vroegsignalering gaan woningcorporaties en buurtteams samen in gesprek met mensen met een huurachterstand om te komen tot een regeling, maar ook om ondersteuning bij eventuele andere schulden of andere problematiek te bieden. Mogelijk wordt deze aanpak verbreed door naast de woningcorporaties ook samen te werken met partijen als zorgverzekeraars en energiebedrijven.

2.2 Daklozen uit andere EU-landen

Barka spoort in Utrecht Midden- en Oost-Europese daklozen op en helpt hen bij het weer op orde krijgen van het leven hier of bij terugkeer naar het land van herkomst. Zij hebben voornamelijk contact met Poolse daklozen. Zij zien geen toename in het aantal. Hun cijfers bevestigen dit, zie figuur 37.



Figuur 37: Midden- en Oost-Europese daklozen in beeld bij Barka

De geïnterviewden hebben een zeer wisselend beeld als het gaat over de toename van daklozen uit Europa. Enkele respondenten denken dat het aantal gelijk gebleven is. Anderen hebben het idee dat er sprake is van een toename, bijvoorbeeld uit Portugal, Spanje, Duitsland en Polen. Zij baseren dit op eigen ervaring en in mindere mate ook op wat ze horen of verwachten. De respondent van GOUD benoemt dat vorige winter de Portugezen en Spanjaarden opvielen. Het viel op dat onder hen veel verslavingsproblematiek was.

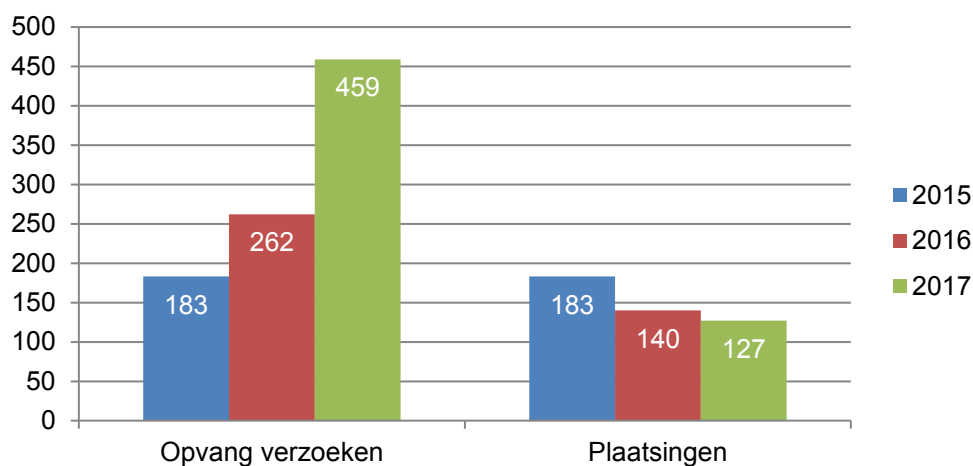
Er is cijfermatig geen onderscheid te maken tussen zelfredzamen en niet-zelfredzamen binnen deze groep. Uit de gesprekken blijkt wel dat het vaak gaat om mensen die niet-zelfredzaam zijn, die te maken hebben met verslavingsproblematiek en psychische problemen.

Qua oplossingen is volgens de respondent van Barka voor de daklozen uit Polen regulatie op de uitzendbureaus nodig en meer informatieverstrekking. Ook zou het helpen om mensen die echt willen veranderen, een bepaalde tijd binnen te laten slapen. Normaal gesproken heeft deze groep geen rechten. Dat vindt de respondent 'keihard, maar goed'.

Conclusie: De cijfers laten geen toename zien onder daklozen uit andere EU-landen. Mogelijk is de ervaren overlast een verklaring voor het feit dat sommige geïnterviewden wel het idee hebben dat de groep groter wordt.

2.3 Dakloze ongedocumenteerden

Ongedocumenteerde daklozen kunnen onder andere bij STIL terecht voor medische, juridische en humanitaire begeleiding. In hun jaarverslag publiceert STIL cijfers van zowel het aantal ongedocumenteerde daklozen dat een verzoek tot opvang doet als het aantal dat geplaatst wordt in de opvang, zie figuur 38. Uit deze cijfers blijkt een duidelijke toename van het aantal opvangverzoeken. In 2015 waren dit er 183, in 2017 is dat toegenomen tot 459. Het aantal plaatsingen neemt daarentegen juist af van 183 naar 127.



Figuur 38: Ongedocumenteerden (bron: STIL)

Uit de interviews komt een diffuus beeld naar voren. Meerdere geïnterviewden denken dat de groep ongedocumenteerde daklozen is toegenomen, enkelen denken dat de omvang gelijk gebleven is.

Er is binnen deze groep op basis van de cijfers geen onderscheid te maken tussen zelfredzamen en niet-zelfredzamen. De respondent van STIL geeft aan: "Niemand onder deze groep is zelfredzaam, ze worden op straat gezet zonder geld of verzekering, ze mogen niet werken, etc."

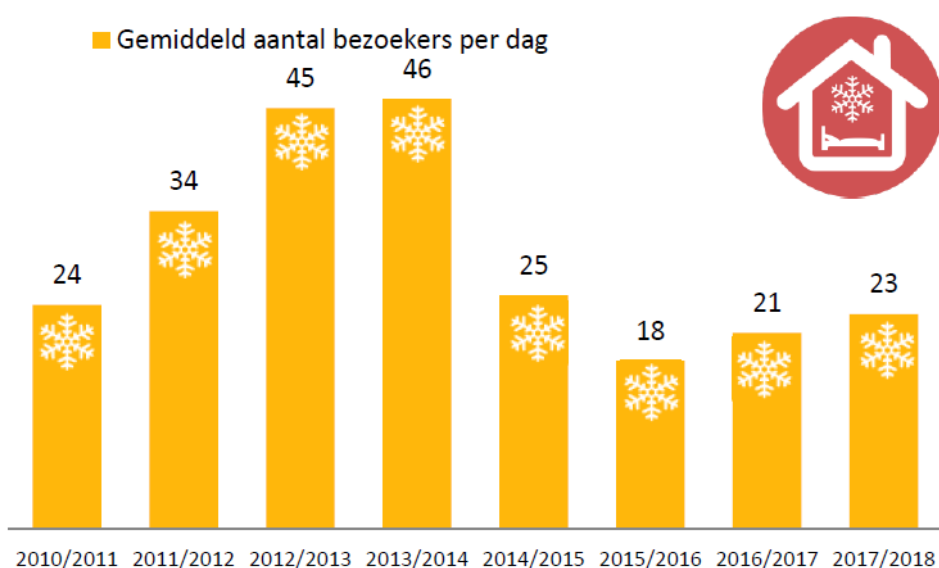
Bij ongedocumenteerden heeft de oorzaak volgens de respondent van STIL vaak te maken met regelgeving en politieke wisselingen. Er zijn bijvoorbeeld veranderingen geweest in de toegankelijkheid van voorzieningen, zegt de respondent van STIL: "Door nieuwe jurisprudentie (eind 2015) werd het mogelijk criteria en termijnen te stellen. Er kwamen strengere criteria, in Utrecht pas eind 2017 en in 2018, waardoor het aantal daklozen toenam en opvang niet meer via de rechter afgedwongen kon worden." Daarnaast is sprake van een aanzuigende werking: hoe meer en beter de voorzieningen zijn, hoe meer mensen er in een stad zullen komen.

Als oplossing voor de toename van dakloosheid onder ongedocumenteerden is volgens de respondent van STIL gelijke opvang, voorzieningen, toelatingseisen, sociale zekerheid en rechten in alle Europese landen nodig. Ook wordt genoemd dat in Nederland een uniforme aanpak nodig is binnen de G4, zodat mensen niet gaan shoppen. Daarnaast zou Bed Bad Brood onvoorwaardelijk en voor iedereen toegankelijk moeten zijn en zijn er meer opvangplekken nodig. Tot slot pleit STIL voor een ruimere koudweerregeling, het liefst gedurende vier volle maanden en in alle (grote) steden tegelijk.

Conclusie: de groep ongedocumenteerde daklozen lijkt in Utrecht toegenomen te zijn in de afgelopen jaren. Deze toename blijkt niet alleen uit interviews maar ook uit de beschikbare cijfers.

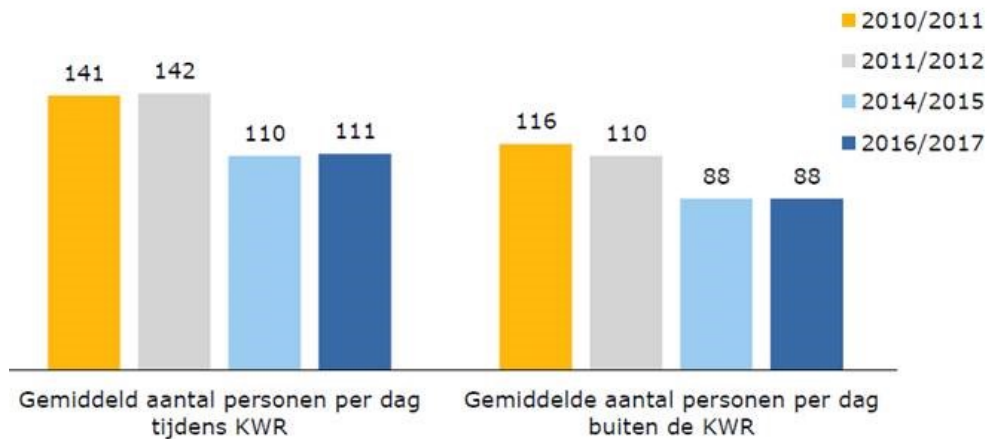
2.4 Buitenslapers

Bij aanhoudende dag- en nachtvorst wordt in Utrecht een extra nachtopvanglocatie geopend en hebben ook niet-rechthebbenden en daklozen zonder binding recht op een gratis slaapplek. Zij kunnen daarvoor terecht in de Stadsbrug. Dit is de beste periode om zicht te krijgen op de groep die normaal buiten slaapt, bijvoorbeeld omdat ze geen recht hebben op opvang. Sinds de winter 2010/2011 is gevolgd hoeveel mensen van die koudweerlocatie gebruik maken, zie figuur 39. Na een forse daling in de winter van 2014-2015 lijkt dit in de laatste twee winters weer wat toe te nemen. De grootste groep bezoekers van de Stadsbrug komt uit andere EU-landen. (Monitor Daklozenopvang 2017)



Figuur 39: Gemiddeld aantal bezoekers per dag in de Stadsbrug (nachtopvang voor niet-rechthebbenden tijdens de koudweelperiode)

Het gemiddeld aantal bezoekers van de nachtopvang tijdens én buiten de koudweerregeling is de afgelopen jaren niet toegenomen, zie figuur 40.



Figuur 40: Gemiddeld aantal bezoekers van de nachtopvang per nacht zowel tijdens en buiten de nachtopvang

Conclusie: Na een forse daling in de winter van 2014-2015 lijkt het aantal bezoekers van de koudweerlocatie in de laatste twee winters weer wat toe te nemen. Deze bezoekers zijn voornamelijk daklozen uit andere EU-landen. Zij hebben buiten de koudweerregeling geen toegang tot de nachtopvang. Of ze daadwerkelijk buitenslapen is niet bekend.

3 Conclusie

Bij alle subgroepen zijn er meerdere respondenten die een toename van daklozen menen te zien. Dit wordt vooral signaleerd onder jongeren, ongedocumenteerden, gezinnen, mensen uit andere EU-landen en zelfredzame daklozen, al geven meerdere respondenten bij deze laatste groep aan dat ze vaak toch niet zo zelfredzaam blijken door achterliggende problemen. Tussen de respondenten zijn er wel verschillen van inzicht hierover.

Met behulp van de cijfers is echter alleen een toename te constateren onder de groep ongedocumenteerden. Verder staan er steeds meer mensen op een wachtlijst voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Momenteel wordt er door de gemeente Utrecht onderzoek gedaan naar wie die wachtenden precies zijn. In de nachtopvang worden wel meer mensen gezien met binding in een andere gemeente in Nederland. Of deze laatste groep ook op andere plekken vaker verblijft, weten we niet. Tot slot maken volwassen daklozen volgens de registratiegegevens wel langer gebruik van de nachtopvang dan in de afgelopen jaren.

Met de huidige cijfers is het niet mogelijk om de omvang van de totale groep daklozen te tellen of te schatten. De laatste schatting van deze groep in Utrecht dateert uit 2014. In dat onderzoek is op basis van de registraties van de nachtopvang en winterkoudevoorzieningen uit 2013 het aantal feitelijk daklozen in Utrecht geschat op circa 270. Met deze methode was het niet mogelijk om daklozen die niet op straat of in de opvang verblijven, in beeld te brengen. Momenteel wordt in Utrecht aanvullend onderzoek naar gedaan om de totale groep in beeld te krijgen.

In de interviews worden diverse factoren genoemd die van invloed zijn op dakloosheid:

- Strenger geworden criteria voor andere woonvormen, zoals verpleeghuizen, beschermd wonen, WLZ, GGZ.
- Kostendelersnorm
- Woningnood
- Alles is ingewikkelder geworden. Mensen kunnen zich niet meer goed redden.
- Er zijn ook veel mensen die weer terugvallen in dakloosheid.
- Toegang tot zorg. Hierbij worden genoemd: bezuinigingen, kosten (bijvoorbeeld eigen risico) en dat de buurtteams deze groep niet goed kunnen helpen.
- Wachtlijsten, slechte doorstroom en te weinig uitstroom.
- Schuldenproblematiek wordt erger.
- Meer verslaving
- Mensen verwachten meer dat de overheid/ gemeente de problemen voor hen oplost.

Ook worden diverse mogelijke oplossingen genoemd:

- Mensen intensief begeleiden als ze nog wonen en zo voorkomen dat ze dakloos worden.
- Kortere lijnen tussen woningbouwcorporaties en zorg/ ondersteuning: bij signalen van problemen meteen passende begeleiding organiseren.
- Betere begeleiding na uitstroom in de wijk
- Meer bemoeizorg in de wijk
- Meer betaalbare en goede woonplekken (met begeleiding)
- Ook andere, vernieuwende manieren van opvang/ wonen, zoals aanleunwoningen en wonen in kleine groepen. En het voor mensen die plek in huis over hebben makkelijker maken om andere mensen in huis op te kunnen nemen.

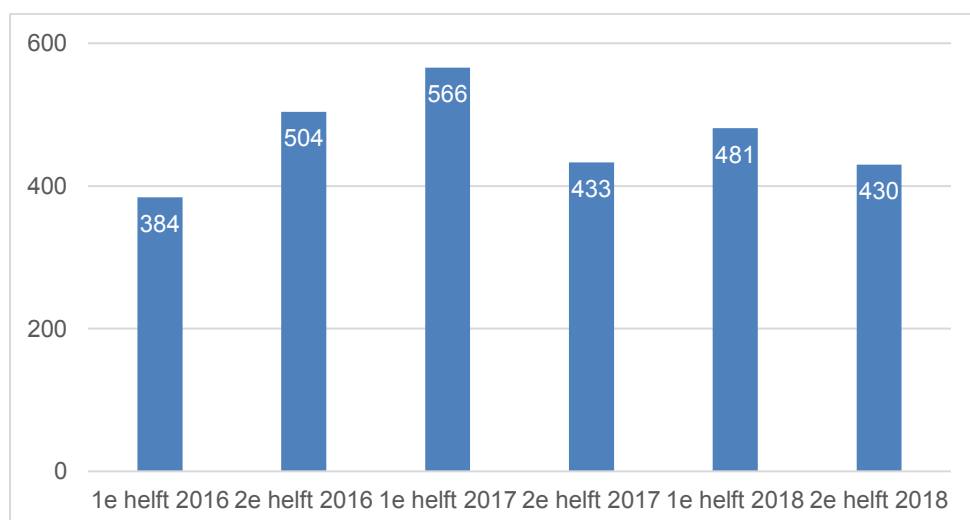
RESULTATEN ROTTERDAM

1 Jongvolwassenen (circa 18 t/m 22 jaar)

1.1 Jongeren met toegang tot de Maatschappelijke Opvang

De beschikbare cijfers over het aantal dakloze jongeren laten een wat wisselend beeld zien. Na een forse stijging vanaf medio 2016 neemt de toestroom iets af, maar blijft hoog in vergelijking tot het eerste halfjaar van 2016 (zie figuur 41). De totale instroom was in 2016 zo'n 890. In 2017 waren dat er 1000 en in 2018 naar verwachting minimaal 910 (cijfers over 2018 zijn nog onder voorbehoud).

Naar aanleiding van de stijging in 2016 en de eerste helft van 2017 is destijds een quickscan uitgevoerd, maar die bracht geen inzicht in oorzaken van de stijging en ook geen uitsluitsel over specifieke subgroepen binnen de groep jongeren. Wel kon worden geconstateerd dat de groep zeer jonge volwassenen (18-jarigen) meer was gestegen dan de wat oudere jongeren⁴². Mede naar aanleiding van de quickscan is opdracht gegeven voor een grootschalig onderzoek naar de oorzaken van dakloosheid onder zowel zwervjongeren als volwassenen en gezinnen in Rotterdam. De resultaten hiervan komen begin 2019 beschikbaar.



Figuur 41: Aantal dakloze jongeren toegelaten tot de Maatschappelijke Opvang (Cijfer over de 2e helft van 2018 is een minimumprognose)

Niet iedere jongere die wordt toegelaten tot de zorgketen voor Maatschappelijke Opvang maakt gebruik van crisisopvang. Veelal kunnen ze in eerste instantie nog terecht voor een slaapplek in hun eigen netwerk.

Cijfers over het gebruik van de crisisopvang⁴³ voor jongeren laten een ander beeld zien: in 2017 zijn 142 jongeren ingestroomd in de crisisopvang, in 2018 waren dat er 182. Dit wijst op het eerste gezicht op een

⁴² Factsheet: Instroom van zwervjongeren in de COJ-keten in Rotterdam (2017)

⁴³ Bij jongeren spreken we niet van nachtopvang maar van crisisopvang

stijging in het aantal dakloze jongeren, maar is vooral het resultaat van een betere doorstroom, waardoor er de wachtlijst afnam. De capaciteit van de crisisopvang bestond in 2017 en (het grootste deel van 2018) uit 37 bedden. Vanwege de verbeterde doorstroom en het afnemen van de wachtlijst, kon de capaciteit in november 2018 worden verlaagd naar 27 bedden.

Geïnterviewden die werkzaam zijn bij Maatschappelijke Opvang of zorginstellingen geven aan dat ze het moeilijk vinden in te schatten of er een stijging is in het aantal jongeren dat dakloos wordt of is. Zij zien dus geen duidelijke trend.

