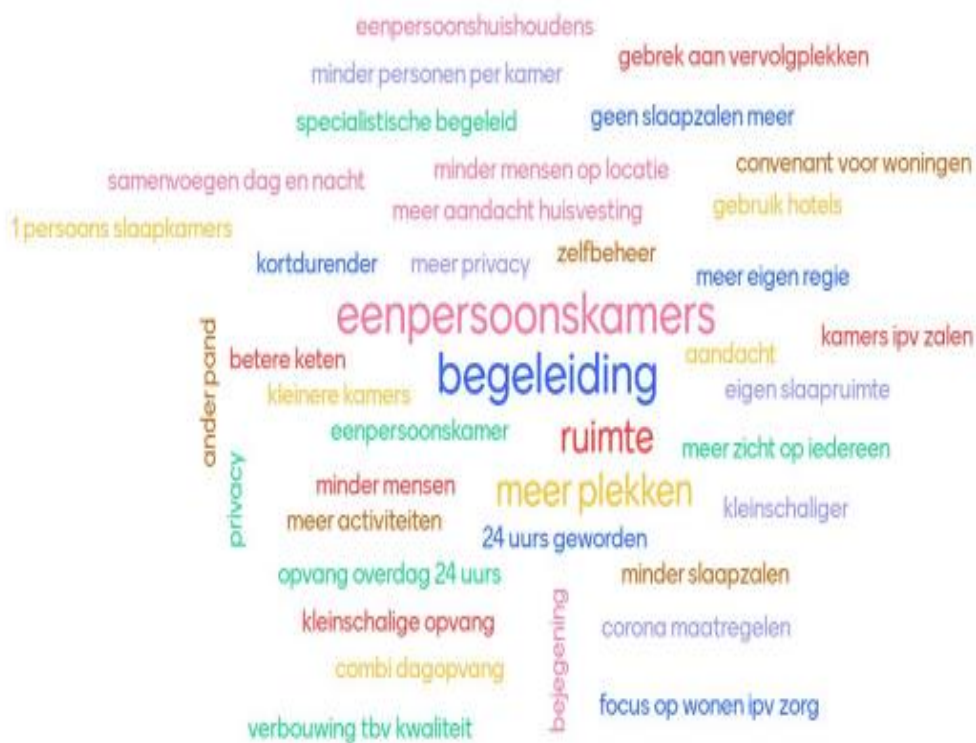


A black and white photograph of a room, likely a dormitory or a small apartment. The room features a window with two grey curtains, a white radiator below it, and a desk with a black chair on the right. Large, rustic wooden beams are visible on the left and right sides of the room. The floor is covered with a grey carpet. The text 'valente' is in the top right corner, and 'Rapportage Staat van de Nachtopvang maart 2022' is in the bottom left corner.

valente

A large, white, stylized letter 'L' logo, positioned on the left side of the image, partially overlapping the text.

**Rapportage
Staat van de Nachtopvang
maart 2022**



Colofon

Teksten: Catelijne Akkermans m.m.v. Martijn Anthonio

Catelijne Akkermans en Martijn Anthonio zijn verbonden aan Sociaal Kabaal. Wij bieden onderzoek en advies in het sociale domein. Zo willen we bijdragen aan een inclusieve samenleving, waar iedereen ertoe doet. Informatie en contact: info@sokab.nl



Beeld: SMO Traverse (cover), CheeseWorks/Tussenvoorziening (pagina 35), Unsplash (overig beeld).

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van Valente, de branchevereniging voor participatie, begeleiding en veilige opvang.



Informatie en contact:
Piet Mondriaanplein 25
3612 GZ Amersfoort
info@valente.nl
033 - 46125029

De publicatie is digitaal beschikbaar op:
www.valente.nl/kennisbank/onderzoek-staat-van-de-nachtopvang-2022 en
www.sokab.nl/nachtopvang

Inhoudsopgave

Colofon	3
Factsheet	6
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	10
<i>Aanleiding</i>	10
<i>Aantallen dak- en thuisloze mensen</i>	11
<i>Iedereen een (t)huis</i>	12
<i>Leeswijzer</i>	12
2. Onderzoeksopzet	14
<i>Methode van dataverzameling</i>	14
<i>Respons</i>	15
3. Feiten en cijfers	15
<i>Aanbod</i>	16
Aantal bedden in de nachtopvang, regulier en winterregeling	16
Capaciteit	17
Coronamaatregelen	17
Buitenslapers	18
Gezinnen	18
Uitval reguliere zorg, waaronder begeleid en beschermd wonen	19
Winteropvang	20
Samenvattend...	21
<i>Faciliteiten</i>	21
<i>Begeleiding</i>	26
Samenvattend...	27

<i>Toegang</i>	27
Toegangscriteria	28
Regiobinding	29
Verblijfsduur en kosten	29
<i>Veiligheid</i>	30
Samenvattend...	31
4. Van vangnet naar herstartplek	32
<i>Naar kleinschaliger opvang</i>	33
<i>Aanzuigende werking?</i>	35
<i>Samenwerking gemeenten</i>	36
<i>Samenwerking GGZ en verslavingszorg</i>	37
<i>Samenwerking corporaties</i>	38
<i>Jongeren</i>	39
<i>Niet rechthebbenden</i>	40
<i>Inbreng cliënten en ervaringsdeskundigheid</i>	40
<i>Samenvattend...</i>	41
5. Conclusie	43
Bijlage 1. Digitale vragenlijst	47
Bijlage 2. Vragenlijst interviews	49
Bijlage 3. Respons vragenlijst en interviews	51

Staat van de Nachtopvang 2021

De afgelopen twee jaar heeft er een grote kwaliteitsverbetering plaatsgevonden.

Desondanks zien we verschillen. Dit zie je terug in de cijfers.

De cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden van 41 lidorganisaties die laagdrempelige opvang aanbieden. Voor de duiding van de cijfers verwijzen we naar het [onderzoek](#).

Capaciteit

Capaciteit van de laagdrempelige opvang uitgebreid in de laatste jaren.

N.B. Dit is een conservatieve schatting.

Capaciteit laagdrempelige opvang	2016	2019	2021
Nachtopvang	1.546	2.073	1.513*
Noodopvang			674
Winteropvang	354	1.158	1.222*
Totaal	1.900	3.231	3.409

* Organisaties geven aan wanneer het nodig is er altijd plek gemaakt kan worden



Gezondheid

56% van de opvanglocaties is ook geschikt voor mindervaliden – ongeveer hetzelfde als in 2019

47% biedt een (toegang tot) medische zorg

75% screent op gezondheid, mogelijk LVB en hulpbehoefte

Bij **22%** worden GHB-gebruikers niet toegelaten

34% ontzegt de toegang bij een bepaalde alcoholpromillage (bij de overige organisaties vaak op basis van gedrag)



Slaapaccommodatie

In 2019 bood de helft van de organisaties geen eenpersoonskamers, in 2021 is dit gedaald tot ruim **10%**

10% heeft geen aparte slaapruijntes voor vrouwen

37% heeft aparte slaapruijntes voor jongeren

51% biedt aparte opvang voor gezinnen

Het aantal tweepersoonskamers is sterk gestegen, van **32%** in 2019 tot **83%** in 2021

Ruim één vijfde van de organisaties biedt 9- tot 12-persoonskamers

35% gebruikt stapelbedden

Ruim **12%** gebruikt losse matrassen



Toegang

58% ontvangt een schriftelijke beschikking wanneer toegang tot de opvang wordt geweigerd

42% wordt gewezen op de mogelijkheid een onafhankelijk cliëntondersteuner te vragen bij het gesprek over toegang tot de opvang

Bij **17%** moet men in bezit zijn van een toegangspasje



Overig

90% biedt geen aparte opvang voor economisch daklozen (vergelijkbaar met 2019)

5% biedt een plek voor een huisdier

73% heeft computers, overal is wifi

Definities

De laagdrempelige opvang bestaat uit de nachtopvang, noodopvang en winteropvang:

- Nachtopvang is een laagdrempelige kort-tijdelijke opvang voor 18-plussers, met beperkte openstelling gedurende een aantal uren per etmaal (de nachtelijke uren). Deze vorm van opvang is niet geschikt voor gezinnen.
- Veel opvangorganisaties transformeren de nachtopvang naar noodopvang: eveneens een kort-tijdelijke noodopvang waar 24/7 onderdak wordt geboden. Een aantal van deze voorzieningen staat ook open voor gezinnen.
- Winteropvang wordt doorgaans alleen geboden bij koude weersomstandigheden.