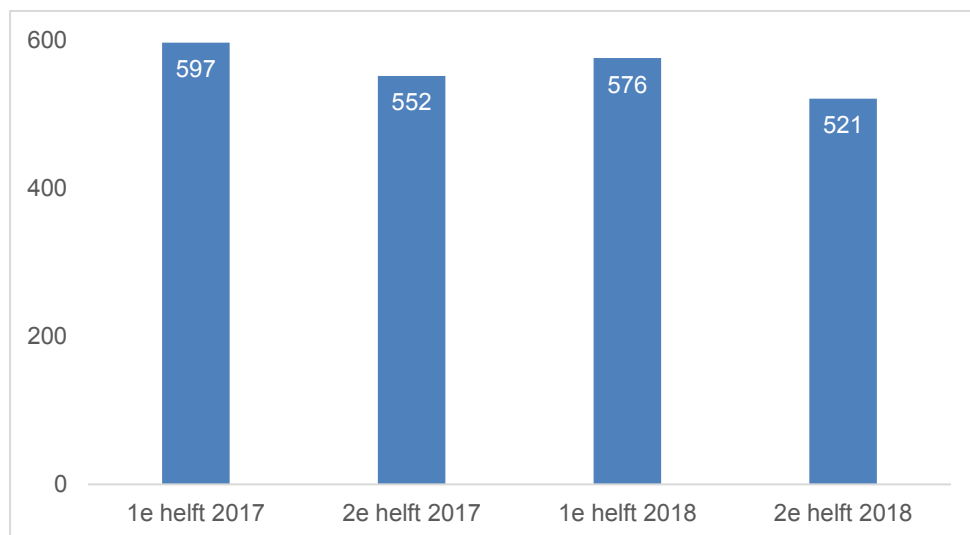
1.2 Jongeren zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang

Vanuit instellingen die contact hebben met jongeren die niet via de Maatschappelijke Opvang in beeld zijn - zoals een straatadvocaat, de Pauluskerk, een straatdokter en veldwerkers van zorginstellingen - is het signaal dat er de afgelopen jaren een stijging is in het aantal dakloze jongeren. Er zijn echter geen cijfers voorhanden om dit te onderbouwen.

2 Alleenstaande volwassenen (23 jaar of ouder)

2.1 Volwassenen met toegang tot de Maatschappelijke Opvang

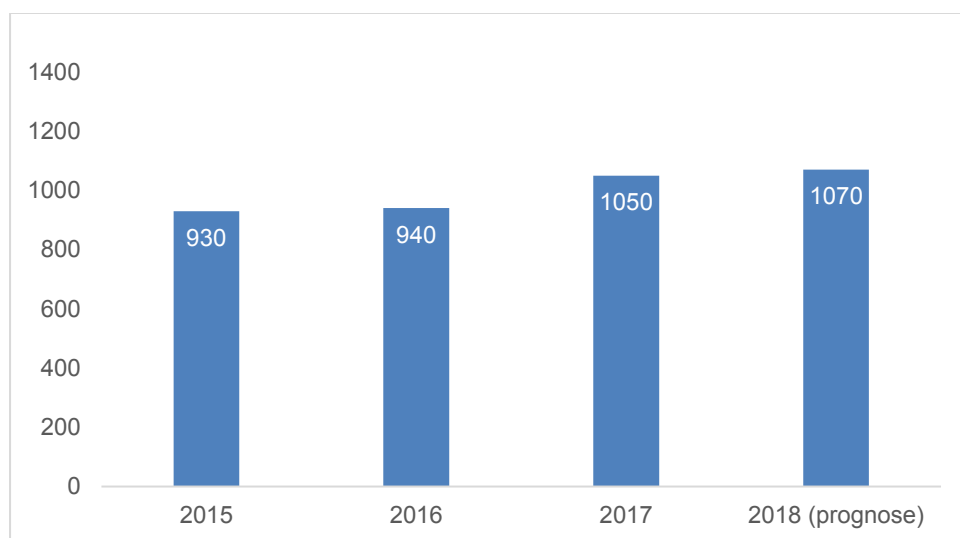
In 2017 hebben zo'n 1.150 volwassenen (d.w.z. volwassenen zonder dakloze kinderen) toegang gekregen tot de Maatschappelijke Opvang. In 2018 gaat het om 1.100 mensen. Dat is een daling van 5%. Over 2016 zijn geen vergelijkbare gegevens beschikbaar.



Figuur 42: Aantal alleenstaande volwassenen toegelaten tot de Maatschappelijke Opvang

Een deel van de mensen die toegang krijgt tot de Maatschappelijke Opvang gaat gebruik maken van nachtopvang⁴⁴. Wanneer we specifiek kijken naar het aantal mensen dat gebruik maakt van nachtopvang, dan zien we een stijging van 940 in 2016 naar (prognose) zo'n 1.070 in 2018 (zie figuur 43). Dat is een stijging van 12% in 2017 en nog eens 2% in 2018.

Kanttekening hierbij is dat de bezetting in de nachtopvang mede bepaald wordt door de beschikbare capaciteit. Bij een lage capaciteit, kunnen uiteraard minder mensen gebruik maken van opvang. In de praktijk is er echter wel een wisselwerking tussen vraag en aanbod, waardoor bij aanhoudende drukte de capaciteit veelal wordt verhoogd.



Figuur 43: Aantal alleenstaande volwassenen dat gebruik maakt van nachtopvang

De signalen van medewerkers die bij de Maatschappelijke Opvang instellingen werken zijn wisselend. Mensen geven aan dat het lastig is om aan te geven of er de afgelopen jaren een stijging is in het aantal daklozen. Dat komt ook omdat zij dit vooral aflezen aan de ervaren drukte in de opvang, die weer samenhangt met de capaciteit (bij gelijkblijvende aantallen wordt er bij een krappe capaciteit waarschijnlijk meer drukte ervaren dan bij een ruime capaciteit). Wel heerst sterk het idee dat er in ieder geval geen sprake is van een afname. Geïnterviewden baseren deze laatste indruk op het feit dat de opvang vaak vol is en er structureel een tekort aan bedden is. Een deel van de mensen die toegang hebben tot de nachtopvang moeten hierdoor elders slapen. In sommige gevallen zal dat op straat zijn. *Hierbij moet worden aangemerkt dat de capaciteit van de nachtopvang de laatste jaren is verhoogd, en dat maandelijkse bezettingscijfers, zeker in 2018, laten zien dat er over het geheel genomen voldoende capaciteit is. Het komt nog wel regelmatig voor dat op een bepaalde locatie op bepaalde dagen de vraag groter is dan het aanbod.*

Eén van de respondenten van een nachtopvanglocatie geeft aan dat hij de indruk heeft dat het aantal mensen dat gebruik maakt van nachtopvang stijgt, niet zozeer omdat er steeds meer mensen dakloos worden, maar omdat mensen langer gebruik (moeten) maken van de opvang. Per saldo zijn er dan meer daklozen (want de uitstroom/doorstroom is lager dan de instroom).

⁴⁴ Toegang tot de Maatschappelijke Opvang is breder dan alleen nachtopvang, dus niet iedereen is toegelaten wordt verwezen naar de nachtopvang. Daarnaast maakt niet iedereen die wel specifiek toegang heeft gekregen voor de nachtopvang daar ook gebruik van.

Dit beeld wordt ondersteund door de cijfers in figuur 42 (geen stijging bij de toegang) en 43 (wel stijging in bezetting nachtopvang). Echter, uit een analyse van het gebruik van de nachtopvang in 2017 bleek dat de gemiddelde verblijfsduur gelijk was aan die in 2016. Over 2018 is deze analyse nog niet beschikbaar.

Wat betreft (ontwikkelingen in) de kenmerken van de daklozen geven de geïnterviewden van de Maatschappelijke Opvanginstellingen - het CVD en Leger des Heils - aan dat ze het lastig vinden te bepalen of de aard van de problematiek veranderd is onder de daklozen die ze zien. Het lijkt dat zware verslaving onder deze groep minder vaak voorkomt. Verder lijken zware alcoholisten minder vaak in de nachtopvang te komen. Wat betreft psychiatrische problemen wordt aangegeven dat ernstige depressie vaker lijkt voor te komen dan een aantal jaren geleden. Ook wordt een toename ervaren in het aantal mensen met een licht verstandelijke beperking. Maar, zo geeft men aan: *"Komt dit door een werkelijke stijging of doordat er meer aandacht voor is?"* Deze beelden zijn gebaseerd op indrukken van medewerkers op de locaties, maar worden niet onderbouwd met cijfers.

Vanuit GGD Vangnet en Advies wordt aangegeven dat zij het drukker hebben gekregen. Ook geven ze aan dat dit niet persé hoeft te betekenen dat er een toename is van het totaal aantal daklozen, maar wellicht wel van het aantal 'extra problematische' daklozen waar zij vooral mee te maken hebben⁴⁵. Dit kan volgens hen weer samenhangen met het feit dat de woonplekken vol zijn, er lange wachtlijsten zijn, mensen dus te lang in de opvang moeten blijven en dat daardoor het gedrag problematischer wordt.

PM: subgroep cijfers project preventie dakloosheid CvD: opgevraagd maar nog niet ontvangen

2.2 Volwassenen zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang

Over deze groep als geheel zijn geen registraties beschikbaar.

Wel zien we in gegevens over de Winteropvangregeling, dat er in 2018 meer mensen dan in 2016 gebruik maken van de nachtopvang, die daar buiten de winteropvangregeling geen toestemming voor hebben (de zogenaamde mensen zonder CO-pas).

Het kan hierbij om verschillen de subgroepen gaan, waaronder bankslapers, buitenslapers, EU-burgers en ongedocumenteerden. Deze worden verderop nog afzonderlijk (kort) beschreven.

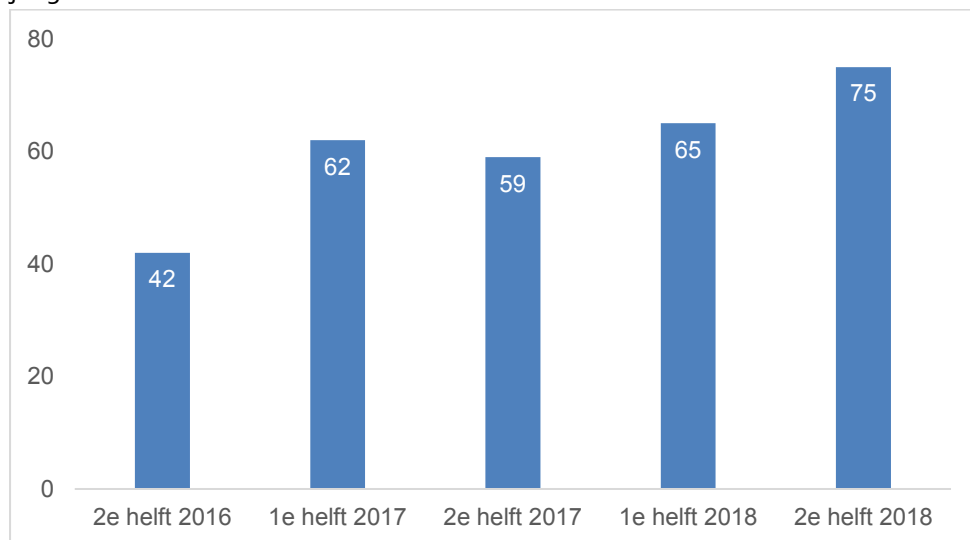
3 Gezinnen

Wanneer we spreken over dakloze gezinnen, dan gaat het in de praktijk vrijwel altijd om alleenstaande moeders met één of meerdere kinderen.

⁴⁵ De rol van Vangnet en Advies is breder dan alleen de Maatschappelijke opvang. Zij beweegt zich tussen verschillende ketens (Maatschappelijke Opvang, het Veiligheidshuis, Huiselijk Geweld en de gebiedsteams) en richt zich juist op de mensen die de normale route naar de reguliere zorg of de Maatschappelijke Opvang niet kunnen vinden.

3.1 Gezinnen met toegang tot de Maatschappelijke Opvang

In onderstaande figuur is te zien dat het aantal gezinnen dat toegelaten wordt tot de keten van Maatschappelijke Opvang een stijgende lijn laat zien. Het gaat hierbij echter in vergelijking met dakloze jongeren en alleenstaande volwassenen om relatief kleine aantallen.



Figuur 44: Aantal gezinnen toegelaten tot de Maatschappelijke Opvang

Volgens respondenten is het aantal gezinnen dat via Centraal Onthaal gebruik maakt van de Maatschappelijke Opvang niet echt veranderd. Volgens een respondent heeft dat er ook mee te maken dat er niet meer plekken beschikbaar zijn. In de praktijk is dit echter geen reden om gezinnen niet door te verwijzen naar de opvang (in noodgevallen worden gezinnen tijdelijk geplaatst in een hotel).

Wat betreft de samenstelling van de groep dakloze gezinnen wordt door enkele geïnterviewden aangegeven dat er een tijd een toestroom van gezinnen van de Antillen is geweest.

Op dit moment lijkt volgens de geïnterviewden de groep 'spijtoptanten' te groeien: mensen uit het buitenland die een verblijfsvergunning in Nederland hebben gekregen, daarna weer terugkeren naar hun land van herkomst en vervolgens weer (onvoorbereid) naar Nederland komen omdat het in het thuisland toch erg tegenviel.

3.2 Gezinnen zonder toegang tot de Maatschappelijke Opvang

Dit onderzoek heeft weinig informatie opgeleverd over de ontwikkeling van dakloze gezinnen buiten de Maatschappelijke Opvang. Bij de subgroepen bankslapers en ongedocumenteerden komen gezinnen kort aan bod.

4 Bankslapers

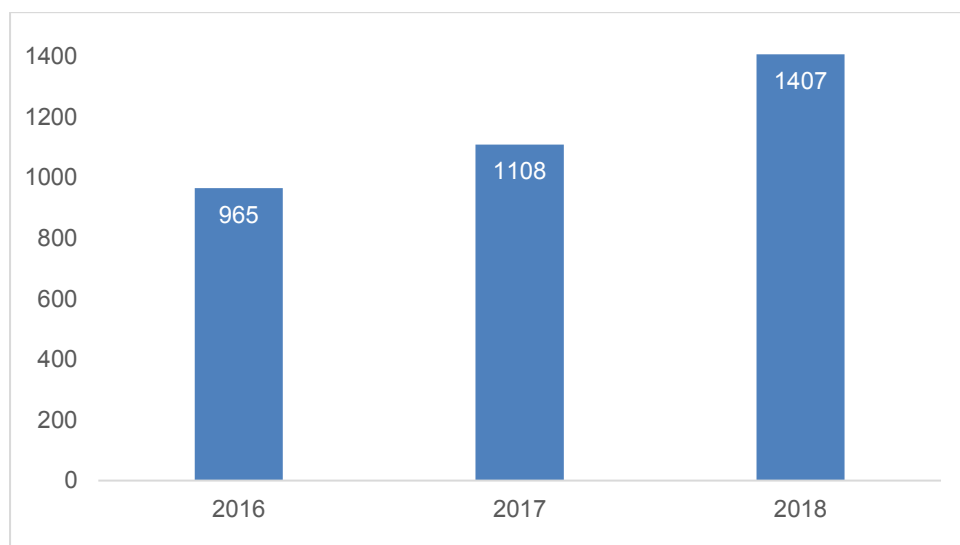
Binnen de gemeente Rotterdam zijn bankslapers (ook wel thuislozen of anderszins marginaal gehuisvesten) mensen die weliswaar een slaapplek hebben, maar geen eigen woonadres hebben. Vaak slapen zij afwisselend bij verschillende familieleden of kennissen. Ook wanneer het om een vrij stabiele

slaapplaats gaat, is er niet altijd de mogelijkheid om zich op dat adres in te schrijven in de BRP omdat de huisbaas of de huisgenoot daar bezwaar tegen heeft. Voor deze groep mensen is er een aangepaste briefregeling (het MOW-briefadres). Dit betekent dat zij zich in de gemeente Rotterdam kunnen inschrijven op een gemeentelijk briefadres onder de voorwaarde dat zij hulp nodig hebben en die accepteren om het leven op orde te brengen.

Volgens de definitie van de gemeente Rotterdam zijn bankslapers dus niet feitelijk dakloze mensen. Hiervan spreken we pas als de situatie zeer instabiel is, en mensen bijvoorbeeld niet zeker weten waar ze diezelfde of de volgende avond kunnen verblijven. Over deze groep zijn echter geen cijfers voorhanden.

Wel kunnen we een indicatie krijgen van de (ontwikkelingen) in de totale groep bankslapers door te kijken naar het aantal mensen dat een aanvraag heeft gedaan voor een MOW-briefadres. Dan is te zien dat het aantal aanmeldingen sinds de invoering van het 'verbrede briefadres' in 2016 flink is gestegen⁴⁶. Deels komt dit door meer bekendheid met de regeling, maar volgens betrokkenen verklaart dat niet de gehele stijging. Ook als we kijken naar het aantal actieve briefadressen aan het eind van elk jaar dan zien we een toename in het aantal briefadressen over de jaren heen.

Zoals gezegd kunnen niet al deze mensen worden aangemerkt als feitelijk dakloos, en een deel is ook zelfredzaam genoeg om zelf hun leven weer op orde te brengen. Daarnaast vraagt niet iedere bankslaper (al dan niet feitelijk dakloos), een briefadres aan. Maar de stijging in het aantal briefadressen duidt mogelijk wel op een (groeierende) groep die moeite heeft om eigen huisvesting te realiseren.



Figuur 45: Aantal aanmeldingen voor een MOW-briefadres

In een eerder onderzoek van de gemeente Rotterdam is een analyse gedaan op cliënten met een briefadres in de periode van 1 januari 2016 tot april 2017. Hieruit bleek dat deze groep voor ongeveer 55% uit mannen bestaat, ruim een kwart zijn vrouwen (27%) en 17% zijn kinderen. In deze laatste twee groepen zitten veel gezinnen.

⁴⁶ Het MOW-briefadres of 'verbrede briefadres' is een aanvulling op de al langer bestaande MO-briefadresregeling voor daklozen die gebruik maken van de Maatschappelijke Opvang.

Verschillende partijen die we gesproken hebben, geven aan dat de groep mensen die dakloos is of anderszins geen eigen onderkomen heeft en die 'te goed' is om naar de nachtopvang te kunnen, steeds groter wordt. Wel blijkt uit de interviews dat ondanks dat deze mensen worden gezien als minder kwetsbaar, ze toch vaak complexe problemen hebben, die met het verstrekken van enkel een briefadres niet vanzelf oplossen. Echter, ook bij een MOW-briefadres is men – zoals eerder vermeld - verplicht om hulp of ondersteuning aan te nemen.

5 EU-burgers

Wanneer we in dit kader spreken over EU-burgers, dan gaat het om niet-Nederlandse EU-burgers die recht hebben op verblijf in Nederland en die veelal geen gebruik (kunnen) maken van de reguliere Maatschappelijke Opvang.

Uit de gesprekken blijkt dat deze groep slechts bij een aantal instellingen of opvanglocaties in beeld zijn zoals bij de laagdrempelige dagopvang en bij de veldwerkers op straat. De betreffende geïnterviewden geven aan dat deze groep – met name de MOE-landers⁴⁷ – wat groter lijkt te worden. Hoewel het, naar men zegt, op het totaal niet om grote aantallen gaat, is het wel een groep die regelmatig voor veel overlast zorgt in de opvang. De geïnterviewden geven aan dat het vaak om problemen gaat die voortkomen uit overmatig alcoholgebruik.

Er is geen registratie beschikbaar van de dagopvang waaruit cijfers over EU-burgers zijn te halen. Een deel van de EU-burgers kan gebruik maken van de reguliere nachtopvang. Een analyse van de nachtopvang in 2017 laat geen opvallende ontwikkeling zien in het geboorteland van bezoekers.

6 Ongedocumenteerden

Naast de Bed-Bad-Brood voorzieningen (BBB) komen ongedocumenteerden vooral in beeld bij de laagdrempelige opvang (met name de Pauluskerk) en bij de veldwerkers die buitenslapers bezoeken. Over de ongedocumenteerden wordt gezegd dat het een heel kleine groep betreft maar dat het er wel meer lijken te worden. Cijfers over ongedocumenteerde buitenslapers (zie hieronder) laten een kleine stijging zien van gemiddeld 7 per maand in 2016 naar 10 in 2017 en 11 in 2018.

Ongedocumenteerde gezinnen komen volgens een respondent meestal in de BBB terecht. Datzelfde geldt voor jonge ongedocumenteerden.

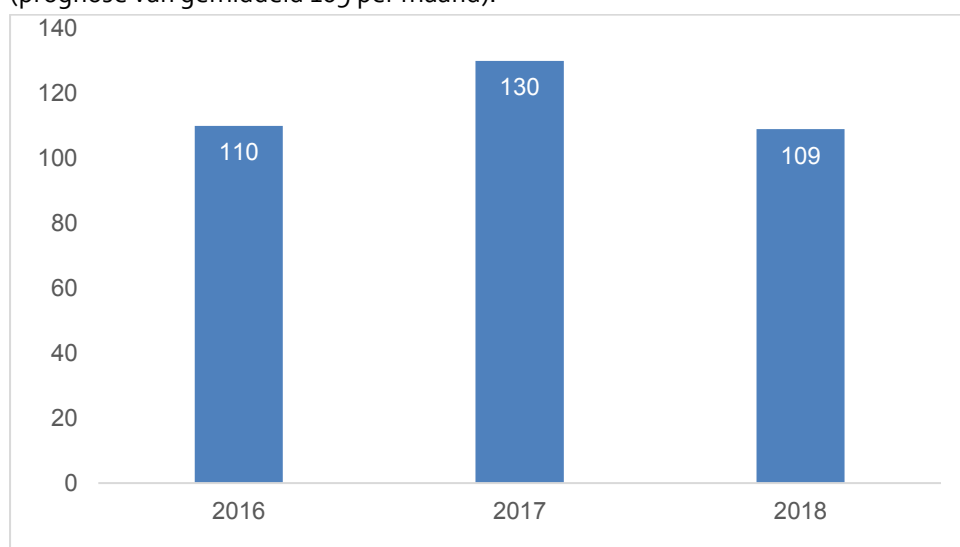
Het aantal mensen dat gebruik maakte van de BBB-voorziening was de afgelopen jaren vrij stabiel. Recentelijk is er sprake van een lichte daling, die mogelijk samenhangt met de invoering van begeleidingstrajecten. Op dit moment zijn er 117 bedden beschikbaar, waarvan er zo'n 65 tot 80 bezet worden.

⁴⁷ Midden- en Oost-Europeanen

7 Buitenslapers

Stichting Ontmoeting gaat dagelijks de straat op om contact te zoeken met buitenslapers en mensen die marginaal gehuisvest zijn. Door het werk van de veldwerkers en contacten met andere partijen ontstaat een beeld van het aantal buitenslapers. Maandelijks wordt een overzicht gemaakt van de buitenslapers die de betreffende maand zeer waarschijnlijk één of meer nachten hebben buiten geslapen.

Op basis van deze signaallijsten is geen duidelijke trend te zien in het aantal buitenslapers. Van 2016 (gemiddeld 110 buitenslapers per maand) naar 2017 lijkt er een kleine stijging te zijn (gemiddeld 130 buitenslapers per maand). Voor 2018 lijkt het gemiddelde weer terug te zijn gezakt naar dat van 2016 (prognose van gemiddeld 109 per maand).



Figuur 46: Gemiddeld aantal buitenslapers per maand o.b.v. signaallijst

Het gemiddelde aantal zegt niet zoveel over het totaal aantal mensen dat buiten slaapt. Over 2017 is een jaaranalyse gemaakt van het aantal buitenslapers. In 2017 stonden 377 mensen op de signaallijst. Het aandeel Nederlanders en (overige) Europeanen was beide 45%. Tien procent van de buitenslapers was ongedocumenteerd (n=36). De gemiddelde leeftijd van de buitenslapers is met 40 jaar hetzelfde als in de nachtopvang. Er bevindt zich een kleine groep jongeren (18 tot 24 jaar) onder de buitenslapers (5%). De niet-Nederlandse buitenslapers zijn gemiddeld jonger dan Nederlandse buitenslapers (37 jaar versus 44 jaar).

In tegenstelling tot wat de cijfers laten zien, is er vanuit veldwerk de indruk dat de groep buitenslapers groter aan het worden is.

"Een jaar of 11-13 geleden waren er veel meer buitenslapers; veel zwaar verslaafden en psychiatrisch patiënten. Toen zijn er veel voorzieningen gekomen en onder andere daardoor zijn veel van die mensen naar binnen gegaan. Nu zie je weer dat er weinig time-out plaatsen beschikbaar zijn en ook de crisiscentra vaak vol zitten. Die groep blijft dus op straat. Het lijkt wel alsof dit meer wordt."

8 Oorzaken

Beschouwing vooraf: In dit onderdeel beschrijven we mogelijke oorzaken van recente ontwikkelingen zoals aangegeven door de respondenten. Mensen kunnen echter niet altijd onderscheid maken tussen redenen voor dakloosheid, en redenen voor stijgingen (of andere ontwikkelingen) van dakloosheid. Beiden worden hier wel beschreven, ook omdat 'algemene' redenen voor dakloosheid een aanknopingspunt kunnen geven in de verklaring van ontwikkelingen. De gemelde oorzaken zijn in dit stadium niet geverifieerd; het gaat dan ook om een inventarisatie van signalen, indrukken en observaties.

Zoals gezegd is in Rotterdam onlangs een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar redenen van dakloosheid. De resultaten hiervan komen begin 2019 beschikbaar.

8.1 Instroom: redenen waarom mensen dakloos worden

Complexe maatschappij; participatie en zelfredzaamheid

Volgens de geïnterviewden is er een aantal oorzaken van (de toename van) dakloosheid. Een belangrijke overkoepelende oorzaak wordt gezocht in de steeds complexer wordende – digitale – maatschappij waardoor met name de kwetsbare mensen (laagste inkomens, verslaving, LVB, psychiatrische problemen) sneller in de problemen komen. Participatie en zelfredzaamheid spelen daarbij een belangrijke rol.

Participatie en zelfredzaamheid wekken de suggestie dat iedereen in staat is om alle regels en systemen die bedacht zijn te begrijpen, ernaar kan handelen en ze in samenhang kan zien. Dit is een overschatting van de werkelijkheid. Juist de kwetsbare mensen met de laagste inkomens, moeten veel regelen en complexe procedures doorlopen om een uitkering, tegemoetkomingen of toeslagen te krijgen. Sommige mensen kunnen dit niet zelf en hebben daar meer begeleiding bij nodig. Die begeleiding is door bezuinigingen grotendeels weggevallen. Ook spelen er juist bij deze groep mensen vaak allerlei problemen thuis, zoals onzekerheid over werk, verlies van baan of relatieproblemen. Bij jongeren komt daar nog de factor bij dat een deel in een instabiele situatie opgegroeid is. Er is dan weinig nodig om in de schulden te komen en vervolgens op straat te komen.

Meer specifiek worden de volgende oorzaken genoemd:

Beleid woningcorporaties

Verschillende geïnterviewden geven aan dat woningcorporaties strenger beleid zijn gaan voeren. Dit houdt in dat mensen - als de huur niet betaald wordt - eerder op straat komen dan een paar jaar geleden. Ook wordt aangegeven dat er voorheen betere relaties waren met de woningcorporaties. Door de invoering van de Wmo zijn verschillende structuren tussen woningcorporaties en lokale zorgnetwerken komen te vervallen. Ondanks dat er een meldpunt preventie huisuitzettingen is waar woningcorporaties kunnen melden als er een huurachterstand ontstaat, is de indruk bij geïnterviewden dat toch meer mensen op straat worden gezet, zonder dat hulp geboden is.

Plek in de samenleving

Er is een groep (met name jongeren) die aangeeft zich niet thuis te voelen in de maatschappij. Zij geven aan moeite te hebben om hun draai te vinden in een samenleving waar ze zich geen onderdeel van voelen. Volgens de geïnterviewde zit hier een ideologische component in (geen onderdeel willen uitmaken van het systeem) die problematisch en groeiende is. Dit laatste speelt volgens de geïnterviewde vooral onder de Nederlandse jongeren.

Aanzuigende werking briefadressen

Door medewerkers van de gemeente die zich bezighouden met de MOW-briefadressen wordt aangegeven dat een deel van de oorzaak van de toename ligt in de bekendheid met het instrument (het briefadres). Daarover wordt gezegd dat de toename van het aantal aanvragen komt doordat het een aanzuigende werking lijkt te hebben. Er worden bijvoorbeeld veel mensen gezien die van de eilanden komen en onvoorbereid naar Rotterdam komen met de vraag naar een briefadres, een uitkering en een huis.

Niet terug naar land van herkomst

Voor dakloze EU-burgers wordt genoemd dat die veelal afhankelijk zijn van seizoenswerk. Wanneer dat afloopt, komen ze op straat te staan. Het gaat soms ook om gezinnen die door relatieproblemen op straat komen te staan.

Voor hen, en voor mensen uit andere landen geldt daarnaast dat ze niet terug naar hun land van herkomst willen omdat de situatie daar waarschijnlijk slechter is dan in Rotterdam. Daarbij hebben ze ook vaak geen middelen om de reis naar huis te bekostigen: geen geld voor de reis en of geen papieren. Ook bij gezinnen is (onvoorbereid) terug naar Nederland komen vanuit het land van herkomst een (toegenomen) reden voor dakloosheid bij gezinnen.

Opeenstapeling van problemen

Bij gezinnen worden specifiek de volgende oorzaken genoemd: "Het is vaak een combinatie van schulden, foute partner, huiselijk geweld, verkeerde keuzes. De oorzaken van dakloosheid zijn hierin niet veranderd".

Ook bij andere subgroepen zal het vaak gaan om een opeenstapeling van problemen die tezamen leiden tot dakloosheid.

8.2 Door- of uitstroom: redenen waarom mensen dakloos blijven

Naast een verhoogde instroom, kan een stagnatie in de door- en uitstroom bijdragen aan een stijging van het actueel aantal daklozen. Daarom is niet alleen gevraagd naar redenen waarom (meer) mensen dakloos *worden*, maar ook waarom (meer) mensen dakloos *blijven*.

Tekort betaalbare woningen

Een tekort aan betaalbare of geschikte woningen wordt voor de meeste subgroepen aangegeven als belangrijke oorzaak voor de stijgingen die er zijn. Of het nu gaat om jongeren, volwassenen of gezinnen, de meesten blijven door de woningnood (te) lang in de voorzieningen.

Het gebrek aan (snel beschikbare) betaalbare huisvesting wordt door de geïnterviewden overigens niet genoemd als *oorzaak* voor dakloosheid (in de zin van instroom in dakloosheid).

Vertraging in inkomen

Jongeren die in de crisisopvang komen, kunnen daar in principe 6 weken verblijven. Standaard is dit niet lang genoeg en wordt er altijd verlengd. Dit komt onder andere doordat het voor jongeren in een crisissituatie meestal niet mogelijk is in deze periode van 6 weken een inkomen te organiseren⁴⁸. Inkomen hebben ze nodig om op zichzelf te kunnen gaan wonen. Dat maakt het vaak lastig om eruit te komen.

Urgentieverklaring

De stagnatie van de doorstroom wordt deels gewijd aan de eisen waaraan moet worden voldaan om een urgentieverklaring aan te vragen. Om urgentie aan te kunnen vragen moet er een uitkering zijn, de schulden moeten geïnventariseerd zijn, er moet bewindvoering aangevraagd zijn en dan kan je pas urgentie aanvragen. Het duurt (volgens de respondent) zo een half jaar voordat iemand een urgentieverklaring heeft⁴⁹. Daarna duurt het nog een half jaar voordat er een woning is.

Een beleidsmedewerker van het Jongerenloket geeft aan dat zorgaanbieders (bij vervolgvoorzieningen) het soms moeilijk lijken te vinden om een jongere los te laten. Dit heeft deels met de urgentieroute te maken. Als je iemand te vroeg loslaat en hij gaat weer de fout in dan kan je 3 jaar geen urgentie meer aanvragen.

Wachtlijsten

Het aantal begeleid en beschermd wonen plekken is afgenomen waardoor er lange wachtlijsten zijn. Dit belemmert de uitstroom uit de nacht- en crisisopvang. *Hierbij moet worden opgemerkt dat uit cijfers niet blijkt dat het aantal plekken voor begeleid- en beschermd wonen de afgelopen jaren is afgenomen. Er is wel een afname in het aantal klinische plekken, maar die afname is gering. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een wachtlijst.*

Beleid woningcorporaties

Volgens respondenten gelden voor mensen die eenmaal uit huis gezet zijn strengere regels om weer een nieuwe woning te kunnen betrekken.

9 Gesuggereerde oplossingen

In lijn met de oorzaken, worden in de interviews twee oplossingsrichtingen gegeven: voorkom dat men dakloos wordt en zorg ervoor dat men weer snel uit die situatie komt.

Meer persoonlijke aandacht

Een overkoepelende oplossing die beide richtingen raakt, is dat als mensen tijdig hulp zoeken, zij goed moeten worden geholpen en dat de hulp snel op gang komt. Menselijk contact is daarbij essentieel. Het gaat om kwetsbare groepen die in de problemen komen. Als ze hulp vragen is het belangrijk dat ze een gezicht en een stem voor zich krijgen die hen kan helpen en niet een schema uitgereikt krijgen met daarin hoe ze het aan moeten pakken want dat werkt niet. Het is dus ook belangrijk begrip voor de

⁴⁸ Een uitkeringsaanvraag wordt pas na 4 weken in behandeling genomen, en daarna duurt het nog een aantal weken voordat de uitkering daadwerkelijk uitgekeerd wordt.

⁴⁹ Andere betrokkenen geven aan dat urgentie binnen een aantal weken geregeld kan worden.

situatie en het probleem te tonen en tijdig te signaleren dat mensen moeite hebben om te begrijpen wat er van hen verwacht wordt.

Hiervoor is het waarschijnlijk nodig dat de systemen zoals die bedacht zijn kritisch te bekijken. Bekijk de te doorlopen stappen met de doelgroep zelf. Waar loopt men tegenaan? Hoe kunnen we dat oplossen? Sluiten de verschillende systemen goed op elkaar aan (schuldhulpverlening, budgetbeheer, crisis- en nachtopvang, woning, inkomen, verzekeringen, urgenties aanvragen etc.)? Zo niet wat kunnen we daaraan veranderen?

Signaleren schulden/voorkomen huisuitzetting

Wat betreft preventie wordt het vroeg of eerder signaleren van schulden als belangrijkste oplossing genoemd. Praktisch gezien worden oplossingen genoemd als:

- zet al na een maand huurachterstand hulp in. Mensen met een laag inkomen – uit bijvoorbeeld een uitkering – halen niet makkelijk een maand huurachterstand in. Woningcorporaties zouden daarom het aanvaarden van hulp als voorwaarde kunnen opnemen in het huurcontract;
- biedt al hulp als er betalingsachterstanden aan het ontstaan zijn. Dit kan door budgetbegeleiding, het eerder beslag laten leggen op het inkomen of ervoor zorgen dat de vaste lasten ingehouden worden voordat het inkomen uitbetaald wordt;
- verstrek mensen een lening of zet de schulden om in een lening, totdat mensen hun leven weer een beetje op de rails hebben. Als er een maand huur wordt betaald door bijvoorbeeld de gemeente, dan voorkomt dit een huisuitzetting.
- geef jongeren een voorschot ter overbrugging van de 4-weken zoekperiode die voorafgaat aan het in behandeling nemen van een uitkeringsaanvraag.

Signaleren schulden/voorkomen huisuitzetting

Als mensen eenmaal dakloos zijn, is het belangrijk ze zo snel als mogelijk weer uit de opvang te krijgen. Om de uitstroom en doorstroom uit de voorzieningen te bevorderen zouden er meer betaalbare woningen moeten komen. Praktische oplossingen in deze richting die door de geïnterviewden genoemd worden zijn:

- Prefab woningen;
- Tijdelijke woningen voor gezinnen;
- Omklapwoningen; dit soort woningen dienen eerst als tussenvoorziening en kunnen later omgezet worden naar zelfstandige woningen;
- Woonwagens in de wijk waarin mensen tijdelijk ondergebracht kunnen worden;

Het aanbod van voldoende goedkope woningen heeft ook een preventieve werking. Met name voor de wat meer zelfredzame/minder kwetsbare daklozen.

Meer (tussen)voorzieningen

Daarnaast zijn meer begeleid en beschermd wonen voorzieningen nodig; in het bijzonder voor jongeren.

Versterking bemoeizorg

De geïnterviewden ervaren dat het vangnet voor de meest kwetsbaren verzwakt is. Zij geven aan dat meer aandacht voor deze zorgmijdende doelgroep wenselijk zou zijn en dat de bemoeizorg rol versterkt moet worden. Er zijn wel de FACT-teams bijvoorbeeld maar als die na 3 keer proberen niets hebben kunnen bereiken dan wordt iemand losgelaten. Voor de echte zorgmijders is dat te weinig.

Centrale opvangplek niet-Nederlanders

Een van de oplossingen die voor de daklozen van buiten Nederland genoemd wordt, is deze mensen naar een centrale plek toe te leiden en ze via daar passende hulp te bieden. Bijvoorbeeld door ze te helpen terug te keren naar het land van herkomst.