Deze factsheet is ook beschikbaar als interactieve pdf, klik [hier](#).

valente⁷

Managementsamenvatting

In 2019 heeft Valente (toen: Federatie Opvang) onderzoek gedaan naar de staat van de nachtopvang. Het onderzoek 'Staat van de Nachtopvang 2022' onderzoek is hier een vervolg op. Het doel van het onderzoek is zicht te bieden op de aard en omvang van de opvang, zodat op basis van de vergaarde inzichten en kennis de kwaliteit van de opvang kan worden versterkt.

Methode

Data zijn verzameld middels een vragenlijst die is ingevuld door 41 instellingen die nacht- of noodopvang bieden, verspreid over 32 centrumgemeenten (driekwart van de in totaal 43 centrumgemeenten). Daarnaast zijn interviews gehouden met betrokken professionals uit tien gemeenten.

Aanbod

Ten opzichte van 2019 is de capaciteit toegenomen en is de kwaliteit van de opvang verbeterd. De verschillen tussen instellingen zijn echter groot. Ruim de helft van de instellingen biedt nachtopvang, ruim 45% heeft deze (deels) omgezet naar een 24-uursvoorziening. Een ruime meerderheid van de instellingen biedt winteropvang. Hoe de winteropvang is georganiseerd, loopt sterk uiteen.

Er is een toenemend aanbod van kleinschalige opvang. Er zijn meer één- of tweepersoonskamers met keukenblokje en/of eigen sanitair in plaats van de grote slaapzalen. De coronapandemie heeft deze ontwikkeling een extra impuls gegeven.

Het varieert sterk per gemeente wat er aan accommodatie en begeleiding aangeboden wordt. Voorbeelden van verschillen zijn de mate van het aanbieden van medische zorg en de hantering van toelatingscriteria. Ook worden mensen niet overal gewezen op de mogelijkheid op ondersteuning van een onafhankelijke cliëntondersteuner (straatadvocaat) en vaak ontvangen ze geen schriftelijke onderbouwing wanneer hen de toegang wordt

geweigerd. Dit is het gevolg van de lokale vrijheid van centrumgemeenten om de regelgeving, kwantiteit en kwaliteit te kunnen bepalen.

Ongedocumenteerden en arbeidsmigranten zijn 'niet rechthebbend'. De noodopvang staat niet voor hen open. De winteropvang wel en daar komen zij dan regelmatig in beeld. De opvang die wordt geboden aan ongedocumenteerden is vooral gericht op terugkeer naar het land van herkomst. Niet alle ongedocumenteerden maken hier gebruik van en verdwijnen dan onder de radar.

Er is een groep rechthebbenden die de opvang vermijdt, ook in de winter. Bij sommige instellingen is min of meer bekend wie dit zijn, bij andere niet. Dit geldt ook voor het aantal mensen in de opvang dat in de reguliere zorg is uitgevallen, bijvoorbeeld uit BW, GGZ en jeugdzorg: sommige organisaties hebben hier goed zicht op, andere niet.

Enkele 24-uursopvangvoorzieningen zijn geschikt voor gezinnen maar de meeste instellingen hebben weinig capaciteit voor deze groep en er is vaak een wachtlijst. Ondanks dat het CBS schat dat het aantal dakloze jongeren in de afgelopen 5 jaar gehalveerd is, zien enkele organisaties een toenemend aantal jongeren in de opvang.

Faciliteiten en toegang

Begeleiding in de opvang is vaak basaal en gericht op 'eerste hulp bij administratie'. In veel gevallen is geen sprake van een Wmo maatwerkvoorziening voor begeleiding. De Wmo 2015 bepaalt wie er een beroep kan doen op de maatschappelijke opvang. Gemeenten werken dit uit in eigen beleidsregels, waardoor de organisatie van de toegang per gemeente sterk varieert. De regierol van gemeenten ten aanzien van verblijfsregels, voorwaarden voor toelating en vervolgttrajecten, lijkt de laatste jaren sterker te worden.

In de praktijk zijn er strubbelingen tussen beleid en uitvoering, onder meer in het uitgangspunt dat iedere rechthebbende opvang moet krijgen, waar de opvang worstelt met het al dan niet toelaten van iemand met onbegrepen en/of agressief gedrag. De samenwerking met de GGZ kent nog veel verbeterpunten. Veel problemen spelen op het snijvlak tussen dwang en drang: mensen die voor ernstige overlast zorgen en/of met

onbegrepen gedrag die opname weigeren, maar ook niet verplicht kunnen worden opgenomen. Anderzijds: in meerdere gemeenten ontbreekt het aan specifieke opvang en voorzieningen voor mensen met psychische problemen.

Veel organisaties zien de meerwaarde van ervaringskennis en onderzoeken de mogelijkheden om (betaalde) ervaringsdeskundigen in te zetten, maar er is grote variëteit in de mate waarin organisaties dit doen.

De onderzoeksresultaten leiden tot de volgende vragen en aanbevelingen:

Vragen

- In hoeverre is de toegang nog laagdrempelig te noemen, gezien de eigen toegangscriteria van opvangorganisaties en gezien de tendens dat de toegang gemeentelijk sterker centraal wordt geregeld?
- De toegang tot de opvang is op een aantal plekken afhankelijk van de 'zelfredzaamheidstoets'. Hoe zorgen we dat mensen niet aan deze toets voldoen voldoende in beeld houden en adequate hulp en huisvesting kunnen bieden?
- Er zijn op meerdere plekken wachtlijsten; de capaciteit van de opvang is niet overal afdoende. Vraagt dit om een uitbreiding van capaciteit of ligt de oplossing elders? Wanneer we inzetten op afbouwen of niet uitbreiden van de opvangcapaciteit, hoe gaan we dan om met mensen voor wie in opvang geen plaats (meer) is?

Aanbevelingen

- Ontwikkel een kwaliteitsstandaard waarbij de (minimale) kwaliteit van de MO is gestandaardiseerd (ook wat betreft toegangscriteria)
- Werk toe, aan de hand van een kwaliteitsstandaard, naar een op hoofdpunten gelijk en kwalitatief voldoende aanbod in alle regio's
- Differentieer in aanbod, zoals voor jongeren en mensen met GGZ-problematiek
- Gemeente dienen maatwerkvoorzieningen toegankelijk te maken voor mensen in de laagdrempelige opvang; benut voorzieningen waar zij vanuit de Wmo recht op hebben.

1. Inleiding

De Wmo 2015 bepaalt dat iedere ingezetene van Nederland in aanmerking komt voor een voorziening maatschappelijke opvang, wanneer *“hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met behulp van andere personen in zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving (Artikel 1.2.1 c Wmo 2015)”*.¹ De gemeente waar iemand zich in een acute situatie meldt, is verantwoordelijk voor de noodopvang. Dit is in de praktijk de laagdrempelige nood- of nachtopvang. Nachtopvang is een van de oudste vormen van maatschappelijke opvang. De namen van de opvang variëren van eendaagse noodopvang, passantenverblijf tot ‘bed-bad-en brood’-voorziening. Nachtopvang is een laagdrempelige kort-tijdelijke opvang voor 18-plussers, met beperkte openstelling gedurende een aantal uren per etmaal (de nachtelijke uren). Deze vorm van opvang is niet geschikt voor gezinnen. Veel opvangorganisaties transformeren de nachtopvang naar noodopvang: eveneens een kort-tijdelijke noodopvang waar 24/7 onderdak wordt geboden. Een aantal van deze voorzieningen staat ook open voor gezinnen.

Aanleiding

In 2019 heeft Valente (toen: Federatie Opvang) onderzoek gedaan naar de aard en de omvang van de nachtopvang. De onderzoeksvragen luiden: hoe is de nachtopvang georganiseerd, wat is het aanbod? De Staat van de Nachtopvang is een vervolg op dit onderzoek en is volgens dezelfde lijnen opgezet. Vooraf hebben we gepeild waar de kennisbehoefte van de opvangorganisaties ligt. We vroegen ook naar de vooruitgang die er sinds 2019 is geboekt. Die ligt vooral in de overgang van grootschalige (in slaapzalen) naar kleinschalige opvang (minder personen per kamer) en in de overgang van nachtopvang naar

¹ VNG (2019), Werkinstructie landelijke toegankelijkheid Wmo: https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo_20191118.pdf

24-uursopvang. Dit brengt met zich mee dat er meer zicht is op de bezoekers.² Als belemmeringen worden onder meer de beperkte capaciteit en de doorstroom genoemd. Er is behoefte aan een onderzoeksrapport dat helpt om de noodzaak tot veranderingen te ondersteunen en als leidraad kan dienen voor beleid en gesprekken met gemeenten. Het doel van dit onderzoek is zicht te bieden op de aard en omvang van de opvang, zodat op basis van de vergaarde inzichten en kennis de kwaliteit van de opvang kan worden versterkt.