10 Conclusie/Samenvatting

Ontwikkelingen

Op basis van cijfermateriaal ontstaat het volgende beeld:

- Lichte daling in volwassenen die worden toegelaten tot de MO, maar een stijging in gebruikers van de nachtopvang, vooral in 2017
- Stijging in het aantal daklozen jongeren; groei neemt wel af
- Toename dakloze gezinnen
- Aanwijzingen voor toename (dakloze) bankslapers
- Geen aanwijzing toename buitenslapers
- Geen aanwijzingen voor toename ongedocumenteerden

Op basis van de interviews is de beleving dat er bij meer subgroepen sprake is van een stijging dan uit de cijfers bekend is. Het is niet duidelijk of dit een 'verkeerd' beeld is, of dat de betrokkenen ontwikkelingen zien die er wel degelijk zijn, maar niet worden geregistreerd of anderszins met cijfers kunnen worden onderbouwd. Met name bij daklozen die niet bekend zijn in de Maatschappelijke Opvang is dit ook lastig en is nader onderzoek wenselijk om te bezien of de signalen op een andere manier kunnen worden geverifieerd.

Het onderzoek heeft maar beperkt aanwijzingen opgeleverd voor ontwikkelingen *binnen* bepaalde subgroepen. Algemeen ontstaat wel het beeld dat, wanneer er al sprake is van een stijging het hierbij niet gaat om de groep (zwaar) verslaafden en mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen. Mogelijk is er wel een stijging van mensen met (zware) depressie.

Gesuggereerde oorzaken en oplossingen

Betrokken noemen de volgende mogelijke oorzaken voor (een stijging in) dakloosheid:

- complexe maatschappij waarin teveel wordt verwacht van participatie en zelfredzaamheid, met als gevolg daarvan onder andere schulden
- (strenger) beleid woningcorporaties
- Jongeren voelen zich niet thuis in de samenleving, stellen zichzelf buiten het systeem
- aanzuigende werking briefadressen
- mensen willen of kunnen niet terug naar land van herkomst; hier is het beter

- opeenstapeling van problemen (met name relatieproblemen en financiële problemen)
- tekort aan betaalbare woningen
- vertraging bij het aanvragen van een uitkering (met name bij jongeren)
- regels rondom de urgentieverklaring voor een woning
- wachtlijsten voor vervolgvoorzieningen

en de volgende mogelijke oplossingen:

- meer betaalbare woningen, op korte termijn door creatieve oplossingen zoals prefab-woningen en tijdelijke woningen
- meer persoonlijke aandacht in het hele proces
- eerder signaleren van en ingrijpen bij schulden (met name ook ter voorkoming van huisuitzetting)
- verstrekking van een lening (bijvoorbeeld bij schulden, ter overbrugging tijdens aanvraag uitkering of borg voor een woning)
- meer (tussen)voorzieningen
- versterking bemoeizorg
- centrale opvangplek niet-Nederlanders

RESULTATEN DEN HAAG

1 Daklozen met binding

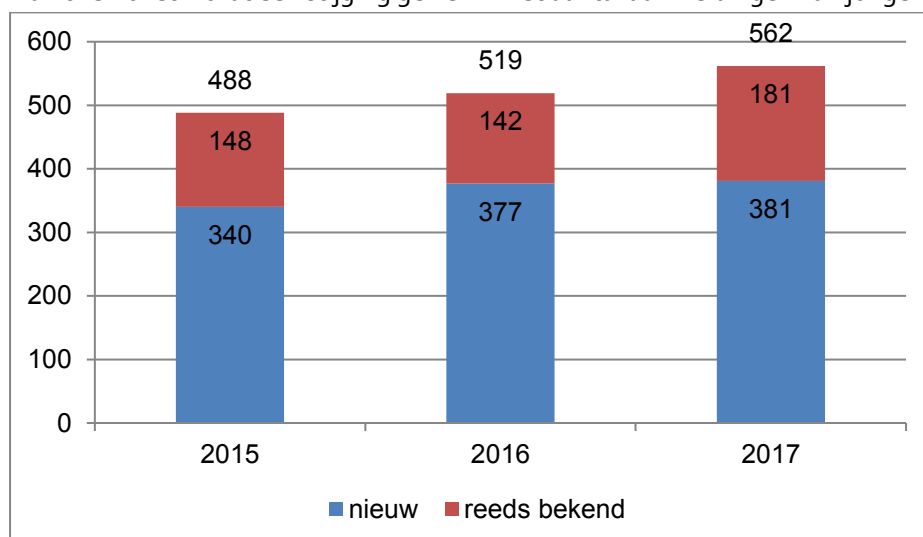
1.1 Jongeren

Dakloze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar kunnen in Den Haag terecht bij de nachtopvang van het Leger des Heils (Vast en Verder). Er is een aparte opvang voor jongens en meisjes. Jongeren vanaf 18 jaar kunnen wanneer er geen plaats meer is bij Vast en Verder ook terecht in de reguliere nachtopvang. Daarnaast kunnen jongeren voor begeleiding terecht bij het Jeugd Interventieteam (JIT) en bij het Jongeren Informatiepunt (JIP) voor informatie, advies en ondersteuning over uiteenlopende onderwerpen, zoals wonen, werk, en schulden. Toeleiding naar de opvang en het JIT wordt gedaan door het Daklozenloket.

Respondenten die werkzaam zijn bij de toeleiding of opvang geven aan een toename te zien in het aantal dakloze jongeren. Het Leger des Heils geeft aan dat vooral de toename onder de meisjes groot is en dat de opvang altijd vol is. Er zijn meer aanmeldingen dan jongeren die geplaatst kunnen worden in de opvang. De opvang voor jongens biedt plaats voor 18 personen, voor meisjes zijn er 11 plekken beschikbaar.

Door een respondent wordt genoemd dat er veel OGGZ problematiek speelt bij de dakloze jongeren. Een andere respondent geeft aan dat een toename in jongeren ook wel wordt veroorzaakt door jongeren zonder OGGZ problematiek en waar alleen huisvestingsproblemen spelen.

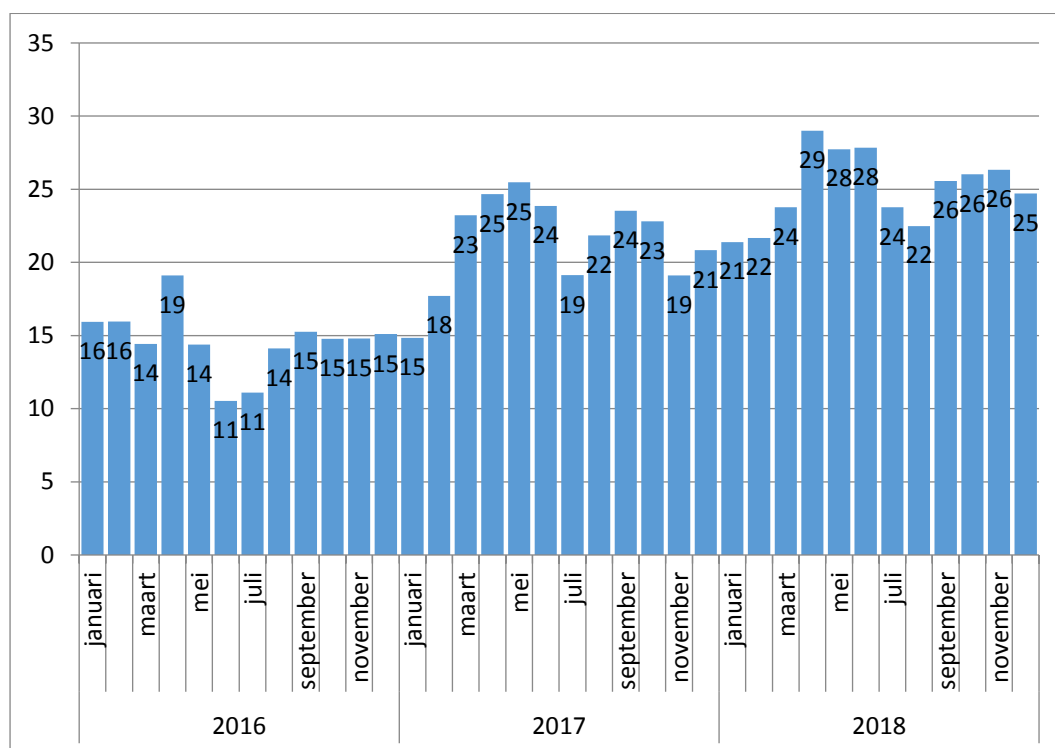
De cijfers bevestigen het beeld van de respondenten dat er een stijging is bij jongeren. Bij het Daklozenloket wordt een stijging gezien in het aantal aanmeldingen van jongeren tot 23 jaar (Figuur 47).



Figuur 47: Het aantal unieke daklozen tot 23 jaar dat aangemeld is bij het Daklozenloket naar 'nieuwe aanmelding' en 'reeds bekend' bij het Daklozenloket. Den Haag 2015/2017.⁵⁰

⁵⁰ Van Gorsel C, Henken S, Voet M (2018). CCP Jaarreportage centrumgemeente Den Haag 2015-2017. Den Haag: GGD Haaglanden.

Het aantal trajecten van jongeren bij Vast en Verder laat een stijging zien (Figuur 48). De capaciteit van de opvang is tussen 2016 en 2018 met bijna de helft toegenomen van 20 naar 29. De stijging van de capaciteit zal waarschijnlijk een gevolg zijn van de toegenomen vraag.



Figuur 48: Het gemiddeld aantal trajecten per dag van jongeren bij Vast en Verder naar maand. Den Haag 2016-2018.⁵¹

Cijfers bevestigen ook het beeld dat er veel OGGZ problematiek speelt bij dakloze jongeren, 56% van de dakloze jongeren heeft Ernstige Psychische Aandoeningen (EPA).⁵²

1.2 Alleenstaande volwassenen

Bij het Daklozenloket kunnen daklozen zichzelf aanmelden of door hulpverlening worden aangemeld. De daklozen worden bij het Daklozenloket gemonitord en toegeleid naar de maatschappelijke opvang en passende zorg. Voor het verblijf in de nachtopvang worden zorgpassen verstrekt door het Daklozenloket.

Bijna alle respondenten geven aan voldoende signalen te hebben om te spreken over een toename van het aantal daklozen. Dit wordt vaak gebaseerd op een toename van het aantal aanmeldingen bij het Daklozenloket en/of het aantal mensen dat gebruik maakt van de nachtopvang. Alleen de respondenten van een organisatie op het gebied van opvang en begeleiding geven aan dat ze het lastig vinden om aan te geven of er sprake is van een verandering in het aantal daklozen, omdat ze geen zicht hebben op de totale groep daklozen.

⁵¹ Leger des Heils (2018); persoonlijke communicatie

⁵² Van Everdingen, C. (2017). Daklozenzorg in Den Haag: de keten is zoek! Sittard: Van Everdingen ZorgConsult

Naast een toename in het aantal daklozen, geven diverse respondenten ook aan een verandering te zien in de samenstelling van de groep alleenstaande volwassen en signalen te hebben van een toename in verschillende subgroepen. Hieronder worden deze subgroepen kort uitgelicht.

Vrouwen

Meerdere respondenten zien een toename van het aantal vrouwen onder de daklozen. In de interviews wordt genoemd dat er ongeveer 50 vrouwen in de nachtopvang verblijven, terwijl dit er drie jaar geleden nog maar enkele waren. De vrouwenopvang is op de locatie van de Kessler Stichting, maar er zouden inmiddels ook vrouwen op de Zilverstraat verblijven.

Vrouwen waren altijd zelfredzamer dan mannen en hadden een groter sociaal netwerk, maar dit is blijkaar aan het veranderen.

Ouderen

Respondenten noemen dat het aantal ouderen onder de daklozen is toegenomen. Wanneer ze niet terecht kunnen in hun eigen netwerk of bij een verzorgingshuis, melden ouderen zich bij de opvang. Deze mensen vallen extra op, omdat ze vaak een grotere zorgbehoefte hebben. Onder de oudere daklozen zitten ook enkele mensen die dementie hebben.

Lichamelijke aandoeningen

Meerdere opvangorganisaties zien een toename van het aantal mensen met lichamelijke klachten. Er worden bij de opvang meer mensen gezien die problemen hebben met lopen en hulpmiddelen gebruiken zoals een rollator, krukken of een rolstoel. Toen de huidige nachtopvanglocatie van de Kessler Stichting in 2012 werd gebouwd, was er van deze problemen nog geen sprake en is de nachtopvang ingericht voor mensen die kunnen traplopen. Ook worden er meer mensen met een ziekte gezien of komen mensen na ontslag uit het ziekenhuis in de opvang terecht. Bij de opvang van de Kessler stichting is een ziekenboeg en komt soms de thuiszorg als er planbare zorg kan worden verleend. Een respondent geeft aan dat dit vroeger niet zo was.

Psychiatrische problematiek

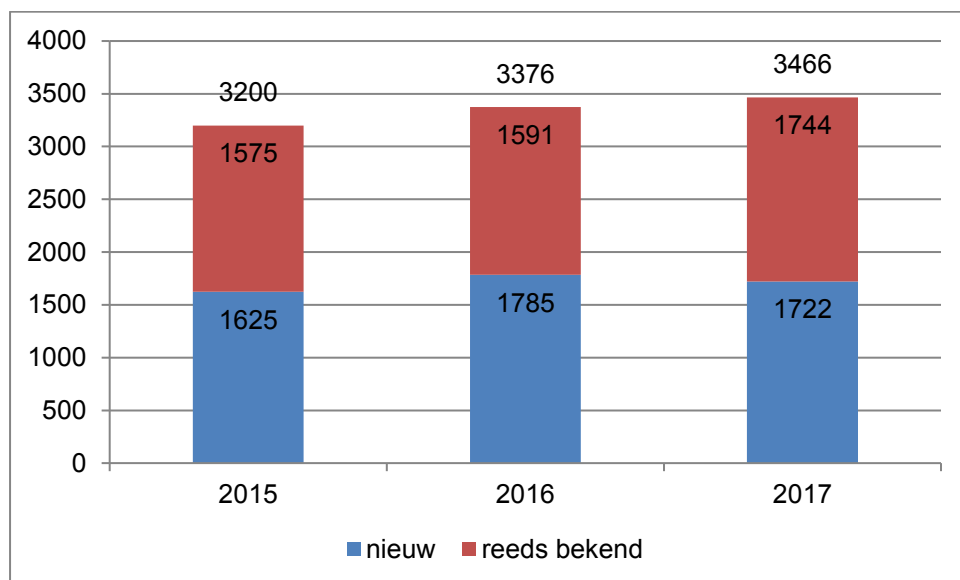
Er wordt meerdere keren in de interviews benoemd dat de problematiek van de doelgroep is toegenomen en dat er complexere problemen voorkomen bij de daklozen. Er worden vooral meer daklozen gezien met psychische problemen.

"Dit is een nieuwe ontwikkeling. Tegenwoordig zijn er meer mensen met psychiatrische problematiek, vroeger was dat een enkeling. Ook mensen die groepsongeschikt zijn, maar dan toch in de nachtopvang zitten. Dit is wel de meest opvallende ontwikkeling van de laatste jaren. Het heeft ook zo veel consequenties voor de rest. Het is niet alleen de groep zelf die niet op een plek zitten die niet goed voor hen is. Maar daarnaast heeft het ook zo veel effecten op de medebezoekers en op de medewerkers die er niet voor opgeleid zijn. Daar zie je dat aan alle kanten mis gaan en mensen onder lijden."

Er zijn diverse cijfermatige bronnen die ook signalen geven voor een stijging van het aantal daklozen. Allereerst laat figuur 49 een stijging zien van het totaal aantal aanmeldingen van daklozen van 23 jaar en ouder bij het Daklozenloket over de periode 2015-2017.⁵⁰

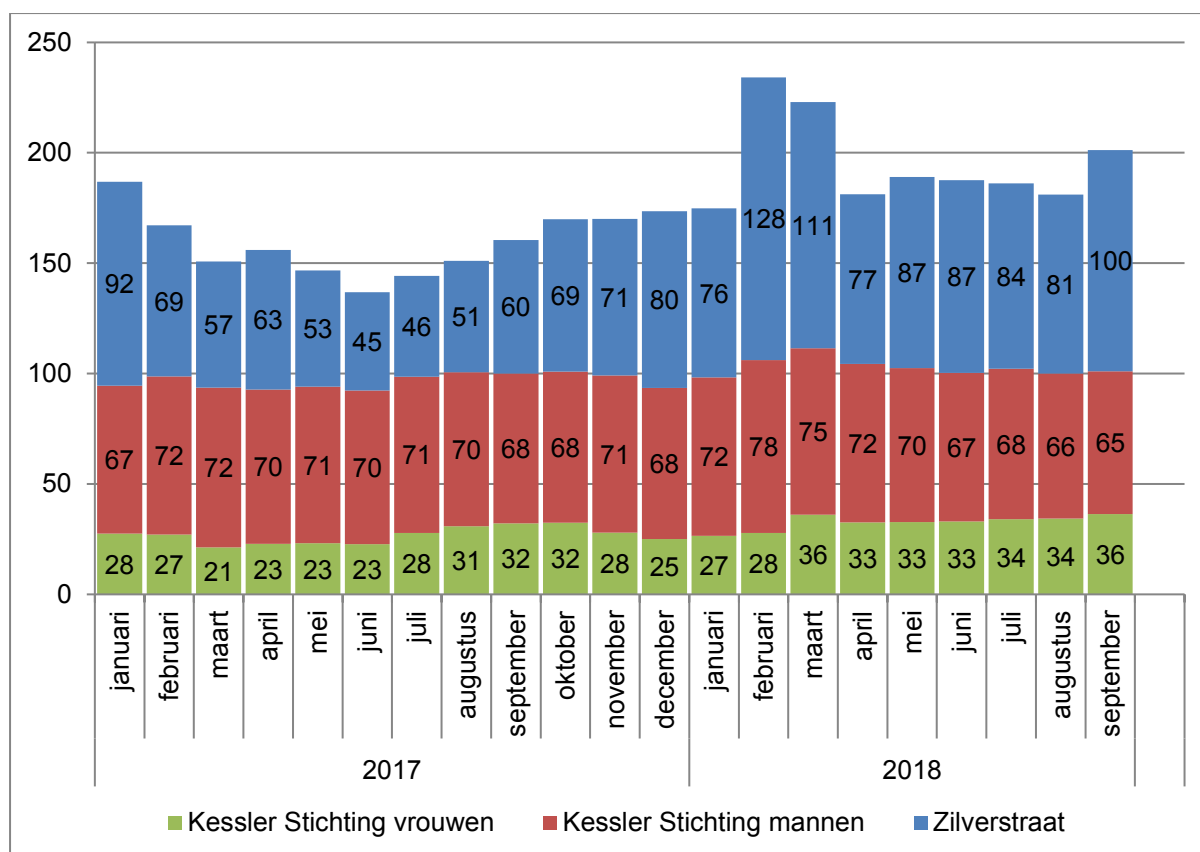
Voor ruim vier op de tien daklozen (alle leeftijden) is een traject gestart (2015: 41%; 2016: 42%; 2017: 44%). Vervuit de grootste groep verblijft tijdelijk bij familie of vrienden (49%), maar een deel heeft geen vaste verblijfplaats en komt in aanmerking voor een zorgpas om in de nachtopvang te kunnen verblijven. In dezelfde periode laat ook het aantal zorgpassen een stijging zien (alle leeftijden).⁵⁰

In 2017 is aan 985 personen een zorgpas door het Daklozenloket verstrekt. Dit aantal is hoger dan 2015 (767), maar vergelijkbaar met 2016 (997). Het aantal zorgpassen dat verlengd is, geeft een indicatie van de (stagnatie van) uitstroom uit de nachtopvang. Een vergelijkbaar beeld is te zien in de verlenging van de zorgpassen, in 2015 waren er 607 verlengingen, in 2016 783 en in 2017 737.



Figuur 49: Het aantal unieke daklozen van 23 jaar en ouder dat aangemeld is bij het Daklozenloket naar 'nieuwe aanmelding' en 'reeds bekend' bij het Daklozenloket. Den Haag 2015-2017.⁵⁰

Er is ook een stijgende trend te zien in het aantal personen dat gemiddeld per nacht in de nachtopvang verblijft (figuur 50). In de maanden november t/m maart kan de Winterkouderegeling van kracht zijn, waarbij er geen zorgpas of eigen bijdrage nodig is om toegang te hebben tot de nachtopvang. Dit verklaart de verhoogde aantallen in deze maanden. In de zomermaanden zitten er alleen personen met een zorgpas in de nachtopvang. Een vergelijking van juli 2017 met juli 2018 laat een stijging zien van gemiddeld 144 personen per nacht naar gemiddeld 186 personen per nacht.



Figuur 50: Gemiddeld aantal personen per nacht bij de Zilverstraat en Kessler Stichting naar maand. Den Haag 2017-2018. ^{51,53}

Een ander signaal dat wijst op een toename van het aantal daklozen, is de toegenomen druk tijdens de Winterkouderegeling. Onderstaande tabel laat zien dat sinds de winter van 15/16 zowel het aantal dagen dat de Winterkouderegeling van kracht is als het aantal bezoekers dat gebruikt maakt van de opvang tijdens de Winterkouderegeling is toegenomen. Deze stijgende trend is te zien voor het gemiddelde aantal bezoekers, het maximaal aantal bezoekers en het minimaal aantal bezoekers.

Tabel 3: Aantal dagen en bezoekers Winterkouderegeling nachtopvang 15/16 - 17/18 ^{51,53}

Winter	15/16	16/17	17/18	
Capaciteit	225	265	265	+18%
Aantal dagen Winterkouderegeling	26	49	75	+188%
Gemiddeld aantal bezoekers				
<i>Zilverstraat</i>	59	94	119	+102%
<i>Kessler Stichting</i>	102	97	106	+4%
Maximaal aantal bezoekers				
<i>Zilverstraat</i>	75	117	170	+127%
<i>Kessler Stichting</i>	110	107	122	+11%
Minimaal aantal bezoekers				
<i>Zilverstraat</i>	44	60	80	+82%
<i>Kessler Stichting</i>	94	77	91	-3%

⁵³ Kessler Stichting (2018); persoonlijke communicatie

Verder is een stijging te zien in het aantal dak- en thuislozenuitkeringen. In 2016 werden er 457 verstrekt en in 2017 500.⁵⁴ In 2018 waren er tot en met 10 december 2018 600 verstrekt.

Daarnaast is er ook een stijging in het aantal verstrekte briefadressen te zien. Een briefadres voor een dak- en thuisloze is noodzakelijk om onder meer een uitkering te krijgen en om zich te kunnen verzekeren tegen ziektekosten. Daklozen kunnen op verschillende manieren een briefadres krijgen; zij kunnen zich inschrijven bij familie of vrienden, een instelling of bij de gemeente. Cliënten die een daklozenuitkering krijgen, worden ingeschreven door de sociale dienst van de gemeente Den Haag. Op 1-1-2019 hebben zij 1609 briefadressen aan daklozen verstrekt.⁵⁴ Dit waren er respectievelijk 118 meer dan op 1-1-2018 en 207 meer dan op 1-1-2017.⁵⁴

Het Daklozenloket verstrekt een briefadres wanneer cliënten niet in aanmerking komen voor een daklozenuitkering en zij zich niet binnen hun netwerk of de instelling kunnen inschrijven. Binnen het Daklozenloket, waren in november 2017 ruim 200 briefadressen bekend. In de periode 1-1-2018 t/m 27-9-2018 zijn er 496 briefadressen uitgegeven voor unieke cliënten.⁵⁵

De respondenten spraken ook van een aantal subgroepen waarin een stijging te zien is. Het signaal van het stijgende aantal vrouwen wordt bevestigd door cijfers. In figuur 50 is te zien dat er een stijgende trend is in het aantal vrouwen dat verblijft in de nachtopvang van de Kessler Stichting. Over de Zilverstraat is geen uitsplitsing naar geslacht mogelijk. Hierdoor kan het aandeel vrouwen op het totaal niet goed berekend worden. Het aandeel vrouwen bij de Kessler Stichting op het totaal aantal daklozen bleef gelijk.

Daarnaast is het percentage vrouwen onder de nieuwe aanmeldingen bij het Daklozenloket in de periode 2015-2017 licht gestegen, van 32% in 2015 naar 36% in 2017.⁵⁰

De toename van ouderen is niet terug te vinden in de cijfers. Wanneer er gekeken wordt naar de aanmeldingen bij het Daklozenloket uitgesplitst naar leeftijdscategorie, is er in alle leeftijdsgroepen een evenredige stijging te zien.

Het signaal over daklozen met lichamelijke of psychische aandoeningen wordt bevestigd in zoverre dat het aandeel daklozen met een lichamelijk aandoening (80%) of EPA problematiek (68%) hoog is.⁵²

Echter zijn er geen cijfers voor meerdere jaren beschikbaar, waardoor er niet naar een trend gekeken kan worden.

1.3 Gezinnen

Een klein deel van de respondenten kan iets vertellen over de gezinnen. Degenen die er iets van weten, geven aan dat er volgens hen sinds 2015 een toename is van het aantal gezinnen dat zich meldt bij het Daklozenloket. Bij het Daklozenloket komen de feitelijk dakloze gezinnen, maar ook gezinnen die dreigen dakloos te raken. Ook komen er gezinnen naar het loket die tijdelijk worden opgevangen in hun netwerk, maar toch hulp nodig hebben.

Ook bij de gezinnen wordt er over een toename gesproken binnen bepaalde subgroepen.

⁵⁴ SZW daklozenloket Den Haag (2018); Gemeente Den Haag, dienst DPZ Jaarlijkse statistieken; persoonlijke communicatie

⁵⁵ Daklozenloket (2018); persoonlijke communicatie

Gezinnen uit het buitenland

Er lijkt een toename te zijn van dakloze gezinnen die uit het buitenland komen en zich gelijk melden bij het Daklozenloket. Het gaat dan bijv. ook om gezinnen die voorheen in Nederland gewoond hebben, maar terug zijn gekeerd naar het land van herkomst. Na een aantal jaar keren sommigen van hen weer terug naar Nederland, maar zij hebben dan niks meer om naar terug te keren. De herkomst van de gezinnen die zich melden bij het Daklozenloket is dan ook erg divers. Ze zijn bijvoorbeeld afkomstig uit Sint Maarten, Syrië, Iran en Engeland (vanwege Brexit). De vier grote steden hebben een grote aantrekkingskracht op deze gezinnen. Deze gezinnen worden vaak voor lange tijd opgevangen in hotels, vakantieparken, etc. Er is bovendien weinig uitzicht op uitstroom, omdat er geen urgentie kan worden aangevraagd en de kostwinner in de meeste gevallen een bijstandsuitkering ontvangt. Eén van de respondenten heeft bovendien van een organisatie die de belangen behartigt van Nederlandse burgers in het Caribisch gebied het signaal ontvangen dat er een enorme stijging van werkloosheid is in het Caribisch gebied en deze organisatie voorspelt dan ook dat er een toename zal zijn van terugkerende gezinnen uit het Caribisch gebied.

Jonge gezinnen

De respondent geeft ook aan een stijging te zien in het aantal dakloze tienermoeders en jonge gezinnen.

Zwangere vrouwen

Ook zijn er vrouwen die (hoog)zwanger in de opvang terecht komen of zwanger raken in de opvang. Het signaal van de zwangere vrouwen wordt ook door een andere respondent genoemd, volgens diegene zitten er 3 tot 8 zwangere vrouwen in de opvang. Er zijn geen cijfers beschikbaar om dit signaal te bevestigen.

De cijfers onderbouwen het gevoel van de respondenten over de stijging bij gezinnen: Het aantal aanmeldingen van (rechthebbende) gezinnen is in 2018 flink toegenomen in vergelijking met de jaren daarvoor (Tabel 4).

Tabel 4: Aantal aanmeldingen van gezinnen bij het Daklozenloket. Den Haag, 2015-2018 ^{50 55}

	2015	2016	2017	2018
<i>Aantal aangemelde gezinnen</i>	172	260	220	292
<i>Waarvan rechthebbend</i>	150 (87%)	200 (76%)	209 (95%)	242 (83%)
<i>Aantal geplaatste gezinnen</i>	59	62	96	83

Qua cijfers over subgroepen zijn er alleen cijfers beschikbaar over jonge gezinnen.⁵⁶ Speciale doelgroepen worden opgevangen via het Daklozenloket bij Zij aan Zij van het Leger des Heils, wanneer er sprake is van (jonge) vrouwen met kinderen. Hiervoor waren er in 2016 en 2017 een klein aantal plaatsen (<10) beschikbaar en er was sprake van een wachtlijst. Hiernaast is er bij Zij aan Zij plek voor 15 alleenstaande jonge moeders met een jeugdzorgindicatie. In een aantal perioden over 2016 was de vraag groter dan het aantal beschikbare plekken, gedurende 2017 niet.

⁵⁶ Meijerman A, Van der Meer RM, Henken S, Van der Elst M (2019). Kerncijfers OGGZ. Rapportage Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Wassenaar, Zoetermeer 2019

Het Leger des Heils heeft verder een capaciteit van 60-70 woningen voor jongerenopvang tot 23 jaar met jonge gezinnen, waarbij incidenteel de vraag groter was dan het aantal beschikbare plekken gedurende de periode 2016-2017.

Een deel van de gezinnen dat geen recht heeft op voorzieningen maar toch opvang nodig heeft wordt opgevangen in Den Haag. Een klein aantal (<10) gezinnen werd via deze vorm gedurende 2016 en 2017 opgevangen.

2 Daklozen zonder binding

2.1 Uit andere EU landen

Voor niet-rechthebbende dakloze MOE-landers is er het project Perspektywa, een samenwerking van de gemeente Den Haag met stichting Barka. Dit project biedt tijdelijke opvang en begeleiding met als doel uiteindelijk een vrijwillige terugkeer naar het thuisland te realiseren. Cliënten krijgen een zorgpas, voor toegang tot de nachtopvang, voor 4 weken als zij meewerken aan het project Perspektywa.

Meerdere respondenten geven aan een stijging te zien in het aantal daklozen uit andere Europese landen. Het gaat hierbij vooral om MOE-landers, arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen. Uit het interview met het Leger des Heils blijkt dat zij 10 nachtopvang plekken hebben voor deze groep MOE-landers en dat het aantal plekken tijdelijk is verhoogd naar 20. Daarnaast wordt benoemd dat er veel doorstroom is in de groep MOE-landers. Eerder was het een vrij vaste groep, maar de afgelopen jaren trekken veel mensen weg en komen er tegelijkertijd ook weer veel andere mensen voor terug.

In de interviews wordt het signaal over de toename van het aantal MOE-landers onder andere gebaseerd op een stijging van het aantal MOE-landers dat gezien wordt in de nachtopvang tijdens de Winterkouderegeling. Normaal gesproken kunnen daklozen zonder binding dan niet terecht bij de reguliere opvang, maar tijdens de Winterkouderegeling wel.

Een andere plaats waar een toename van het aantal MOE-landers wordt gesignaleerd door de respondenten is op straat en dan met name bij de soepbus. Deze bus rijdt dagelijks langs twee locaties in Den Haag (Centraal Station en de Torenstraat). Hier kunnen mensen terecht voor soep, brood, fruit en wat drinken. In de interviews wordt aangegeven dat er een grote toename is in het aantal mensen dat gebruik maakt van de soepbus. Volgens de Kessler stichting bestaat het overgrote deel van deze groep uit MOE-landers. Het is volgens hen niet bekend of deze mensen ook echt dakloos zijn, maar het is wel een hele kwetsbare groep.

Het signaal uit de interviews dat er een stijging is te zien in het aantal dakloze MOE-landers kan niet onderbouwd worden met directe cijfers. Wel zijn er een drietal bronnen die indirect wijzen op een toename van deze groep dakloze MOE-landers, namelijk de toename van het aantal deelnemers aan het project Perspektywa, de stijging van het aantal personen dat gebruik maakt van de nachtopvang tijdens de Winterkouderegeling en de stijging van het aantal personen dat gebruik maakt van de soepbus.

In 2016 zijn 54 personen gescreend aan het Daklozenloket om te bekijken of zij voldeden aan de criteria voor deelname aan project Perspektywa; 48 van hen kregen een zorgpas.⁵⁵ In 2017 was het aantal screenings gestegen tot 75 en kregen ze allemaal een zorgpas. Ook in 2018 kregen alle 92 gescreende personen een zorgpas. Slechts een heel klein deel keert terug naar het land van herkomst (7 in 2016, 8 in 2017, 33 in 2018; zie tabel 5).

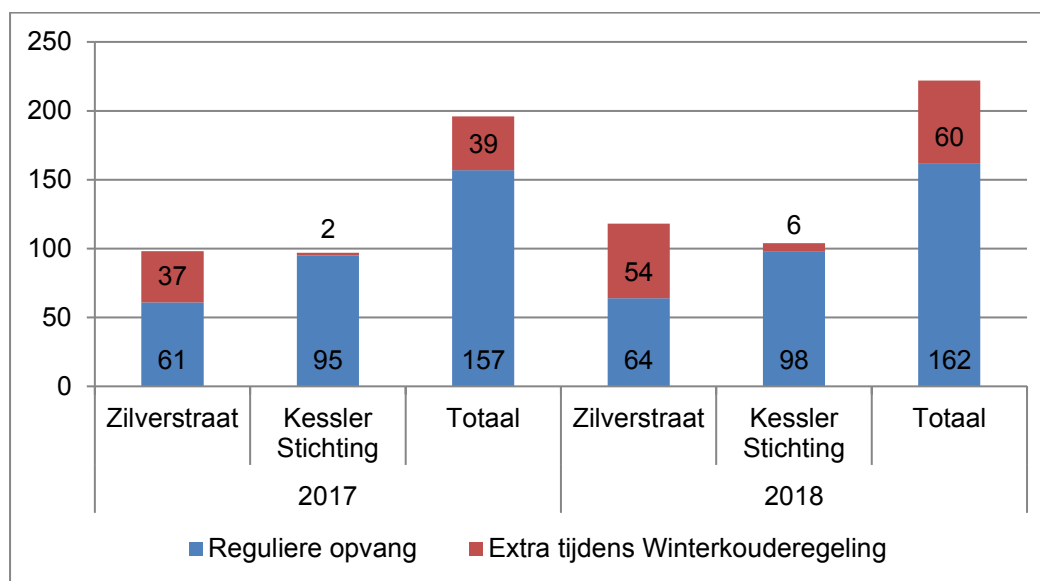
Tabel 5: Screening en deelname project Perspektywa, Den Haag, 2016-2018 ⁵⁵

	2016	2017	2018
Aantal unieke personen gescreend aan loket	54	75	92
Met zorgpas	48	75	92
Aantal unieke personen met zorgpas teruggekeerd	7	8	33*

*2 personen met zorgpas zijn zelf teruggekeerd

Onderstaande figuur 51 laat zien dat het aantal extra personen tijdens de Winterkouderegeling in januari en februari in 2018 ten opzichte van januari en februari in 2017 is gestegen.

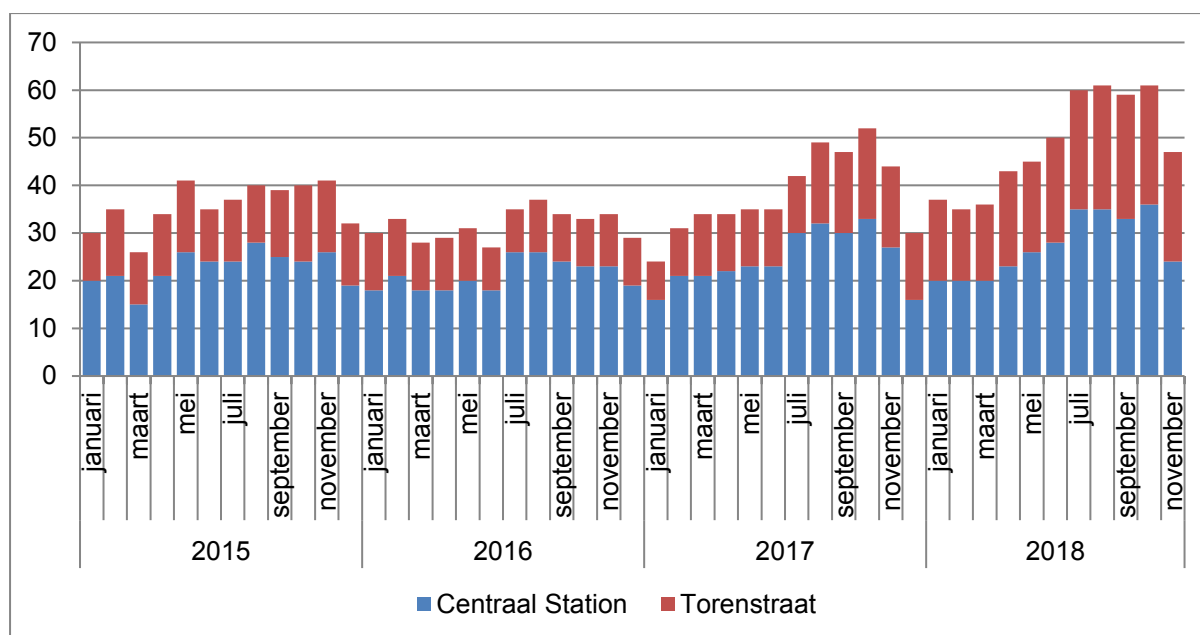
De achtergrond van deze groep is niet bekend. Wel is het aannemelijk dat een groot deel van deze groep uit dakloze MOE-landers bestaat.