Aantallen dak- en thuisloze mensen

Nederland kent volgens de laatste schattingen van het CBS ruim 32.000 dak- en thuisloze mensen³. Onder hen zijn er zo'n 8.500 tussen de 18 en 27 jaar, van wie een groot deel (26%) vrouw. Acht op de tien dak- en thuisloze mensen is man en de meesten zijn te vinden in een van de vier grote steden. De helft heeft een niet-westerse migratieachtergrond. Niet al deze mensen verblijven op straat: het CBS schat ook hoeveel mensen incidenteel bij vrienden of familie verblijven en/of gebruikmaken van de laagdrempelige opvang. In de G4 neemt aantal dakloze gezinnen toe.⁴ De CBS cijfers laten 18-minners en 65-plussers buiten beschouwing en dak- of thuisloze mensen die niet in bepaalde registraties voorkomen, worden niet meegeteld. Het CBS stelt dat de stijging tot 2018 van het aantal dakloze mensen tot stilstand is gekomen. Valente constateert dat de praktijk een ander beeld laat zien.⁵ Opvangorganisaties melden dat er dagelijks mensen aankloppen voor wie geen plaats is.

² De resultaten van deze peiling zijn weergegeven in een woordwolk die op het omslag van dit onderzoeksrapport staat. Deze uitvraag was op 17 november 2021, bijeenkomst van het basisberaad MO. Hoofdstuk 5 van dit onderzoeksrapport opent met de woordwolk in antwoord op de vraag naar belemmeringen.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd>

⁴ Rapportage Interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 2021, p. 49. Te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/een-thuis-voor-iedereen>

⁵ <https://www.valente.nl/nieuws/reactie-valente-cbs-cijfers-dakloosheid/>

Iedereen een (t)huis

Ook het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) constateert dat de maatschappelijke opvang overvol is, ondanks een flinke uitbreiding in de laatste jaren. Door een structureel tekort aan woonplekken in de betaalbare treden van de woningmarkt stopt de uit- en doorstroom. De groep dak- en thuisloze mensen is divers. Het gaat om mensen die al lang of juist recent dak- of thuisloos zijn, al dan niet rechthebbend zijn of zelfredzaam worden bevonden. Soms heeft iemand vooral een huisvestingsvraag, soms spelen ook zwaardere problemen. Voor iedereen geldt dat huisvesting hoe dan ook nodig is. In 2020 presenteerde het kabinet het plan 'Iedereen een (t)huis'⁶ om dak- en thuislozen met al deze verschillende achtergronden zo snel mogelijk te voorzien van adequate huisvesting met passende begeleiding.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte toelichting op de onderzoeksopzet en de methode van gegevensverzameling. In hoofdstuk 3 bespreken we de resultaten van de vragenlijst. De bespreking volgt de opzet van de vragenlijst en gaat achtereenvolgens in op het aanbod, de geboden faciliteiten en begeleiding, toegang, verblijfsduur en veiligheid. Hoofdstuk 4 biedt de context van de hiervoor gepresenteerde feiten en cijfers, op basis van een analyse van de interviews. Het rapport sluit af met een conclusie.

Zie voor de digitale vragenlijst bijlage 1. Bijlage 2 bevat de vragenlijst die als leidraad bij de interviews is gehanteerd.

⁶<https://open.overheid.nl/repository/ronl-a1f0dd5c-0f58-4891-933a-df912bbfaee7/1/pdf/kamerbrief-over-een-thuis-een-toekomst-de-aanpak-van-dak-en-thuisloosheid.pdf>



“Op de vraag hoeveel buitenslapers er zijn lopen de antwoorden uiteen van ‘geen idee’ tot gedetailleerde schattingen.”

2. Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is in opzet en aanpak op hoofdlijnen gelijk aan het onderzoek uit 2019. Om een vergelijking met 2019 te kunnen maken, is dezelfde vragenlijst gebruikt. De vragenlijst richt zich op kwantitatieve informatie over het aanbod nacht-, nood- en winteropvang, de geboden faciliteiten, de organisatie van de opvang en hoe de toegang is geregeld.

Methode van dataverzameling

Er is een digitale vragenlijst verzonden aan lidinstellingen van Valente, met het verzoek deze per gemeente in te vullen (zie bijlage voor vragenlijst). Daarnaast hebben we interviews gehouden met professionals van negen lidinstellingen. De interviews vonden plaats via beeldbellen en zijn letterlijk uitgewerkt (zie bijlage voor vragenlijst en overzicht organisaties). De gesprekken duurden gemiddeld een uur en boden voldoende gelegenheid voor meer uitleg en verdieping.

We hebben de digitale vragenlijst uit 2019 op enkele punten aangepast. Een inventarisatie onder leden van Valente en de gesprekken met de begeleidingscommissie van het onderzoek hebben geleid tot een aanscherping van de onderzoeksvragen. De belangrijkste wijzigingen betreffen een uitsplitsing naar nachtopvang en noodopvang. Die vormden in de 2019-vragenlijst één categorie. Ook hebben we vragen toegevoegd naar de uitval bij reguliere zorg (waaronder ook begeleid en beschermd wonen) en naar de toegang bij schorsing elders. Er is bij de meeste vragen ruimte geboden voor een toelichting en we vragen naar de effecten van Corona. Aan de vragenlijst voor de interviews hebben we een terugblik op recente ontwikkelingen toegevoegd, evenals vragen over de impact van corona.

Respons

De vragenlijst is uitgezet onder 49 lidorganisaties van Valente en is ingevuld door 41 instellingen die nacht- of noodopvang bieden.⁷ Hiermee bestrijken we 32 centrumgemeenten (driekwart van de in totaal 43 centrumgemeenten). Een aantal keer vulden meerdere organisaties uit één stad de vragenlijst in (zoals in Amsterdam, Den Haag, Enschede, Nijmegen en Rotterdam) of kwamen er vragenlijsten uit meerdere gemeenten uit één regio (zoals Vlissingen, Goes en Terneuzen). Hoewel de respons groot en landelijk redelijk gespreid is, blijven sommige regio's van het land onderbelicht (zoals de Kop van Noord-Holland en Gelderland).

Er zijn acht interviews gehouden, waarvan twee met een professional uit twee centrumgemeenten / regio's. Er is hiermee over tien gemeenten aanvullende en verdiepende informatie opgehaald. De geïnterviewden zijn regiomanager, leidinggevende, directeur/bestuurder of beleidsmedewerker. Bij drie organisaties vonden gesprekken met twee professionals plaats (leidinggevende en beleidsmedewerker of professional uit de uitvoering). De dataverzameling vond plaats in december 2021 en januari 2022.

3. Feiten en cijfers

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de antwoorden op de digitale vragenlijst. Deze vragenlijst is verdeeld in de paragrafen aanbod, faciliteiten en begeleiding, toegang, veiligheid en privacy. De tekst in dit hoofdstuk volgt deze indeling. Na elke paragraaf volgt een beknopte samenvatting.

⁷ In totaal reageerden 48 instellingen op de vragenlijst. Zeven organisaties gaven aan geen noodopvang te bieden en zijn buiten het onderzoek gelaten. Van de tien benaderde personen hebben acht meegewerkt aan een interview.

Aanbod

Van de eenenveertig organisaties die nacht/noodopvang bieden, heeft ruim 45% deze (deels) omgezet naar een 24-uursvoorziening. Daarnaast biedt ruim de helft nachtopvang. Eén organisatie biedt een deel van het jaar nachtopvang (van 15 september tot en met 30 april).

Aantal bedden in de nachtopvang, regulier en winterregeling

De capaciteit is uitgedrukt in plaatsen. In 2019 zijn nacht/en noodopvang samengenomen onder 'regulier'. Dit jaar maken we een onderscheid tussen reguliere capaciteit (nachtopvang), 24-uursopvang (noodopvang) en extra capaciteit bij winterse omstandigheden. Winterse omstandigheden zijn per centrumgemeente anders gedefinieerd. In Amsterdam bijvoorbeeld is de winterkouderegeling van toepassing bij een gevoelstemperatuur onder nul graden en is minimaal drie dagen geldig.