Figuur 51: Gemiddeld aantal personen per nacht in de nachtopvang binnen en buiten de Winterkouderegeling in de maanden januari en februari. 2017-2018. ^{54, 53}

Figuur 52 bevestigt ook het signaal dat er een toename is van het aantal dakloze MOE-landers. Door de tijden heen is er een stijging te zien in het gemiddeld aantal mensen dat gebruik maakt van de soepbus. Hierbij valt op dat in de maanden november t/m maart gemiddeld minder mensen gebruik maken van de soepbus. Mogelijk komt dit door dat er in deze maanden ook regelmatig de Winterkouderegeling van toepassing is in de nachtopvang. Bij de opvang is dan ook een maaltijd verkrijgbaar voor niet-rechthebbende daklozen. Wanneer echter als voorbeeld de maanden juli worden vergeleken, is er een stijging te zien van gemiddeld 37 personen per nacht in 2015 naar gemiddeld 60 personen per nacht in

2018. Opvallend is dat het aantal en aandeel vrouwen dat gebruik maakt van de soepbus is gestegen (8% in 2017 en 12% in 2018).⁵³



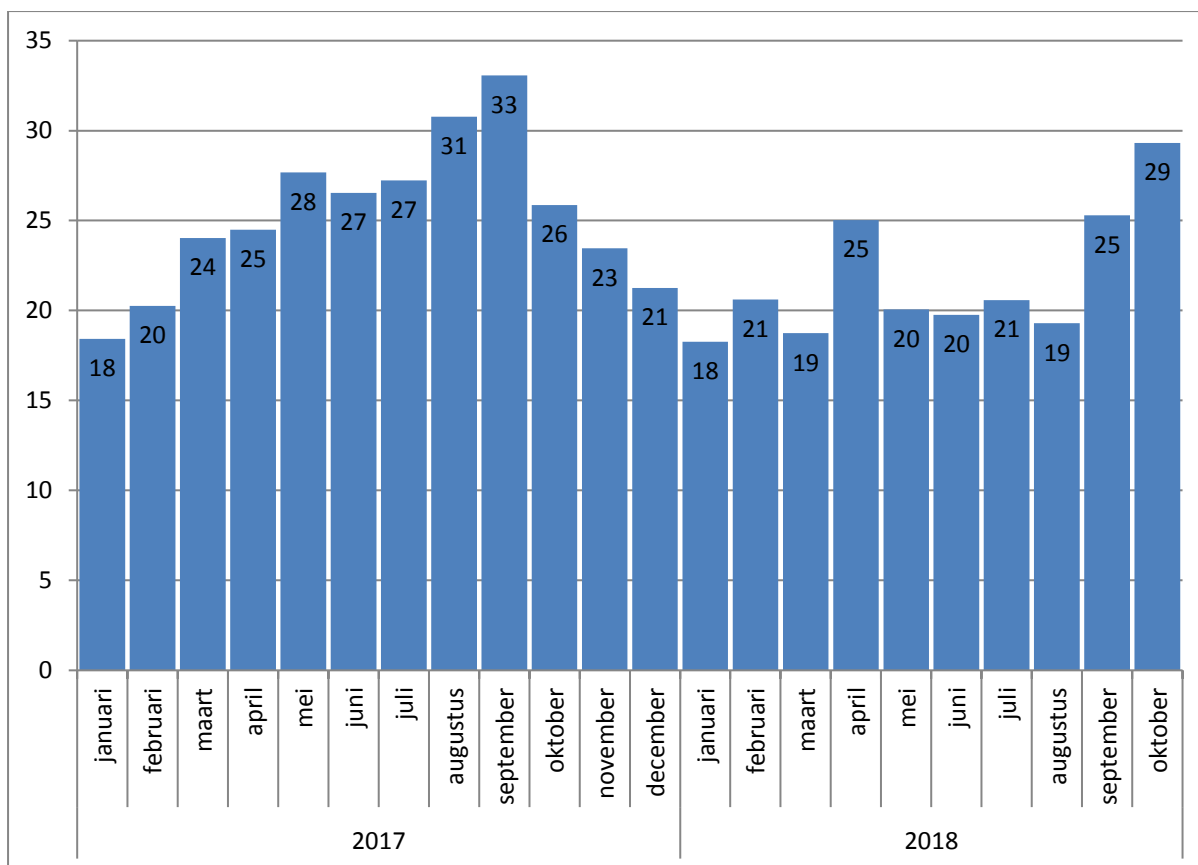
Figuur 52: Gemiddeld aantal personen per nacht bij de soepbus naar maand. Den Haag 2015-2018. ⁵³

2.2 Ongedocumenteerden

Over de ongedocumenteerden kunnen slechts een aantal respondenten wat vertellen. Een respondent geeft aan dat het aantal ongedocumenteerden redelijk stabiel is en dat er slechts af en toe een piek wordt gezien in het aantal ongedocumenteerden. Dit zijn volgens de respondent vaak mensen die incidenteel in de Bed Bad Brood (BBB) verblijven en dan weer vertrekken. De overige 80% procent die gebruik maakt van de BBB is een kwetsbare en zo goed als vaste groep die er al lang in zit. Deze mensen hebben een uitzichtloze situatie, omdat ze niet kunnen blijven maar ook niet verder kunnen komen in het proces of terug kunnen keren naar het land van herkomst.

Daarnaast wordt er in de interviews ook benoemd dat er mogelijk nog ongedocumenteerden zijn waar de geïnterviewde ketenpartners weinig zicht op hebben, omdat ze in hun eigen netwerk verblijven of bij andere instanties, zoals Vluchtelingenwerk of het Wereldhuis (ontmoetingsplek ongedocumenteerden voor steun en advies).

Cijfers bevestigen het beeld dat het aantal ongedocumenteerden redelijk stabiel is. Figuur 53 laat het gemiddeld aantal personen per nacht zien dat gebruik maakt van de BBB. De aantallen fluctueren over de tijd, maar dalen niet onder de 18 personen.



Figuur 53: Gemiddeld aantal personen per nacht bij Bed Bad Brood (BBB) naar maand. Den Haag 2017-2018. ⁵⁰

3 Buitenslapers

Buitenslapers kunnen zowel rechthebbend als niet-rechthebbend zijn en worden daarom apart beschreven.

De respondenten vinden het lastig om aan te geven of er een verandering is in het aantal buitenslapers door de tijd. Dat komt omdat het een moeilijk grijpbare groep is.

Volgens één van de respondenten is ongeveer tweederde van de buitenslapers MOE-lander. Zij willen niet terug keren naar het land van herkomst en slapen buiten.

Ook wordt benoemd dat het in sommige gevallen een moeizaam proces is om een dakloze MOE-lander te laten terugkeren naar land van herkomst. Pas als iemand ongewenst verklaard wordt, kunnen er acties worden ondernomen om iemand te laten terugkeren. Wel heeft het dan de voorkeur dat Barka dan nog een keer probeert een traject te starten om iemand vrijwillig terug te laten keren vanwege de warme overdracht.

Ongeveer een derde van de buitenslapers is volgens een respondent rechthebbend en zou geholpen kunnen worden door het Daklozenloket, maar doordat ze zorgmijdend zijn of de weg niet weten komen ze niet aan bij het Daklozenloket. Er zal volgens een andere respondent altijd een groep zijn die er voor kiest om buiten te slapen.

'Ik kan me toch voorstellen dat je als dakloze dan zegt dat je toch liever in een tentje wakker wordt met fluitende vogeltjes om je heen dan dat je tussen ruftende mannen ligt te slapen.'

In de interviews wordt ook benoemd dat buitenslapers niet heel honkvast zijn en dat ze alle kanten op gaan. Het komt bijvoorbeeld voor dat ze een maand in een andere stad verblijven en dan weer terug komen naar Den Haag. Een andere respondent geeft aan dat er buitenslapers zijn in bijna alle groengebieden in Den Haag. Weer een andere respondent zegt dat het grootste deel van de buitenslapers EPA-patiënt is.

In de interviews komt ook naar voren dat er voor de hele kwetsbare groep afspraken zijn gemaakt tussen het Daklozenloket en de handhavers. De afspraak is dat deze groep niet wordt weggejaagd, zodat het Daklozenloket contact kan maken en eventueel hulp kan bieden. Dit is voor de handhavers en ook de politie soms lastig, omdat hun taak primair orde handhaving van de leefomgeving betreft en niet het bieden van zorg.

Er zijn geen cijfers beschikbaar die kunnen laten zien of er een verandering is in het aantal buitenslapers in de afgelopen jaren. Wel is er sinds mei 2018 in Den Haag een multidisciplinair overleg met betrekking tot buitenslapers, waarin een persoonsgebonden aanpak wordt besproken. Hier zijn verschillende partijen bij aanwezig, onder andere cliëntmanagers, handhavers, stichting Barka, afdeling Veiligheid van de gemeente en de vreemdelingenpolitie (IND). De buitenslapers worden sinds het begin van dit overleg geregistreerd. Ook wordt de plek waar ze slapen geregistreerd. Dit vindt plaats aan de hand van meldingen van handhavers, zij mogen namelijk naar ID vragen. Er staan ongeveer 90 unieke personen op deze lijst.⁵⁵ Als er geen meldingen meer van een persoon zijn, worden ze van de lijst afgehaald. Er staan in november 2018 ongeveer 50 'actuele' personen op de lijst.⁵⁵

4 Oorzaken

Uit de gehouden interviews met de sleutelfiguren komt naar voren dat de stijging in het aantal daklozen zowel door een hogere instroom als door een stagnatie in de doorstroom en uitstroom wordt veroorzaakt.

Er wordt genoemd dat er niet één oorzaak kan worden aangewezen, maar dat het een samenhang is van oorzaken. Een rode draad hierin lijkt de veranderende maatschappij te zijn, waarin meer nadruk gelegd wordt op zelfredzaamheid en participatie. Voor deze doelgroep is dat juist lastig. Door individualisering en verharding van de maatschappij is het sociale netwerk waarop mensen kunnen terugvallen in geval van nood vaak klein. Daarnaast is berichtgeving in de media en de politiek vaak negatief over de doelgroep wat het draagvlak in de maatschappij niet ten goede komt.

“De maatschappij als geheel, maar ook het hulpverleningssysteem en de Maatschappelijke opvang gaat zodanig uit van criteria, voorwaarden en wenselijk gedrag, dat daar veel mensen op sneuvelen. Je komt erin terecht omdat je ergens een vlekje hebt en vervolgens wordt je niet geholpen omdat je daar een vlekje hebt.”

Hogere verwachtingen van de zelfredzaamheid worden ook gezien in de zorg en in wetgeving of beleid. Wijzigingen in de zorg, zoals langer thuis moeten blijven wonen en ambulantisering, hebben tot gevolg dat er voor bepaalde groepen een vangnet lijkt te ontbreken. Dit is voor kwetsbare mensen zonder een steunend netwerk een probleem. Door de meeste respondenten wordt met name de extramuralisatie (afbouw van bedden) en verschuiving naar ambulante zorg binnen de GGZ genoemd als oorzaak van een verhoogde instroom van daklozen. Maar ook ouderen die langer thuis moeten blijven wonen worden

genoemd. Zij blijven langer uit zicht, waardoor wanneer zij eenmaal wel in zorg komen de problematiek erger is geworden.

“ Er zijn niet ineens meer psychiatrische patiënten, maar deze mensen kunnen nergens meer terecht. Er is heel erg bezuinigd op klinische zorg, maar er is niet geïnvesteerd in ambulante zorg. Met name de capaciteit om mensen langer op te nemen of snel op te nemen is schrijnend. Ook worden mensen te snel na hun behandeling weer ontslagen uit een GGZ-instelling; een deel van deze groep is onder behandeld en valt weer terug.”

Daarnaast wordt er voor de jongeren benoemd dat er een vangnet ontbreekt in de zorg bij de overgang van hulpverlening van minderjarigen naar meerderjarigen.

Qua wetgeving en beleid wordt er gesproken van een systeem van regels en boetes die dakloosheid in stand houden. Er zijn een hoop regels waaraan de daklozen aan moeten voldoen, terwijl het niet kunnen voldoen aan de regels vaak ook de reden is dat ze in deze situatie zitten. Op het niet voldoen aan de regels volgen boetes of sancties die ervoor zorgen dat mensen (verder) in de financiële problemen komen of bijvoorbeeld niet kunnen deelnemen aan het zorgtraject dat nodig is om uit hun situatie te geraken. Als voorbeeld worden de strengere eisen voor een uitkering genoemd waarbij de sanctie is dat deze gekort of ingehouden kan worden. Ook werd benoemd dat het door deze maatregel moeilijker is om aan een woning te komen in de particuliere huur, omdat dit niet meer als vast inkomen wordt gezien door verhuurders. Ook de kostendelersnorm werd genoemd. Voor sommige jongeren zou dit de reden zijn dat zij niet langer kunnen thuis wonen en voor andere mensen dat zij niet in hun eigen sociale netwerk terecht kunnen.

“Wanneer je niet aan afspraken voldoet kan je uitkering gekort en daarna ingetrokken worden. Als je psychisch niet in orde bent en het zelf niet kunt regelen dan kun je makkelijk je huis kwijt raken en op straat terecht komen.”

“Onderdeel van de problematiek is dat je moeite hebt met passen binnen het systeem en dan tuigen we een systeem op waarvan jij en ik nog van denken hoe moet ik dat in godsnaam regelen en daar willen we al deze mensen in hebben. Dat gaat niet altijd, dat gaat echt heel vaak mis. Dat is eigenlijk heel treurig.”

Een oorzaak die voornamelijk een rol speelt in de door- en uitstroom is het gebrek aan huisvesting. Er is volgens de respondenten een tekort aan betaalbare woningen, doorstroomvoorzieningen en begeleid wonen. Mensen blijven langer dan noodzakelijk in de nachtopvang, waardoor de problematiek verergert.

Eén van de respondenten geeft aan dat voor jongeren vooral het huisvestingsprobleem een belangrijke oorzaak is van de toename van dakloosheid.

Ook de cijfers laten een krapte op de woningmarkt zien. In de particuliere woonmarkt is het aantal aangeboden huurwoningen op de aanbiddingssite Paradius de afgelopen jaren teruggelopen, ook het aantal huurwoningen onder de liberalisatiegrens is afgenomen (van 346 op 1-1-'12 naar 94 op 1-7-'18).⁵⁷ Binnen de sociale woningsector is het percentage voorrangskandidaten op het totaal aantal verhuringen toegenomen van 11% in 2010 tot 25% in 2017.⁵⁷

⁵⁷ Gemeente Den Haag (2018); Den Haag in cijfers.

Voor EU-migranten geldt dat de G4 een bepaalde aantrekkingskracht heeft en komen ze naar Den Haag om te werken. Maar ze hebben dan niet doorlopend betaald werk bijvoorbeeld door seizoenswerk. Er wordt aangegeven dat er dan niet wordt teruggekeerd naar Oost-Europa omdat er daar een stigma op ligt dat het niet gelukt is om in Nederland een huis en een baan te vinden.

5 Gesuggereerde oplossingen

De twee meest genoemde oplossingen hebben betrekking op de doorstroom en uitstroom van de daklozen. Enerzijds werd genoemd dat het zorgen voor voldoende beschikbare en betaalbare woningen nodig is. Hierbij worden diverse voorbeelden genoemd, zoals prefab woningen, woonvormen met begeleiding of het geven van urgentie aan daklozen.

"Ik denk dat het voornaamste toch is dat je mensen een dak boven het hoofd biedt. Vanuit een dakloze situatie een leven op orde krijgen is onmogelijk. Dat is echt onmogelijk. Het is ook altijd het eerste wat mensen zeggen. Mijnheer waarom gaat u niet gewoon werken. Ja, ik kan niet eens mijn tanden poetsen 's morgens. Ga maar eens solliciteren. Ik heb geen computer waar ik een brief op kan maken. Dat soort dingen. Voor ons is het allemaal vanzelfsprekend, maar een dakloze heeft zoveel beperkingen."

Daarnaast wordt genoemd dat de opvang anders ingericht moeten worden om door- en uitstroom te bevorderen. Kleinschalige en 24-uursopvang met begeleiding, het leveren van maatwerk en het helpen van het formuleren van een hulpvraag, omdat zonder hulpvraag geen zorgtraject gestart kan worden. Ook doelgroepgerichte opvang werd genoemd, waarbij er aparte opvanglocaties zijn voor mensen met bijvoorbeeld verslavingsproblematiek of mensen met psychiatrische problematiek. Diverse respondenten geven ook aan dat de keten versterkt moet worden. Hierbij werd door een respondent genoemd dat door alle partijen die een rol hebben in de re-integratie van de daklozen het probleem gezamenlijk zou moeten worden aangepakt, van zorg tot aan huisvesting.

Enkele geïnterviewden geven aan dat er moet/kan worden ingezet op preventie om een hogere instroom te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan preventie in de verslavingszorg, maar ook specifiek aan het voorkomen van dakloosheid door vroeg signalering van problemen die tot dakloosheid kunnen leiden.

Andere oplossingen die worden genoemd liggen meer op het gebied van regelgeving en beleid. Zoals het voorkomen van huisuitzettingen. Een huisuitzetting is traumatisch voor de diegenen die het overkomt en kost de maatschappij veel geld. Hierbij werd genoemd dat de huurschuld zou worden kunnen afbetaald op voorwaarde dat er hulpverlening wordt geaccepteerd. Ook het verplichten tot dagbesteding of school werd genoemd om zo structuur te bieden en het anders inrichten van het systeem van boetes en regels. Tenslotte wordt genoemd dat het belangrijk is om niet van iedereen zoveel zelfredzaamheid te verwachten.

"Die huisuitzettingen vindt ik ook altijd behoorlijk pittig. Dan lukt het allemaal niet. Verschillende organisaties signaleren dat betalingen achterblijven. Op een gegeven moment betaal je je huis lang genoeg niet en wordt je eruit gezet maar dan wordt ook alles wat je hebt, wordt weggehaald. Dus dan heb je al niet zo veel, loopt het allemaal al niet lekker en dan wordt heel de basis van je bestaan eigenlijk in de container gedumpt. Dan kom je berooid hier en zeg je 'ik ben vergeten mijn onderbroek te pakken, en mijn id-bewijs ben ik ook vergeten'. Dan sta je echt wel behoorlijk op o."

Voor daklozen zonder binding zijn oplossingen moeilijker. Mensen kunnen niet in hun eigen levensbehoefte voorzien, maar kunnen hier ook geen aanspraak maken op voorzieningen. Bij mensen uit Oost-Europa is het laten terugkeren naar land van herkomst in sommige gevallen een moeizaam proces. Pas als iemand ongewenst verklaard wordt, kunnen er acties worden ondernomen om iemand te laten terugkeren. Maar in sommige gevallen zijn ze binnen het half jaar weer terug.