Tabel 1: plaatsen laagdrempelige opvang

Capaciteit laagdrempelige opvang	2016	2019	2021
Reguliere plaatsen	1546	2073	1513*
Noodopvang			674
Extra winteropvang	354	1158	1222 **
totaal	1900	3231	3409

* meerdere organisaties voegen toe: 'onbeperkt voor code rood' of 'meer indien nodig' dus in bepaalde situaties is er altijd plek.

** ook hier vaak met de aanvulling: 'zoveel als nodig is, we kunnen opschalen'. Dan worden er extra bedden of matrassen bijgezet. Ook meegerekend in deze categorie is de capaciteit die twee locaties bieden als permanente winteropvang.

Deze aantallen zijn indicatief. In 2021 tellen we in totaal 2187 reguliere plaatsen (nood- en nachtopvang), meer dan de capaciteit in 2019. Ook de capaciteit van de winteropvang ligt in 2021 iets hoger. In het onderzoek uit 2019 lag de respons op de vragenlijst weliswaar lager, maar is er voor de ontbrekende gemeenten aanvullende informatie over capaciteit

opgevraagd. Dat betekent dat de cijfers uit 2019 vollediger zijn. Op basis hiervan concluderen we dat de capaciteit van de opvang sinds 2019 is toegenomen.⁸

De cijfers met betrekking tot de winteropvang kunnen worden gelezen als ondergrens: meerdere instellingen zeggen dat er ruimte is voor opschalen (met de aantekening dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit: er worden matrassen bijgelegd in kamers of in de eetruimte, in anders leegstaande gebouwen of in grote slaapzalen).

Capaciteit

Op de vraag of de capaciteit van de opvang voldoende is, wisselen de antwoorden. Een deel van de instellingen meldt dat de capaciteit min of meer voldoet, een kleine meerderheid benoemt een tekort en wijst op structurele wachtlijsten. De constatering dat meer mensen een beroep doen op de laagdrempelige opvang dan er plek is, leidt niet altijd tot een pleidooi voor uitbreiding: *'we zien de oplossing niet in de uitbreiding van de noodopvang'*. De krapte in de opvang hangt samen met een beperkte uitstroom en hiervoor kan de oplossing liggen in de uitbreiding van andere vormen van (duurzame) opvang of huisvesting. Hier komen we in de analyse van de interviews en conclusie op terug.

Coronamaatregelen

De eisen die coronamaatregelen aan de opvang stellen, hebben zowel geleid tot meer capaciteit (met name voor niet-rechthebbenden) als voor verdunning (bij anderhalve meter afstand kunnen minder mensen worden opgevangen in dezelfde ruimtes). Hiervoor heeft het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld. Dit heeft een impuls gegeven aan het bieden van opvang in één of tweepersoonskamers, in tijdelijke wooneenheden zoals containers en in het uitbreiden van 24-uursopvang (om quarantaine-opvang te kunnen bieden).

⁸ CBS registraties bieden geen informatie over gebruik of capaciteit van de opvang. Het CBS telt het aantal mensen dat ingeschreven staat op een (brief-)adres van een laagdrempelige opvang. Er zijn geen landelijke cijfers over het aantal mensen dat gebruikmaakt van opvang. Bron: uitvraag bij CBS Persdienst, 7-2-2022.

De doorontwikkeling in de nachtopvang heeft dankzij coronamaatregelen in 2020 een enorme boost gekregen. Dit heeft het welzijn van de deelnemers in de opvang verbeterd.⁹

Bij het opheffen van de lock-down zijn veel coronamaatregelen weer losgelaten. De extra gelden waren tijdelijk. Een aantal veranderingen is dan ook weer teruggedraaid, zoals de extra capaciteit. De positieve ervaringen die met de verdunning zijn opgedaan, bieden echter wel een stimulans aan het denken over wat **kwalitatief** goede opvang is.

Buitenslapers

Op de vraag hoeveel buitenslapers er zijn lopen de antwoorden uiteen van ‘geen idee’ tot gedetailleerde schattingen.

Onduidelijk. In januari 2022 starten we met veldwerk om deze groep beter in beeld te krijgen. Er zijn zeker 5 - 10 deelnemers die wij in het vizier hebben nu. Mogelijk is de groep groter. Daarnaast zijn er verschillende buitenslapers die niet rechthebbend zijn. Over het algemeen zijn dit Oost Europeanen. De schatting is dat dit er ongeveer 10 zijn. De meeste zullen trekken naar de grote steden om ons heen (Rotterdam, Utrecht en Den Haag).

Onder de buitenslapers zijn relatief veel ongedocumenteerden en arbeidsmigranten. Zij komen soms in beeld wanneer de winterkouderegeling van kracht is. Er is naar schatting een kleine groep rechthebbenden die de opvang vermijdt, ook in de winter. Sommige gemeenten hebben redelijk zicht op deze groep (bijvoorbeeld wanneer er een outreachend team of veldwerkteam is), in andere gemeenten is dit niet bekend.

Gezinnen

Enkele 24-uursopvangvoorzieningen zijn geschikt voor gezinnen, bijvoorbeeld wanneer de opvang in (traject-)woningen of meerpersoonskamers plaatsvindt. De meeste instellingen

⁹ Deze opmerkingen in lichtblauw komen uit de vragenlijst. De vragenlijst bood bij de meeste vragen ruimte om een toelichting te geven. De citaten in donkerblauw komen uit de interviews.

hebben weinig capaciteit en er is vaak een wachtlijst. Enkele gemeenten bieden aanvullende crisisopvang voor gezinnen.

Weinig opvanglocaties aanwezig, soms wordt naar alternatieven zoals een hotel gezocht. Het kan helaas ook zo zijn dat gestuurd wordt op kinderen in netwerk onderbrengen, terwijl de ouder(s) in opvanglocaties verblijven.

We weten op basis van dit onderzoek niet hoe vaak het gebeurt dat kinderen en ouder(s) uit elkaar worden gehaald, zoals in bovenstaand citaat beschreven wordt. Het is in strijd met mensenrechten, waaronder het recht op gezinsleven.¹⁰ In sommige regio's worden al langer voorzieningen specifiek voor gezinnen geboden, op andere plekken wordt daar komend jaar mee gestart (melden enkele organisaties in de vragenlijst).

Uitval reguliere zorg, waaronder begeleid en beschermd wonen

Aan de vragenlijst is een vraag toegevoegd over het aantal mensen in de opvang die in reguliere zorg is uitgevallen. Ook hier lopen de antwoorden uiteen, van 'geen idee', 'lastig te schatten' tot 'ongeveer allemaal uitvallers'.

Schatting is 25 % van de aanmeldingen. Vaak komen mensen niet direct vanuit begeleid of beschermd wonen, maar zwerven eerst een tijdje van bank naar bank, waardoor het lastig te registreren is.

We zien dat de druk op Beschermd Wonen toeneemt. De financiering biedt geen ruimte voor overcapaciteit, het kan precies. Wanneer mensen onsuccesvol uitstromen, naar een plek die er niet is, raken ze na rondzwerven hun indicatie kwijt en vallen terug op de noodopvang.

¹⁰ Zie onder andere het rapport 'van het College voor de Rechten van de Mens, 'Huisvesting. Het recht op behoorlijke huisvesting in Nederland', uit 2018, te downloaden via:
<https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5b46fcde748c2212a54517d3>

Meerdere organisaties melden dat zij weinig zicht op de aantallen uitvallers hebben omdat de registratie en toeleiding tot de opvang centraal wordt geregeld. Enkele opvanginstellingen bieden wel onderbouwde schattingen, die oplopen tot 80%: *‘ongeveer de helft, vooral vanuit BW, GGZ en jeugdzorg’, ‘70% draaideurcliënten’ of ‘middelengebruik of complexe multi-problematiek is elders vaak een reden voor beëindiging zorg’*. Eén respondent meldt dat er minder vaak uitvallers zijn:

Dankzij de WLZ-GGZ¹¹ zien we dit soort casussen veel minder. Meestal zijn dit gelukkig kortdurende situaties en wordt er vlot geschakeld met instanties om hen weer op een passende plek te krijgen.

In Helmond zijn er plannen voor een 24-uursvoorziening voor de mensen die vooralsnog de doelgroep ‘tussen wal en schip’ heet.

Winteropvang

Van de 41 organisaties bieden er 37 winteropvang (al dan niet in samenwerking met andere opvanginstellingen). Hoe de winteropvang is georganiseerd loopt sterk uiteen (zowel wat betreft kosten, openingstijden en criteria voor openstelling, afhankelijk van de temperatuur). Eén opvang is open in de periode van half september tot eind april en is daarmee een vorm van voor- en najaarsopvang. Deze opvang is laagdrempelig en basaal. Eén organisatie zegt geen mogelijkheid te hebben uit te breiden bij vorst, maar er is een winterregeling in een gemeente zo’n tien kilometer verder. Op de meeste plekken is de winteropvang gratis, een enkele instellingen hanteren een eigen bijdrage van €7,50.

Winteropvang wordt doorgaans alleen geboden bij koude weersomstandigheden. Er is beweging naar het bieden van een permanente winteropvang, een voor alle dakloze mensen

¹¹ Wet Langdurige Zorg ggz, die per 1 januari 2021 van kracht is.

toegankelijke opvang van november tot en met maart of april. Onder de respondenten van de vragenlijst bieden vier organisaties (in drie regio's) deze vorm van opvang.¹²

Samenvattend...

Van de 41 organisaties die nacht/noodopvang bieden, biedt ruim de helft nachtopvang en ruim 45% heeft deze (deels) omgezet naar een 24-uursvoorziening. De capaciteit van de opvang is sinds 2019 toegenomen. Tegelijkertijd hanteren veel instellingen nog een wachtlijst. De krapte in de opvang hangt deels samen met een beperkte uitstroom en hiervoor ligt de oplossing in de uitbreiding van andere vormen van (duurzame) opvang of huisvesting. De eisen die Coronamaatregelen aan de opvang stellen, hebben zowel geleid tot meer capaciteit als verdunning. Zevenendertig organisaties bieden winteropvang, soms in samenwerking met andere opvanginstellingen. Hoe de winteropvang is georganiseerd, loopt sterk uiteen. Onder de buitenslapers zijn relatief veel ongedocumenteerden en arbeidsmigranten. Er is naar schatting een kleine groep rechthebbenden die de opvang vermijdt, ook in de winter. Sommige gemeenten hebben redelijk zicht op deze groep, andere niet. Dit geldt ook voor het aantal mensen in de opvang dat in de reguliere zorg is uitgevallen, bijvoorbeeld uit BW, GGZ en jeugdzorg. Enkele 24-uursopvangvoorzieningen zijn geschikt voor gezinnen maar de meeste instellingen hebben weinig capaciteit en er is vaak een wachtlijst.

Faciliteiten

Over de faciliteiten in de opvang zijn meerdere vragen gesteld. De geboden faciliteiten lopen sterk uiteen.

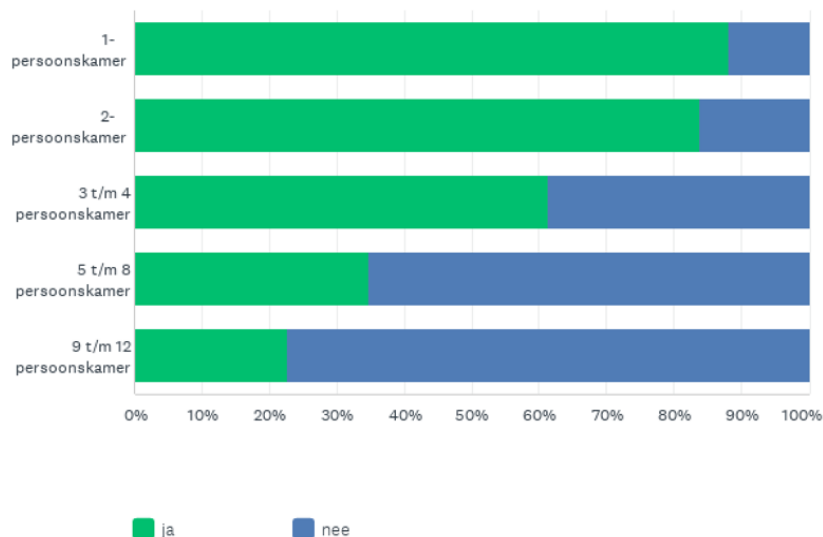
¹² Tijdens de bijeenkomst van het Basisnetwerk MO, 17-11-2021, gaven zeven van de aanwezige instellingen aan permanente winteropvang te bieden.

A black and white close-up portrait of a man with short, dark hair, looking directly at the camera with a serious expression. He is wearing a dark jacket with a ribbed collar. The background is blurred, showing indistinct shapes of people.

*“Je moet breed kijken
als je onze doelgroep
binnenkrijgt. Men wil
iedereen in één hok
stoppen, maar er is
geen standaard dak-
of thuisloze.”*

Slaapruimtes in de reguliere opvang

Een of tweepersoonskamers komen het meeste voor. In 2019 bood de helft van de instellingen geen eenpersoonskamers, in 2021 is dit gedaald tot ruim 10%. Ook het aantal tweepersoonskamers is sterk gestegen, van 32% in 2019 tot 83% 2021. Dit illustreert dat de tendens naar kleinschaliger opvang doorzet. Ruim één vijfde van de instellingen biedt (ook) 9 tot 12 persoonskamers. Bij één organisatie worden slaapruimtes in de slaapzalen afgeschermd met een wand of gordijn, zogeheten *chambrettes*.



Niet alle organisaties hebben aparte slaapgelegenheden voor mannen en vrouwen. Bij één organisatie scheidt een tussenschot in de slaapzaal de mannen van de vrouwen. Vijf organisaties hebben matrassen op de grond. Een kleine meerderheid van de opvanglocaties

is ook geschikt voor mindervaliden – ongeveer hetzelfde als in 2019. 90% biedt geen aparte opvang voor economisch daklozen¹³ (vergelijkbaar met cijfers 2019).

	JA	NEE
▼ Zijn er slaapzalen?	39,02% 16	60,98% 25
▼ Zijn er aparte slaapruidtes voor vrouwen?	90,24% 37	9,76% 4
▼ Zijn er aparte slaapruidte voor jongeren?	36,59% 15	63,41% 26
▼ Is er aparte opvang voor gezinnen?	51,22% 21	48,78% 20
▼ Gebruik van stapelbedden?	34,15% 14	65,85% 27
▼ Gebruik van losse bedden?	87,80% 36	12,20% 5
▼ Gebruik van losse matrassen op de grond?	12,20% 5	87,80% 36
▼ Geschikt voor minder validen?	56,10% 23	43,90% 18
▼ Aparte opvang voor economisch daklozen?	10,00% 4	90,00% 36

14

¹³ Ook wel omschreven als ‘zelfredzame daklozen’. De term economisch dakloze is overgenomen uit de vragenlijst van 2019. De term verwijst naar mensen zonder onderdak, die zelfredzaam worden bevonden en aanvankelijk alleen een huisvestingsvraag hebben, bijvoorbeeld na een life event als scheiding en/of baanverlies. Deze groep hoeft op basis van de zelfredzaamheidstoets Wmo2015 geen toegang tot de maatschappelijke opvang worden verleend (rapportage interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, p. 50 - 51).

	JA ▼	NEE ▼
▼ Is er een gemeenschappelijke ruimte?	97,56% 40	2,44% 1
▼ Mogelijkheid om te douchen?	97,50% 39	2,50% 1
▼ Kan men gebruikmaken van een keuken?	73,17% 30	26,83% 11
▼ Is er een mogelijkheid kleding te (laten) wassen?	97,56% 40	2,44% 1
▼ Wat zijn de openingstijden?	91,67% 33	8,33% 3
▼ Is er WiFi beschikbaar?	100,00% 41	0,00% 0
▼ Zijn er computers beschikbaar?	73,17% 30	26,83% 11
▼ Is er plek voor een huisdier?	4,88% 2	95,12% 39
▼ Zijn er kluisjes voor persoonlijke eigendommen?	80,49% 33	19,51% 8
▼ Kan men kleding inruilen of nieuwe kleding krijgen?	65,85% 27	34,15% 14
▼ Wordt er een warme avondmaaltijd aangeboden?	87,80% 36	12,20% 5
▼ Wordt er ontbijt aangeboden?	87,80% 36	12,20% 5
▼ Wordt er lunch aangeboden?	75,61% 31	24,39% 10

¹⁴ Niet alle totalen tellen op tot 41, zoals bij de vraag naar opvang voor economische daklozen. Dan heeft een respondent die deelvraag niet beantwoord.

Alle organisaties hebben een gemeenschappelijke ruimte, met uitzondering van de instelling die opvang biedt in woningen met eigen keuken, sanitair, wifi en wasmachine. Deze opvang voorziet logischerwijs ook niet in maaltijden of kluisjes. Huisdieren zijn er niet welkom, zoals in de overgrote meerderheid (95%) van de opvang het geval is. Op één opvang na, is er overal de mogelijkheid om te douchen. Overal is wifi, in bijna driekwart van de opvang kan iemand ook gebruik maken van een computer.