Actieplan Maatschappelijke opvang Den Haag: Tien punten plan

In december 2018 heeft de wethouder Sociale zaken, Armoedebestrijding en Maatschappelijke opvang van Den Haag, Bert van Alphen, zijn actieplan Maatschappelijke Opvang voor de komende vier jaar bekend gemaakt. Het plan is opgesteld met de hulp van daklozen en de opvangorganisatie om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de werkelijkheid. Het integrale plan omvat zowel maatregelen die op korte termijn te realiseren zijn als maatregelen die meer tijd kosten om te realiseren. Hieronder worden de tien plannen kort genoemd:

1. Kleinschalige nachtopvang met goede zorg
We realiseren op korte termijn een voorziening voor wonen met begeleiding met een capaciteit van 90 plekken. De locatie Zilverstraat voor de overloop van de nachtopvang wordt binnen enkele maanden gesloten.
2. Pilot permanente winteropvang (winter 2018 - 2019)
Er komt in de winter 2018-2019 een pilot permanente winteropvang. Op basis van een evaluatie wordt in 2019 besloten over voortzetting.
3. Extra aandacht voor preventie
We zetten extra in op de preventie van dakloosheid, op het tegengaan van terugval en op het verruimen van de mogelijkheden om woonruimte te delen.
4. Zorgwekkende zorgmijders komen beter in beeld
Buitenslapers in Den Haag komen en blijven in beeld en worden waar mogelijk verleid om begeleiding of zorg te accepteren.
5. Zinvolle dagbesteding voor wie dat wil, 24 uren opvang voor wie dat nodig heeft
Er komt een aanbod van zinvolle dagbesteding voor wie dat wil, werk voor wie dat kan en voor wie dat nodig heeft wordt 24 uren-opvang gerealiseerd.
6. Iedere dakloze krijgt een ondersteuningsplan met zorg, begeleiding en schuldhulpverlening
We gaan er voor zorgen dat meer cliënten uit de maatschappelijke opvang zorg en begeleiding (MwA) krijgen. Het doel is dat alle cliënten van de MO in beeld zijn en dat voor/met hen een plan of traject wordt afgesproken.
7. Meer woningen voor de MO-doelgroep
Er komen jaarlijks 100 zelfstandige en betaalbare woningen extra beschikbaar voor MO en andere zorgdoelgroepen
8. Ruimte voor kleinschalige (innovatieve) woonvormen voor de MO en voor Beschermd en Begeleid Wonen.
Naast zelfstandige woningen worden ook kleinschalige woonvormen voor de doelgroep gerealiseerd, zo mogelijk verspreid over de stad.
9. Permanente opvang creëren voor mensen zonder perspectief op verbetering
Er komt permanente opvang / huisvesting voor de groep mensen zonder perspectief op verbetering
10. Extra aandacht voor communicatie, met de stad en met de doelgroep

*We willen de beeldvorming rondom daklozen en de maatschappelijke opvang positief veranderen.
De communicatie met de doelgroep krijgt nieuwe impulsen met het Daklozenloket-nieuwe stijl.*

Dit plan omvat meerdere maatregelen die ook in de interviews door de ketenpartners werden benoemd.

6 Samenvatting en conclusie

Door bijna alle respondenten wordt genoemd dat er sprake is van een toename van het aantal daklozen. Ook de cijfers laten een stijging zien. Hierbij is gekeken naar het aantal aanmeldingen bij het Daklozenloket, het aantal zorgpassen, het gemiddeld aantal personen per nacht in de nachtopvang, de toegenomen druk tijdens de Winterkouderegeling op de nachtopvang en het aantal dak- en thuislozen uitkering en het aantal verstrekte briefadressen.

Ook wordt er door de respondenten genoemd dat er een verandering zichtbaar is in de samenstelling van de groep daklozen en dat er sprake is van een stijging in een aantal subgroepen. Dit wordt in een aantal gevallen ook ondersteund door de beschikbare cijfers. Het gaat hierbij om de groepen jongeren, vrouwen en gezinnen.

In een aantal gevallen wordt door een aantal respondenten genoemd dat er sprake is van een stijging, maar zijn er geen cijfers beschikbaar om dit signaal te ondersteunen. Dit zijn de volgende groepen: personen met een psychische aandoening, ouderen en personen met een lichamelijke beperking.

Door de respondenten wordt eveneens genoemd dat er sprake is van een stijging van het aantal MOE-landers onder de daklozen. Er zijn geen directe cijfers beschikbaar om dit signaal te ondersteunen, maar de toename van het aantal deelnemers aan project Perspektywa, de stijging van het aantal personen dat gebruik maakt van de nachtopvang tijdens de Winterkouderegeling en de soepbus wijzen (indirect) op een toename van deze groep.

Het aantal ongedocumenteerden lijkt redelijk stabiel te zijn volgens een respondent; de overige respondenten kunnen weinig over deze groep vertellen. Ook de cijfers (aantal personen per nacht in de nachtopvang van BBB) fluctueren en geven niet duidelijk een toe- of afname aan.

Het is onduidelijk of er sprake is van een toe- of afname in het aantal buitenslapers. Dit wordt niet genoemd in de interviews en er zijn hier ook geen cijfers voor meerdere jaren voor beschikbaar.

Uit de gehouden interviews met de sleutelfiguren komt naar voren dat de stijging in het aantal daklozen zowel door een hogere instroom als door een stagnatie in de doorstroom en uitstroom wordt veroorzaakt. Er wordt genoemd dat er niet één oorzaak kan worden aangewezen, maar dat het een samenhang is van oorzaken. Een rode draad hierin lijkt de veranderende maatschappij te zijn, waarin meer nadruk gelegd wordt op zelfredzaamheid en participatie. Hogere verwachtingen van de zelfredzaamheid worden ook gezien in de zorg en in wetgeving of beleid. Hierbij kan gedacht worden aan de extramuralisatie en verschuiving naar ambulante zorg binnen de GGZ. Qua wetgeving en beleid wordt er gesproken van een systeem van regels en boetes die dakloosheid in stand houden, bijv. de strengere eisen voor een uitkering en de kostendelersnorm. Een oorzaak die voornamelijk een rol speelt in de door- en uitstroom is het gebrek aan huisvesting. Er is volgens de ketenpartners een tekort aan betaalbare woningen, doorstroomvoorzieningen en begeleid wonen.

De twee meest genoemde oplossingen hebben betrekking op de doorstroom en uitstroom van de daklozen. Enerzijds wordt genoemd dat het zorgen voor voldoende beschikbare en betaalbare woningen nodig is. Daarnaast wordt genoemd dat de opvang anders ingericht moeten worden om door- en uitstroom te bevorderen. Diverse ketenpartners geven aan dat de ketenzorg versterkt moet worden en dat de samenwerking tussen partijen verbeterd moet worden. Daarbij wordt aangegeven dat de regierol van het Daklozenloket versterkt moet worden.

Ook worden oplossingen genoemd die de opvang kunnen verbeteren en dat er doelgroepgerichte opvang zou moeten zijn. Enkele geïnterviewden geven aan dat er ingezet moet worden op preventie om dakloosheid te voorkomen.

Bijlagen

1 Kanttekeningen bij de term Zelfredzaamheid

De term “zelfredzame daklozen” leidt tot veel weerstand. Indien iemand dakloos is, lijkt dat per definitie te betekenen dat iemand niet zelfredzaam is. De term zelfredzame daklozen lijkt daarmee te impliceren dat er een groep daklozen is die geen hulp of ondersteuning nodig zou hebben. Om deze term in de juiste context te plaatsen en interpreteren wordt in deze paragraaf de oorsprong en de wijze waarop ze gebruikt wordt toegelicht. Daarbij moet worden vermeld dat het een term is die vooral uit Amsterdam stamt en in andere steden minder wordt gebruikt.

De term “Zelfredzame daklozen” en gebruik van de zelfredzaamheidmatrix

Enkele mediaberichten gaan over de toename van het aantal “zelfredzame” daklozen⁵⁸. Ook in dit onderzoek zijn er aanwijzingen dat deze groep groter wordt in sommige steden. Wat wordt er nu bedoeld met “zelfredzame” daklozen?

Achtergrond; de maatschappelijke opvang is bedoeld voor de meest kwetsbare groep.

Het aantal plaatsen in de Maatschappelijke Opvang (MO) is beperkt, en de opvang is kostbaar omdat deze wordt gecombineerd met een intensief aanbod van zorg en begeleiding. Een indicatie voor een plek in de residentiële Maatschappelijke Opvang wordt dan ook enkel toegewezen aan de meest kwetsbare groep daklozen, die deze zorg en begeleiding nodig hebben. Dit is geen nieuw beleid. In de jaren negentig richtten de “sociale pensions” zich specifiek op de meest kwetsbare daklozen, met name daklozen met verslavings- of andere psychiatrische problemen. Dit om te voorkomen dat juist deze groep op straat bleef staan. De toewijzing werd over gelaten aan de voorzieningen van de organisaties voor maatschappelijke opvang die elk hun eigen wachtlijsten hadden. Tijdens de ontwikkeling en uitvoering van fase 1 van het “plan van aanpak maatschappelijke opvang” is de indicatiestelling gecentraliseerd en wordt dit uitgevoerd door de GGD/gemeente. Zo is er meer zicht gekomen op de wachtlijsten met mensen die in aanmerking komen voor de MO.

En de rest van de groep is die “zelfredzaam”?

Indien iemand niet kwetsbaar genoeg is om voor de MO in aanmerking te komen wil dit niet zeggen dat er niets aan de hand is. De term “zelfredzame daklozen” wekt de suggestie op dat geen verdere hulp nodig is. Dit is versterkt doordat de indicatiestelling voornamelijk gericht was op de indicatie voor toegang tot de MO en te weinig op de vraag welke hulp en begeleiding het beste bij de situatie van de persoon past.⁵⁹ Inmiddels wordt steeds meer aanbod ontwikkeld passend bij deze groep “zelfredzame daklozen”.

Waar komt de term “zelfredzame daklozen” vandaan?

De term “zelfredzame daklozen” is gerelateerd aan het gebruik van de Zelfredzaamheidmatrix of ZRM. Dit instrument wordt in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bij de screening gebruikt als leidraad voor het gesprek aan het daklozen loket. De ZRM dwingt te kijken naar alle 13 leefdomeinen zodat ook

⁵⁸ O.a. in de Groene Amsterdammer en Nieuwsuur (november 2017)

⁵⁹ Hier is na aanleiding van kritiek van de Amsterdamse rekenkamer verandering in gekomen. Het eerste gesprek bij het daklozenloket is uitvoeriger en ook bij mensen die niet voor de Amsterdamse MO in aanmerking wordt meer aandacht besteedt voor welke hulp iemand wel in aanmerking komt en waar deze hulp het beste kan worden gegeven.

gekeken wordt naar de domeinen waarop iemand wel zelfredzaam is. De scores op de leefdomeinen van de ZRM zijn als het ware een samenvatting van het gesprek.

Is er een ZRM algoritme waardoor de beslissing voor toegang tot de MO bepaald wordt?

In Amsterdam is voor de Centrale Toegang een beslissingsondersteunings-instrument ontwikkeld op basis van de ZRM. Uit de analyse bleek dat de beslissing van de verpleegkundige met dit instrument goed voorspeld kan worden, waarbij alle domeinen, in meer of mindere mate, van invloed zijn.⁶⁰ Het gebruik van de ZRM maakt daarmee de beslissing voor het wel of niet verlenen van een indicatie bij de centrale toegang transparant. De score op het instrument is niet bepalend voor de beslissing; het staat de verpleegkundige vrij om, gezien de specifieke omstandigheden van de cliënt, anders te beslissen.

Zijn er nog andere termen voor Zelfredzame daklozen?

De minder kwetsbare groep wordt ook wel “economisch daklozen”, “bankslapers”, “adreshoppers” of “nieuwe daklozen” genoemd. Geen van deze termen dekt de lading helemaal. Hoewel “economische” problemen zoals werkloosheid en schulden algemeen zijn, zijn schulden alleen steeds minder vaak een reden om huisvesting te verliezen. De daling van het aantal huisuitzettingen in Amsterdam juist ten tijde van de crisis ingezet.⁶¹ Ook de termen “bankslapers” of “adreshoppers” voldoen niet helemaal. Onder de personen die toegang krijgen tot de MO kunnen in sommige steden ook mensen zijn die wisselend kunnen overnachten bij kennissen, familie of vrienden en omgekeerd krijgen mensen die op straat of in de opvang verblijven niet overal automatisch toegang tot de MO.

Recentelijk is ook de term “pechmannen” geïntroduceerd⁶²: mannen die om allerlei redenen zakelijk en persoonlijk in een problematische situatie zijn gekomen. Dit is misschien nog de best passende term, hoewel er, al is het een minderheid, ook vrouwen in een dergelijke situatie terecht komen en ook de meer kwetsbare daklozen deels door pech in deze situatie terecht zijn gekomen.

Wordt er in de G4 op dezelfde manier mee omgegaan?

Nee, het onderscheid wordt op de verschillende manieren gemaakt en heeft ook andere consequenties.

Amsterdam

In Amsterdam wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die wel of geen toegang hebben tot de maatschappelijke-opvangketen, dat wil zeggen mensen die volgens de screening niet zelfredzaam zijn én binding met de regio hebben en mensen die naar andere ketens of instellingen worden verwezen voor hulp. Voor deze laatste groep, de meer “zelfredzame” daklozen zijn er passantenhotels. Ook kunnen zij bij WPI (Werk, Participatie en Inkomen) een daklozen-uitkering, een briefadres en ondersteuning door maatschappelijk werk krijgen. Voor een woning kunnen ze zich, net als andere Amsterdammers, inschrijven in woningnet. Momenteel wordt een pilot uitgevoerd waarbij deze groep daklozen wordt verwezen naar huizen van de wijk, voor een hulpaanbod op maat. De extra opvang tijdens de winter is open voor beide groepen, de reguliere nachtopvang is voornamelijk voor de mensen in de keten bestemd of mensen die nog niet gescreend zijn.

⁶⁰ Steve Lauriks, et al. The use of the self-sufficiency matrix (SSm-D) to inform allocation decisions to public mental health care for homeless people. *Comm Mental Hlth J* 2014; 50(5): 583-590.

⁶¹ Aantal huisuitzettingen neemt sterk af en zeker bij huurachterstand en schulden kan dit in het algemeen voorkomen worden o.a. door programma's als “(vroeg) erop af”.

⁶² [Pechmannen zijn de nieuwe daklozen; NRC: 20 juni 2017](#)

Rotterdam:

De organisatie van de zorg en opvang in Rotterdam wordt met name bepaald aan de hand van de vraag of iemand daadwerkelijk dakloos is.

Volwassenen die dreigend dakloos zijn of geen eigen verblijfplaats (meer) hebben maar wel terecht kunnen in hun eigen netwerk, worden verwezen naar de Vraagwijzers in de wijk. Daar kunnen ze (eventueel met inzet van de wijkteams) hulp krijgen bij onder andere het aanvragen van een uitkering, een briefadres en (zo nodig) de inzet van geestelijke gezondheidszorg.

Als mensen daadwerkelijk dakloos zijn en acute zorg en opvang nodig hebben kunnen ze terecht bij het loket van Centraal Onthaal. Aan de hand van een intake, waarbij ook de ZRM wordt gebruikt, wordt toegang verleend tot de MO (waaronder nachtopvang en crisisopvang voor gezinnen). Hiervoor gelden de volgende criteria:

- U bent 23 jaar of ouder en legaal in Nederland
- U bent dakloos, u heeft geen plek meer om te wonen
- Het lukt u niet om op eigen kracht of met hulp van mensen uit uw netwerk (familie, vrienden, kennissen) opvang te regelen
- En/of u heeft chronisch psychisch of psychosociale problemen, een verslaving of een verstandelijke beperking.

Voor daklozen kan na de eerste opvang een indicatie worden afgegeven voor een WMO-maatwerk arrangement (intramuraal of extramuraal). Een dergelijke indicatie kan ook worden afgegeven voor thuislozen zoals bankslapers).

Utrecht

Opvang wordt geboden aan mensen die de thuissituatie noodgedwongen verlaten hebben en zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving.

Den Haag

Bij het Daklozenloket wordt gebruik gemaakt van de ZRM bij de screening. Professionals bepalen zelf hoe zij deze gebruiken voor het inzetten van de juiste zorg.

2 Geraadpleegde organisaties in de verschillende steden

Voor dit onderzoek is in elke stad informatie verkregen van vele verschillende organisaties en personen. Hierbij willen we iedereen hartelijk danken voor hun medewerking. Hieronder worden de geraadpleegde organisaties per stad beschreven.

AMSTERDAM

Organisaties die opvang bieden

- GGD Veldregisseurs: De afdeling Maatschappelijke en Geestelijke Gezondheidszorg van de GGD Amsterdam verleent sociaal-medische zorg aan mensen met psychische problemen die zichzelf verwaarlozen en veelal overlast veroorzaken. Dit betreft onder andere dak- en thuislozen, alcoholisten, druggebruikers, chronisch psychotische mensen, kinderen in probleemgezinnen en slachtoffers van seksueel geweld. Naast deze individuele zorg is MGGZ verantwoordelijk voor het bewaken van de keten en signaleren van ontwikkelingen binnen de keten en de doelgroepen die zij bedienen. Deze taak wordt uitgevoerd door de veldregisseurs. Binnen de afdeling MGGZ hebben we vier veldregisseurs gesproken met allen een iets ander perspectief. Een veldregisseur heeft zicht op de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang en de Winteropvang, een veldregisseur is verantwoordelijk voor de jongerenketen (18-23, incl. jonge moeders), een veldregisseur richt zich op gezinnen en volwassenen (23+) en een veldregisseur is bezig met uitgeprocedeerde asielzoekers en EU burgers.
- Het Leger Des Heils (Goodwill Centra Amsterdam, GWCA) ondersteunt kwetsbare mensen in de samenleving op verschillende vlakken met opvang of begeleiding. We stelden vragen aan het hoofd van Bureau Traject Management dat zich richt op het ondersteunen van daklozen bij het vinden van de juiste zorg, opvang en/of dagbesteding en interviewden een teamleider van nachtopvang de Zuiderburgh, een van de twee nachtopvang locaties van het LDH in Amsterdam.
- HVO/Querido: Is een zorgorganisatie die kwetsbare Amsterdammers opvang, woonbegeleiding en dagbesteding biedt. Een van de nachtopvang plekken van HVO is de Poeldijkstraat met laagdrempelige nachtopvang en opvang voor klanten die door het trajecthouders team van de centrale toegang maatschappelijke opvang (CTMO) aangemeld worden voor een periode en vaak uiteindelijk blijven als overbruggingsplekken voor uitstroom naar MO of BW. Daar hebben we de zorg coördinator geïnterviewd.
- Het Stoelenproject is de meest laagdrempelige nachtopvang van Amsterdam. Bezoekers kunnen van half september tot 1 mei terecht voor opvang en kunnen hiervoor, indien beschikbaar, een bon krijgen voor 3 of 4 dagen opvang per keer. Van het Stoelenproject hebben wij de coördinator geïnterviewd en is de aanvullende informatie gecheckt bij de voorzitter
- De Regenbooggroep biedt dak en thuislozen onder andere dagopvang bij inloophuizen in Amsterdam, projecten om klanten aan onderdak te helpen en maatschappelijk werk. We interviewden de manager hulpverlening en inloophuizen, en een maatschappelijk werker van een van de inloophuizen/gebruikersruimtes met beperkte nachtopvang/crisisopvang is AMOC, gericht op kwetsbare EU-burgers.
- Streetcornerwork richt zich met name op jongeren en langdurige verslaafden, met dagbesteding, toeleiding, hulpverlening en opvang. Van streetcornerwork hebben we een teamleider gesproken.