Begeleiding

Vaak is de begeleiding basaal en gericht op 'eerste hulp bij administratie', zoals het aanvragen van een briefadres, ID en zorgverzekering (in ruim 87%). Ook wordt er hulp geboden bij het aanvragen van inkomensondersteuning (uitkering) of bijvoorbeeld het inschrijven voor een woning.¹⁵ Op driekwart van de locaties worden cliënten gescreend op gezondheidsklachten en/of LVB problematiek.

	JA	NEE
▼ Is er medische zorg?	46,34% 19	53,66% 22
▼ Biedt u hulp bij het op orde krijgen van de noodzakelijke administratie, bijvoorbeeld bij het aanvragen van briefadres, ID en zorgverzekering?	87,80% 36	12,20% 5
▼ Biedt u hulp bij andere zaken, zoals het aanvragen van een uitkering/inkomensondersteuning of bij inschrijven voor een huurwoning?	87,80% 36	12,20% 5
▼ Worden nieuwe cliënten gescreend op gezondheid, mogelijk LVB en hulpbehoefte?	75,61% 31	24,39% 10

¹⁵ In de vragenlijst is er niet naar gevraagd, uit de rondvraag onder 17 lidinstellingen bij het MO-beraad in nov. 2021 blijkt dat ongeveer de helft van de **winteropvang** cliënten standaard ondersteuning biedt bij aanvraag briefadres/uitkering. Op vrijwel geen van deze locaties krijgen cliënten standaard onafhankelijke cliëntondersteuning aangeboden.

Het gebrek aan medische ondersteuning zoals een eigen verpleegkundige of straatdokter is soms voelbaar. Hierin zouden we graag nog een stap zetten.

Een kleine minderheid (45%) van de opvang biedt medische zorg. Instellingen werken soms samen met een huisarts of verpleegkundige (die in een aantal gevallen op locatie komt) of met medische zorg elders in de keten. Eén (RIBW)instelling biedt drie ziekenboegbedden, waar mensen maximaal een week kunnen verblijven om *'weer op kracht te komen'*.

De verhouding tussen begeleiders/hulpverleners en cliënten loopt uiteen van 1:2 tot 1:30. Dit is sterk afhankelijk van de aard van de opvang: 's nachts bijvoorbeeld 1:35, en overdag en 's avonds 1:17,5. Soms is er in de nacht alleen beveiliging/slaapwacht. Bij opvang in een woning of appartement is er ambulante begeleiding, voor bijvoorbeeld 4 uur wekelijks. De begeleiders/hulpverleners zijn MBO/HBO-geschoold.

Samenvattend...

De geboden faciliteiten lopen sterk uiteen. Een of tweepersoonskamers komen het meeste voor. Ruim één vijfde van de instellingen biedt (ook) 9 tot 12 persoonskamers. Een kleine meerderheid van de opvanglocaties is geschikt voor mindervaliden. Alle locaties hebben een huiskamer met gebruik van verschillende voorzieningen.

Begeleiding is vaak basaal en gericht op 'eerste hulp bij administratie'. Op driekwart van de locaties worden cliënten ook gescreend op gezondheidsklachten en/of LVB problematiek. Een kleine minderheid (45%) van de opvang biedt (toegang tot) medische zorg.

Toegang

De Wmo2015 bepaalt wie er een beroep kan doen op de maatschappelijke opvang. Gemeenten werken dat uit in eigen beleidsregels. Zij hanteren daarbij vaak de

Werkinstructie Landelijke Toegankelijkheid.¹⁶ In de meeste gevallen (60%) heeft de gemeente de regie over de toegang tot de opvang – in de vorm van centrale toegang, ‘daklozenloket’, GGD of in samenwerking met de opvang. In de overige situaties beslist de opvang zelf, bijvoorbeeld bij een acute vraag. Hierin is een verschuiving te zien ten opzichte van 2019: toen zagen opvanginstellingen zichzelf als belangrijkste beslisser, met op de tweede en derde plaats respectievelijk de gemeente en de GGD. In 2021 staat de gemeente (incl. GGD) op de eerste plek. Dit betekent dat organisaties, met name in grotere gemeenten waar mensen die een beroep doen op de opvang centraal worden ‘verdeeld’ over organisaties, zelf doorgaans wel goed hun bezoekers kennen, maar steeds minder zicht hebben op de samenstelling van de gehele doelgroep en hun specifieke problemen (waaronder ook op buitenslapers).

Toegangscriteria

Bijna altijd zijn er voorwaarden of verplichtingen verbonden aan het gebruik van de opvang, ook bij instellingen die zo laagdrempelig mogelijk willen zijn. Een derde hanteert een alcoholpromillage waarboven de toegang wordt ontzegd. Eén opvang hanteert een ‘blaasbeleid’ en weigert toegang boven de 1 promille. Bijna overal geldt dat overmatig drug- of alcoholgebruik kan leiden tot ontzegging van het gebruik van de toegang, afhankelijk van gedrag (agressie of middelengebruik binnen). GHB-gebruikers zijn bij driekwart van de instellingen welkom. Bij uitzondering leidt een sanctie bij een andere locatie of instelling er ook toe dat iemand de toegang wordt ontzegd (bij 7,5% van de organisaties). Op twee na, hanteren alle organisaties beleid voor schorsing bij agressie of ander risicovol gedrag. Dat is soms vastgelegd in een uitgewerkt protocol of handboek, soms is het niet vastgelegd maar vindt schorsing al dan niet plaats in overleg met collega’s of wordt in de ketensamenwerking overlegd, zoals met het Zorg- en Veiligheidshuis en/of politie. Sommige locaties hebben vaste afspraken en/of structureel overleg met de burens en de buurt (vaak ook met

¹⁶ VNG, 2019: https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo_20191118.pdf

gemeente en/of politie), bijvoorbeeld in een buurtplatform of buurtregiegroep. Op andere locaties gebeurt dit op informele en incidentele basis.

Wanneer de toegang tot de opvang wordt geweigerd, ontvangt de cliënt in 40% van de gevallen geen schriftelijke beschikking. In bijna 60% van de instellingen wordt de cliënt niet standaard gewezen op de mogelijkheid een onafhankelijk cliëntondersteuner (in sommige regio's: straatadvocaat) te vragen bij het gesprek over toegang tot de opvang.¹⁷ Beide zaken zijn vanuit de Wmo verplicht.

Regiobinding

De eis van regiobinding is in strijd met de Wmo2015 die stelt dat iedereen die dakloos is zich kan wenden tot elke gemeente. De helft van de opvanginstellingen zegt regiobinding te hanteren.

Regiobinding is noodzakelijk voor traject, er wordt (als er plaats is) wel opgevangen en met warme overdracht naar eigen regio begeleid.

Uit de interviews blijkt dat ook in acute situatie opvang wordt geboden. Vervolgens kan iemand worden overgedragen naar een andere gemeente, met een beroep op regiobinding en na een onderzoek waar de voorwaarden voor een succesvol traject optimaal zijn (conform eerder de genoemde werkinstructie van de VNG en het onderliggende convenant over landelijke toegankelijkheid MO¹⁸).

Verblijfsduur en kosten

Eenmaal in de opvang is de verblijfsduur divers. Vaak is er geen maximum, soms maximaal twee keer vijf nachten per maand of nachtopvang drie dagen, noodopvang drie maanden. Bij

¹⁷ We hebben niet gevraagd of instellingen een cliëntenraad hebben.

¹⁸ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR404158/1>

de meeste organisaties is de opvang – zowel nacht als nood - niet vrijblijvend en is gekoppeld aan een traject of zorgplan. De eigen bijdrage voor de nachtopvang varieert van 2 euro tot 12,50, soms alleen als iemand het kan betalen. Voor de noodopvang gelden hogere bedragen (vaak gaat het over langer verblijf). Winteropvang is doorgaans voor de gebruikers ervan gratis.

Nachtopvang jongeren vragen we geen eigen bijdrage (hoort in principe €5,- per nacht te zijn). Dit vanwege onze ervaring dat dit veel werk kost en drempel is voor veel jongeren om zich dan te melden. Noodopvang gezinnen betalen een eigen bijdrage van €400,- per maand.

Enkele organisaties hebben de eigen bijdrage afgeschaft, omdat dit een drempel voor de toegang opwerpt.

Veiligheid

Bij de meeste opvangvoorzieningen is er camerabewaking, in ruim de helft is er ook beveiliging aanwezig. Sommige organisaties verplichten hun medewerkers trainingen te volgen over omgaan met agressie.

	JA	NEE
▼ Is er naast de hulpverlening ook beveiliging aanwezig?	55,00% 22	45,00% 18
▼ Wordt er gebruik gemaakt van camera's?	90,00% 36	10,00% 4
▼ Is er fysieke beveiliging, zoals toegangspoortjes?	25,00% 10	75,00% 30
▼ Kunnen spullen in bewaring worden genomen (drugs, medicatie etc)?	80,00% 32	20,00% 8
▼ Is er een (gebruikers)ruimte waar cliënten drugs mogen gebruiken?	20,00% 8	80,00% 32

Samenvattend...

De Wmo2015 bepaalt wie er een beroep kan doen op de maatschappelijke opvang. Gemeenten werken dit uit in eigen beleidsregels, waardoor de organisatie van de toegang per gemeente sterk varieert. In de meeste gevallen (60%) heeft de gemeente (met de GGD) de regie over de toegang tot de opvang, in 2019 lag deze regie nog voornamelijk bij de instellingen zelf. Dit betekent onder andere dat de gemeente weliswaar goed in beeld kan brengen hoe groot de groep is die een beroep doet op de opvang en wat hun specifieke hulpvragen zijn, maar dat een aantal organisaties zelf steeds vaker een deel van de doelgroep ziet en niet 'het grotere geheel'. Er is geen zicht op problematiek van mensen die geen toegang tot de opvang krijgen. Bijna altijd zijn er voorwaarden of verplichtingen verbonden aan het gebruik van laagdrempelige opvang. De eigen bijdrage voor de nachtopvang varieert van 2 euro tot 12,50; soms alleen als iemand het kan betalen. Alle organisaties hanteren beleid voor schorsing bij agressie of ander risicovol gedrag, maar de invulling ervan loopt sterk uiteen. Wanneer de toegang tot de opvang wordt geweigerd, ontvangt de cliënt in 40% van de gevallen geen schriftelijke beschikking. Eenmaal in de opvang is de verblijfsduur divers. Bij de meeste organisaties is de opvang gekoppeld aan een traject of zorgplan. Niet alle gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid in de Wmo om individuele maatwerkvoorzieningen toe te kennen, al dan niet samen met de inzet van onafhankelijke cliëntondersteuning.



“Een kamer met fatsoenlijk sanitair. Rust om de deur achter je dicht te trekken voor basale privacy. Ook de wetenschappelijke literatuur ondersteunt: het is beter om mensen in een omgeving te zetten die uitnodigt tot ander gedrag dan om gedrag af te straffen.”

4. Van vangnet naar herstartplek



Gros van de mensen dat een beroep doet op de opvang wordt maatschappelijk gezien en gelabeld als dakloos, terwijl als je precies gaat kijken zijn deze mensen woningzoekend, allemaal. Alleen wij verschaffen ze nauwelijks toegang tot die woningmarkt.

In de interviews zijn we dieper ingegaan op de context achter de in het vorig hoofdstuk gepresenteerde feiten en cijfers. We vroegen naar de visie van de organisaties op de functie van de nacht- en noodopvang en recente veranderingen in de opvang en doelgroep, naar samenwerking in de keten (met name met gemeenten), naar de organisatie van de opvang en naar knelpunten en mogelijke oplossingen.

Naar kleinschaliger opvang

Het onderzoeksrapport uit 2019 concludeert dat organisaties vooral beleid hebben gemaakt om een alternatief te ontwikkelen voor de nachtopvang. “Het aanbod is door een aantal

organisaties verlegd van nachtopvang naar 24-uursopvang, van slaapzalen met stapelbedden naar éénpersoons- of meerpersoonskamers, van grootschalige opvang, naar kleinschalige opvangvoorzieningen gericht op specifieke groepen, van opvangen naar maatwerktrajecten” (2019: 14). Deze tendens heeft zich in de afgelopen jaren doorgezet.

Meerdere instellingen zijn afgestapt van de bed-bad-broodopvang en bieden 24-uursopvang naast tijdelijke huisvesting met ambulante begeleiding in appartementen. De coronamaatregelen hebben de omschakeling naar kleinschaliger opvang versneld, wat mogelijk werd gemaakt door extra financiering vanuit de Rijksoverheid. De ervaringen met de noodgedwongen verdunning zijn goed. Het denken over wat goede opvang is, is daarmee aangescherpt. De ervaring is dat het in kleinschalige opvang minder snel escaleert dan bij opvang in een slaapzaal of meerpersoonskamers. Een tweede positief effect is dat 24-uursopvang meer perspectief biedt voor bezoekers, omdat zij er meer rust krijgen en dat het maken van een plan daar beter lukt dan in de nachtopvang.

Dat hebben we van corona wel meegekregen: dat opvang die ook overdag open is, het meest wenselijk is. Dan heb je het meest contact en kan je mensen aan je binden. Toen was het meer een kippenhok, mensen waren een paar nachten bij ons, dan weer buiten beeld en dan stonden ze weer op de stoep. Nu met 24-uursopvang is het veel stabiel: mensen blijven.

Eén geïnterviewde noemt de 24-uursopvang in zekere zin laagdrempeliger dan nachtopvang, omdat ook mensen die wegblijven van slaapzalen en nachtopvang er gebruik van maken. Als laatste wordt benoemd dat kleinschaliger opvang betekent dat het makkelijker is om verschillende doelgroepen (zoals jongeren) apart onderdak te bieden.

Er werd vanwege capaciteitsgebrek en soms ook in de winteropvang incidenteel een beroep gedaan op hotels. Vanwege coronamaatregelen maakten sommige opvanginstellingen op grotere schaal gebruik van hotel. Dat leidde tot verrassende ervaringen.

We hebben met zijn allen drie maanden in een hotel in de binnenstad gezeten. Dat heeft een héle hoop opgeleverd! Geef daklozen een fatsoenlijke kamer met fatsoenlijk sanitair en iedereen zit 's ochtends keurig gedoucht aan het ontbijt. En ik hoorde van deze gebruikers van de nachtopvang dat ze het zo fijn vonden dat ze niet meer werden opgejaagd. Dat je de rust kreeg om de deur achter je dicht te trekken voor een beetje basale privacy. Het was ook goed voor het nadenken: wil ik dit eigenlijk wel? Het gros van de mensen heeft dit als heel positief ervaren. En de medewerkers hebben kunnen zien wat het is om bezig te zijn als gastvrouw, dus vanuit een facilitaire en klantgerichte rol. Wat we meenemen is een andere vorm van klantgerichtheid. Ja, dit heeft onze ideeën hierover versterkt.

Aanzuigende werking?

Kleinschaliger betekent in de praktijk ook minder sober: de opvang voorziet vaak in eigen (of met enkelen gedeeld) sanitair, een eigen kamer en meer privacy. De verschillen tussen locaties waar nachtopvang-oude-stijl wordt aangeboden en ruimhartiger vormen van opvang zijn groot. Er is over het algemeen weinig angst dat van een minder sobere opvang een aanzuigende werking uitgaat, omdat uiteindelijk de hele opvangsector de beweging maakt naar een kleinschaliger en kwalitatief betere opvang. Anderen wijzen in dit kader op de noodzaak van landelijke sturing om te grote onderlinge verschillen te voorkomen. Meerdere geïnterviewden ontzenuwen de premisse dat er van minder sobere opvang een aanzuigende werking uitgaat en één onderbouwt dat ook met theoretische inzichten:

Toen [deze opvang] gestart werd, was de gedachte: je moet het niet te aantrekkelijk maken, want dan komt iedereen hier naartoe. Inmiddels zijn we wijzer dan dat en weten we dat niemand vrijwillig in de daklozenopvang gaat zitten, ook als je er eenpersoonkamers van maakt.

Het wenkende perspectief is beter, ook de wetenschappelijke literatuur ondersteunt dit: het is beter om mensen in een omgeving te zetten die uitnodigt tot ander gedrag [en gedrag belooft] dan om gedrag af te straffen.

In het onderzoeksrapport over 2019 wordt benoemd dat sommige organisaties menen ‘*dat de winteropvang ‘barbaars’ mag zijn om mensen te stimuleren andere keuzes te maken*’ (p.18). Dit standpunt hebben we in de interviews niet terug gehoord.¹⁹ Wel wordt in de interviews gewezen op het verschil in openstelling van de winterregeling, wat kan leiden tot migratie tussen regio’s.