Organisaties die hulp en ondersteuning op straat bieden

- Veldwerk richt zich met name op zorgtoeleiding van mensen op straat. Spoort actief (O)GGZ doelgroep die zich in het openbare domein ophouden en straatslapers op en probeert ze naar de juiste zorgkaders te begeleiden. Van Veldwerk interviewden wij een (vakinhoudelijk) coördinator.
- Soepbus is een project van het Leger des Heils waarbij op drie avonden per week, op drie plekken in Amsterdam, soep, dekens en een luisterend oor geboden wordt en waar mogelijk hulp zoals repatriëring. Wij interviewden de coördinator van de Soepbus.
- GGD Vangnet biedt bemoeizorg voor mensen in een sociaal-maatschappelijke of psychische crisis. Dit gaat via onder andere crisisopvang, afgaan op meldingen van zorg en overlast, zorg coördinatie. Zo wordt contact gelegd met klanten met acute of langdurige problematiek en vaak niet (meer) in beeld bij hulporganisaties. Wij interviewden de teamleider van de Wijk-GGD.

Organisaties die andere hulp bieden aan of contact hebben met daklozen

- Politie Amsterdam komt op verschillende manieren in aanraking met de doelgroep. Wij interviewden twee wijkagenten die contact hebben met daklozen die zich op hotspots in hun wijk ophouden. Ook werd een coördinator persoonsgerichte aanpak en daderregie geïnterviewd die betrokken is in een groot netwerk van organisaties in Amsterdam die zich richten op het bieden van begeleiding met drang, dwang of motivatie, om veelplegers, verslaafden en dak- en thuislozen een kans te geven op normaal functioneren in de samenleving. Tot slot werd een coördinator persoonsgerichte aanpak van een wijkteam geïnterviewd die zich onder andere bezig houdt met het toeleiding naar zorg en hulpverlening van kwetsbare personen in zijn wijk.
- Dienst Wonen Gemeente Amsterdam functioneert als platform voor wonen en stedelijke vernieuwing en werkt onder andere aan een platformfunctie om bijeenkomsten rondom wonen te organiseren, aan het aandrijven van beleidscycli rondom wonen en vernieuwing, aan ondersteuning bieden op het gebied van wonen aan burgers die het nodig hebben, het uitgeven van vergunningen en preventie van woningmisbruik. Wij interviewden de projectleider van het programma Huisvesting Kwetsbare groepen, met zicht op ontwikkelingen op de woningmarkt voor de doelgroep van dit onderzoek, belast met vier actielijnen: Monitoring en sturing, Meer woonruimte beschikbaar krijgen, Passende arrangementen ontwikkelen, en Werkprocessen verbeteren en vernieuwen.
- De Daklozenvakbond is een belangenbehartigingsorganisatie voor daklozen. Door ervaringsdeskundigen wordt cliënt-ondersteuning geboden voor hulp bij het aanvragen van een uitkering, opvang, juridische procedures, etc. Van de Daklozenvakbond werd de directeur geïnterviewd.
- MDHG is een belangenbehartigers-organisatie voor druggebruikers en dak- en thuislozen in Amsterdam. Er wordt cliënt-ondersteuning en -begeleiding geboden bij problemen die ontstaan door druggebruik, dakloosheid, schulden en juridische problemen. Daarnaast bieden ze op werkdagen inloop. De directeur van MDHG werd een vragenlijst voorgelegd.
- Federatie Opvang is een brancheorganisatie waarbinnen 60 stichtingen zitten van verschillende formaten. Daarbij is de federatie opvang opgericht om de belangen te behartigen van zijn leden, kennis te delen en methodes te ontwikkelen om projecten en beleid te informeren of te bemiddelen tussen belanghebbende partijen. Van de Federatie Opvang werd een senior beleidsadviseur geïnterviewd die zich richt op belangenbehartiging waarbij vooral voorgestelde wetgeving beïnvloed wordt op het gebied van financiering van ondersteuning, zorg, opvang en wonen van mensen in kwetsbare situaties.

- Werk Participatie en Inkomen (voorheen bekend als DWI) is een afdeling van de gemeente en is verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen, en om zo veel mogelijk Amsterdammers vanuit de bijstand duurzaam aan het werk te krijgen of te laten participeren in de samenleving. Dit doen zij door zich te richten op onder andere armoedebestrijding, schuldhulpverlening, verstrekken van uitkeringen en activeringstrajecten. Daarnaast bieden zij briefadressen voor mensen die niet een adres hebben waar zij zich in kunnen schrijven, omdat zij bijv. dakloos zijn. Binnen WPI bestaat een team Bijzondere Doelgroepen dat zich richt op de meest kwetsbare groepen. Bij WPI werd de screenings-coördinator bijzondere doelgroepen geïnterviewd, met zicht op klanten die zich melden voor opvang en/of een uitkering en de projectleider Activering en Traject briefadressen, met zicht op ontwikkelingen van onder andere het aantal briefadressen dat aan de doelgroep van dit onderzoek wordt verstrekt.

ROTTERDAM

Opvang, zorg en begeleiding

- Centrum voor Dienstverlening: Organiseert onder andere maatschappelijke opvang en dienstverlening. Teamleider nacht- en dagopvanglocatie.
- Leger des Heils: Organiseert onder andere maatschappelijke opvang en dienstverlening. Teammanager dagopvang- en een nachtopvanglocatie (volwassenen) en Traject coördinator gezinnen.
- Leger des Heils: trajectcoördinator gezinnen
- Enver: Biedt ondersteuning aan jongeren: Gebiedsmanager WMO en crisismanager nachtopvang jongeren.
- Stichting Ontmoeting: Laagdrempelig dienstencentrum voor opvang, activering en begeleiding (buitenslapers). Veldwerker.
- Pauluskerk: Werkt vanuit de overtuiging om te zien naar en hulp te bieden aan mensen die het zonder hulp niet redden, ongeacht achtergrond, levensovertuiging, positie of status (dagopvang). Directeur Pauluskerk.
- Straatdokter Rotterdam: Huisarts die sociaal-medische zorg biedt aan dak- en thuislozen (meestal onverzekerd). Straatdokter.
- Basisberaad: Belangenbehartiger voor mensen die dakloos zijn, zijn geweest of dreigen te worden. Straatadvocaat.

Gemeente

- Loket Maatschappelijke Ontwikkeling / Centraal Onthaal / Volwassenen en gezinnen: Handelt alle meldingen bij CO af en bepaalt of mensen al dan niet worden toegelaten tot de nachtopvang. Teamleider Toegang & Indicatie.
- Loket Maatschappelijke Ontwikkeling / Centraal Onthaal / Jongeren: Regelt de toegang tot opvang voor jongeren. Beleidsadviseur Jongerenloket.
- Loket Maatschappelijke Ontwikkeling / Participatie: Gaat over het verstrekken en beheren van uitkeringen voor mensen in een crisissituatie. Teammanager Team Participatie.
- Loket Maatschappelijke Ontwikkeling / Kredietbank: Voor Advisering, begeleiding en ondersteuning bij financiële problemen. Teammanager dak- en thuislozen Kredietbank.
- Maatschappelijke Ontwikkeling / Team Advies en Implementatie: Voor thuislozen die nog wel een slaapplek hebben / bankslapers biedt de gemeente een aangepaste briefregeling. Stafadviseur MOW-briefadressen.

- GGD Vangnet & Advies: Beweegt tussen verschillende ketens in het spanningsveld tussen vrijwillige en gedwongen zorg en heeft als doel deze cliënten zo snel mogelijk weer onderdak en in goede zorg te krijgen. Verpleegkundige.

DEN HAAG

Toeleiding en monitoring

- Er zijn drie interviews gehouden met ketenregisseurs van **het Daklozenloket**. De medewerkers van het Daklozenloket hebben als taak om dakloze burgers (feitelijk daklozen) afkomstig uit centrumgemeente Den Haag en de bijbehorende regiogemeenten (Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Wassenaar en Zoetermeer) naar de maatschappelijke opvang en passende zorg toe te leiden en te monitoren. De ketenregisseurs hebben geen direct contact met de dakloze burgers, maar wel met de ketenpartners die betrokken zijn bij dakloze burgers, bijv. met de nachtopvang. Hun functie zit tussen uitvoering en beleid in; zij zijn een bron van informatie voor beleid. Er zijn vier regisseurs die elk hun eigen aandachtsgebieden hebben.

Opvang en/of begeleiding

- Een manager en een beleidsmedewerker van **de Kessler Stichting** zijn geïnterviewd. De Kessler Stichting biedt opvang, zorg en/of begeleiding aan sociaal kwetsbare mensen. De manager die geïnterviewd is, is eindverantwoordelijk voor een groot aantal zorgafdelingen, waaronder de nachtopvang, de winteropvang, de soepbus en de ziekenboeg.
- Bij **het Leger des Heils** zijn twee managers geïnterviewd. Leger des Heils is niet alleen voor de toeleiding en opvang, maar biedt ook zorg en begeleiding.
- De Haagse Stichting **Dr. Schroeder van der Kolk** biedt in opdracht van diverse opdrachtgevers maatschappelijke opvang aan. De opvang is vanaf 18 uur open. Bezoekers kunnen douchen, kleding wordt gewassen, ze krijgen een maaltijd (avond en ochtend). De wens is om 24-uursopvang te bieden. Er zitten 3 groepen: ongedocumenteerden van de BBB regeling, reguliere opvang onder begeleiding van het Leger des Heils en overloop van de Kessler Stichting. Een manager en een beleidsmedewerker zijn geïnterviewd voor dit onderzoek.
- **REAKT (Platinaweg)** is een onderdeel van Parnassia in Den Haag en helpt mensen met psychische problemen of een verslavingsachtergrond op weg in hun dagelijks leven. Bijvoorbeeld bij het vinden en behouden van werk, door het aanbieden van dagopvang, bij het vergroten van het sociale netwerk of bij het leiden van een gezonder leven. Ze begeleiden mensen met grote en kleine problemen, op verschillende vlakken. Reakt heeft 40 locaties. Een manager en twee veldwerkers (trajectbegeleiders) die dagelijks met dak en thuislozen werken zijn geïnterviewd voor dit onderzoek.

Belangenbehartiging en begeleiding

- Er zijn ook twee medewerkers van de stichting **Straat Consulaat** geïnterviewd. Het Straat Consulaat is een belangenorganisatie voor daklozen. Er zijn diverse vrijwilligers uit de doelgroep bij betrokken. Er wordt ook outreachend werk gedaan, zowel buiten als in de dag- en nachtopvang. Op deze manier ontvangt het Straat Consulaat signalen die ze op allerlei manieren onder de aandacht proberen te brengen. Naast het behartigen van de belangen zijn er ook een aantal projecten zoals de cliëntondersteuning en het educatieproject.
- **Het Straatpastoraat Den Haag** geeft pastorale aandacht aan dak- en thuislozen. In de praktijk houdt dit in dat de straatpastor fungeert als klankbord, vertrouwenspersoon en/of adviseur. De

straatpastors krijgen en houden vaak contact met mensen die als 'zorgmijder' bekend staan. Ook is er elke vrijdag een wekelijkse viering met daarna een warme maaltijd. Het Straatpastoraat bestaat 17 jaar en heeft een bekende plek in de daklozenwereld. Een straatpastor van het Straatpastoraat is geïnterviewd.

Signalering

- Er is ook **een handhaver van de groengebieden** met als aandachtsgebied buitenslapers geïnterviewd. Deze handhaver is ook buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en is daarom bevoegd om op treden voor de leefbaarheidswetgeving. Deze handhaver maakt deel uit van een multidisciplinair overleg m.b.t. buitenslapers, waar ook de IND, het Daklozenloket en andere partijen deel van uit maken. De geïnterviewde krijgt bovendien ook meldingen/rapportages van stedelijke handhavers. Hij beoordeelt deze en zet personen door naar de juiste ketenpartner.

UTRECHT

Opvang

- Leger des Heils 24-uursopvang: In één gesprek spreken we twee mensen van de laagdrempelige opvang van het Leger des Heils. Zij bieden intensieve 24-uuropvang.
- Tussenvoorziening; Nachtopvang: Er is een respondent gesproken van de nachtopvang van de Tussenvoorziening. Ze bieden onderdak, inclusief douche en ontbijt.
- Tussenvoorziening; Centrale aanmelding crisisopvang en corporatiehotel: Er is een persoon geïnterviewd van de centrale aanmelding voor de crisisopvang en het corporatiehotel van de Tussenvoorziening. Ze bieden opvang, (begeleid) wonen, budgetbeheer en schuldhulpverlening, dagbesteding en activering.
- Dagopvang Catharijnehuis: Er is een respondent geïnterviewd van het Catharijnehuis. Dat is een dagopvang voor dak- en thuislozen waar ze kunnen douchen, eten en kleding ruilen.
- Lister: In een gesprek zijn twee respondenten gesproken van Lister. Lister is een beschermd wonen Instelling waar veel mensen met een verslavingsachtergrond met ook psychiatrische componenten komen. Het grootste deel van de cliënten is dakloos geweest en via een hostel bij Lister terecht gekomen.

Zorg en begeleiding

- Stadsteam Herstel (volwassenen): Er is een respondent gesproken van Stadsteam Herstel. Het team doet de toeleiding van daklozen naar zorg, huisvesting en opvang.
- BackUp (jongvolwassenen): Er is iemand van Back Up gesproken. Zij bieden begeleiding aan dak- en thuisloze jongeren.
- Sociaal medische zorg: Er is een interview gehouden met een sociaal verpleegkundige. Ze bieden noodzakelijke zorg in opvanginstellingen voor dak- en thuislozen, op straat en soms ook op andere plekken.
- STIL (ongedocumenteerden): Er is iemand gesproken van STIL. Dit is een stichting voor mensen zonder verblijfsvergunning. STIL biedt hen medische, juridische en humanitaire begeleiding richting een oplossing.
- Barka (EU-burgers): In een gesprek zijn twee personen gesproken van Barka. De basis van Barka is om mensen van de straat te halen en terug naar hun thuisland te brengen. De doelgroep bestaat uit EU onderdanen, voornamelijk uit Polen en andere midden en oost Europese landen.

Ander aanbod voor daklozen

- Politie (specialist persoonsgerichte aanpak): Er is een respondent gesproken van de politie, een specialist persoonsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak is een belangrijk onderdeel van de lokale veiligheidsaanpak. Er vinden integrale casus overleggen plaats waarin partners relevante informatie delen over een persoon en een integraal plan van aanpak wordt gemaakt.
- Stichting GOUD (belangenbehartiger): In een gesprek zijn twee personen gesproken van stichting Goud. Dat is een belangenorganisatie voor dak- en thuislozen. Ze zijn er voor mensen die op straat leven, op straat terecht dreigen te komen of cliënt zijn bij de maatschappelijke opvang en andere zorg of dienstverlenende instellingen.
- Soepkar Leger des Heils: Er is een respondent gesproken die werkt bij het Leger des Heils en deels bij Stadsteam Herstel. Eens per week gaat ze met een kar met brood en soep de straat op.

Gemeente

- Werk & Inkomen (postadressen, participatie en daklozenuitkering): Er is een respondent gesproken van team dak- en thuislozen. Zij verstrekken een bijstandsinkomen aan aantoonbare daklozen en proberen hen te laten participeren in de samenleving.
- Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling: Er is een respondent gesproken van team Meedoen naar Vermogen. Daar zijn ze onder andere opdrachtgever voor zorgaanbieders die daklozenopvang leveren.
- Procesregisseur Volksgezondheid: Er is iemand geïnterviewd uit team Volwassenen. Ze gaat onder andere over de toegang tot Maatschappelijke Opvang en Beschermd wonen, of er binding is.

3 Interview leidraad

Interviewer: Datum: Stad: Respondent: Organisatie: Toelichting organisatie (doelgroep, etc.):			
<ul style="list-style-type: none"> - Achtergrond respondent; functie; wijze van contact met doelgroep etc. - Ervaringen met de daklozen door de jaren heen. Ga met iemand terug in de tijd. 			
1: Is (volgens u) het aantal daklozen in de afgelopen 3 jaar veranderd?			
1A: Onderbouwing van de verandering in het aantal daklozen:			
1B: Specificeer bronnen voor de verandering in het aantal daklozen (incl. type bron: eigen inschatting, collega's, literatuur, media, onderzoeken, etc.):			
1C: Is de verandering in het aantal daklozen naar uw mening vooral het gevolg van een: A: Verandering in het aantal mensen dat dakloos wordt / zonder huisvesting in de stad komt? OF B: Verandering in de duur dat mensen in deze situatie verkeren / in de stad verblijven?			
2: Subgroepen	<i>S=Spontaan</i> <i>U=Uitgevraagd</i> <i>N=n.v.t. bij deze respondent</i>	<i>T=Toename</i> <i>G=Gelijk</i> <i>A=Afname</i> <i>W=Weet ik niet</i>	Toelichting van de trend + specificeer bron
Jongeren (18-27)			
Alleenstaande Volwassenen			
Gezinnen			
Rechthebbenden			
Niet rechthebbenden uit EU			
Niet-rechthebbenden buiten EU / ongedocumenteerden			

Zelfredzame daklozen			
Niet-zelfredzame daklozen			Type problematiek (verslaving/psychiatrie/LVB)?
Overige			
3: Aan welke factoren/oorzaken wordt een eventuele stijging toegeschreven?			
3A: Onderbouwing/toelichting van genoemde factoren/oorzaken:			
3B: Specificeer bronnen voor genoemde factoren/oorzaken (incl. type bron: eigen inschatting, collega's, literatuur, media, etc.):			
3C: Welke oplossingen zou u voor kunnen stellen om een stijging van het aantal daklozen door de genoemde oorzaken tegen te gaan?			
4: Vrij tekstveld verslag/notities [<u>noteer belangrijke quotes</u>]			