Samenwerking gemeenten

De geïnterviewden benoemen het als positief dat ook gemeenten de wens hebben om te ontwikkelen naar kleinschaliger opvang. Het onderzoek uit 2019 constateerde verschillen tussen gemeenten, maar ziet over hele linie dat zij een steeds actievere rol spelen in de organisatie van de opvang. Deze regierol ten aanzien van verblijfsregels, voorwaarden wat betreft toelating en vervolgttrajecten, lijkt de laatste jaren sterker te worden. Organisaties zijn hier over het algemeen positief over: de gemeente is een belangrijke ‘trekker’ die de randvoorwaarden voor goede opvang moet borgen. De praktijk kent echter strubbelingen, onder meer op het spanningsveld tussen beleid en uitvoering. Zo stel een gemeente bijvoorbeeld dat iedere rechthebbende opvang moet krijgen, waar de opvang worstelt met het al dan niet toelaten van iemand met verward of agressief gedrag. Landelijk is bepaald dat regiobinding geen voorwaarde mag zijn voor de toegang tot de opvang, waar de gemeente bij de beoordeling van een uitkeringsaanvraag regiobinding wel meeneemt. Anderen missen vooral een sturend kader.

De gemeente is financier maar moet ook kaderstellend gaan optreden. Zo is het niet georganiseerd. Is net een taart, met puntjes en die werken allemaal voor zichzelf. Ze zijn niet zo goed in domein overschrijdend werken [in sociaal en fysiek domein].

¹⁹ Maar klinkt zeker nog, getuige dit citaat van burgemeester Bovens over permanente winteropvang in Ede ‘*We willen voorkomen dat sommige mensen geen enkele stimulans ervaren om actief te werken aan vervolghuisvesting en daarmee problemen in stand houden*’ (<https://tinyurl.com/2p983pk5>), dit artikel over de winteropvang in Enschede <https://www.glowfm.nl/8224/winteropvang-kanaaldijk-sober-en-kaal-maar-dat-is-ook-de-bedoeling> en dit verslag over noodopvang in De Duif in Arnhem, <https://tinyurl.com/2p9yddyn>.

Eén geïnterviewde ziet deze verkokering niet alleen tussen afdelingen maar ook in de blik van ambtenaren: *bij beleidsmedewerkers heerst de hokjesgeest, ook nog na jaren werkzaam zijn. Vind ik heel lastig.*

Over de gemeentelijke aanbestedingen zijn kritische geluiden te horen, in termen van 'kapitaalvernietiging', wegvallen van kennis en kunde, extra overhead, onrust en onzekerheid die een aanbesteding met zich meebrengt. Eén regio besteedt aan voor een periode van tien jaar (vier jaar met tweemaal drie jaar verlenging), naar tevredenheid van de aanbieder.

Samenwerking GGZ en verslavingszorg

De samenwerking met andere ketenpartners wordt kritisch besproken. Met name in de samenwerking met de GGZ zien de geïnterviewden veel mogelijkheden tot verbetering.

Behandelaar kijkt soms alleen naar behandeling, verslavingszorg kijkt niet naar de hele context om de cliënt heen. Je moet breed kijken als je onze doelgroep binnenkrijgt. Ze willen ook iedereen in één hok stoppen, maar er is geen standaard dak- of thuisloze.

Het probleem dat je ongetwijfeld vaker hoort is samenwerking met crisisdiensten van GGZ. Daar zie je ook dat verwachtingen uiteenlopen, dus dat de GGZ zo iets heeft van: dit is ons gebied en dat wij eigenlijk verwachten dat de GGZ meer op zou kunnen pakken. Als er echt acute psychiatrische problemen spelen, dat soms crisisdienst zegt: ja maar jullie mogen dat niet melden, dat moet via een arts of politie gaan. Terwijl wij denken: ja, die kunnen we er wel bij roepen, maar dan staan we over een half uur weer bij jullie op de stoep. Daar zitten echt wel problemen in die systemisch zijn, die zich niet zomaar door verbetering van samenwerking laten oplossen.

Deze problemen spelen op het snijvlak tussen dwang en drang: mensen die voor ernstige overlast zorgen, mensen die 'teloorgaan' en mensen met verward en onbegrepen gedrag die opname weigeren, maar ook niet verplicht kunnen worden opgenomen.

Waar ik last van heb, is de wet- en regelgeving. Dat loopt niet vloeiend. Je hebt de wet zorg en dwang en de wet verplichte GGZ, via het strafrechtelijke traject of via het vrijwillige traject. Bijvoorbeeld: iemand is zich letterlijk dood aan het drinken. We hebben geen mogelijkheid om hem te laten opnemen, want hij wil niet en hij zit niet in de strafrechtelijke hoek. Wat dan? We kunnen de drank afpakken en zeggen: je komt niet met drank binnen. Maar we hebben de verslavingszorg nodig, want we weten niet wat dat lichamelijk doet.

Of iemand die psychotisch is en afglijdt, dan moet je wachten tot alle ramen worden ingegoooid - dan pas kun je ingrijpen. Je moet echt wachten tot het escaleert.

Een andere organisatie vult aan dat er ook voor de laagdrempelige opvang zelf een taak ligt. In die gemeente ontbreekt een aparte opvang voor mensen met psychische problemen:

Er is meer differentiatie gewenst, een laagdrempelige nachtopvang, 24 uur open, die meer ingericht op GGZ en psychiatrische problematiek.

Samenwerking corporaties

Goede samenwerking met verhuurders is nodig om de uitstroom te bevorderen. Het gebrek aan betaalbare huisvesting stagneert deze uitstroom. Hier kunnen we creatiever in zijn, geeft één geïnterviewde als voorbeeld: we kunnen huurwoningen in de vrije sector die voor corporaties lastig te verhuren zijn, benutten voor de huisvesting met begeleiding van twee of drie mensen uit de opvang. Deze suggestie komt van een andere geïnterviewde:

De volgende stap is om in samenwerking met corporaties woonvormen creëren, waarbij wij sociaal huismeesterschap faciliteren. Veel cliënten stromen toch nog uit naar kamerverhuur en dan zit je soms bij huisjesmelkers. Daar valt veel winst te behalen. En voorkomen dat

mensen opvang nodig hebben. Graag intensiever aan de voorkant met corporaties samenwerken, zoeken naar woonvormen zodat iedereen een plekje kan hebben in de gemeenschap.

Afspraken met corporaties worden door meerdere geïnterviewden te vrijblijvend bevonden. Bij gelegenheid en gedeeld belang kan de samenwerking goed verlopen, maar de huisvesting van dak- en thuisloze mensen stuit vaak op verzet (bijvoorbeeld van burens in de wijk of bij de corporaties zelf vanwege verwachte overlast). Dan kunnen bindende afspraken met gemeenten, maar ook met zorgkantoren, een breekijzer vormen. Hoe die afspraken in de regio worden uitgewerkt is een lokale opgave, maar die zien meerdere geïnterviewden bij voorkeur ingevuld binnen een dwingend, landelijk kader.

Jongeren

Het aandeel jongeren onder de groep dak- en thuislozen is in de afgelopen vijf jaar gehalveerd, schat het CBS.²⁰ Enkele geïnterviewden benoemen desalniettemin dat zij een toename van het aantal jongeren in de opvang zien. Ze oordelen dat nachtopvang niet geschikt is voor deze groep.

We hebben een tekort aan units voor jongeren, die komen dan als ze echt dak- en thuisloos zijn in de centrale opvang terecht. Maar ja, dat is gewoon ontzettend slecht, we willen ze daar niet hebben, die jongeren.

Op meerdere plekken in het land zijn er aparte opvangvoorzieningen voor jongeren. Enkele organisaties zijn dit aan het opzetten. Ook hier laat zich het gebrek aan betaalbare woningen (studio's, appartementen) voelen, wat de doorstroom belemmert. Dergelijke zorgen over de opvang van dakloze jongeren klinken ook in het rapport van 2019.

²⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd>

Niet rechthebbenden

Een ander vraagstuk heeft betrekking op de opvang van ongedocumenteerden en arbeidsmigranten. Die komen nu vooral in beeld bij de winteropvang. Tot de reguliere maatschappelijke opvang hebben ze geen toegang - ze zijn 'niet rechthebbend'. Er wordt op verschillende locaties opvang geboden aan ongedocumenteerden die vooral gericht is op terugkeer naar het land van herkomst. Niet alle ongedocumenteerden willen dit en verdwijnen dan onder de radar.

Arbeidsmigranten zie je niet in de reguliere opvang, want volgens de Nederlandse wet zijn ze niet rechthebbend. Maar ze zijn wel dakloos. Daar kunnen we niets mee, terwijl we er wel wat mee zouden moeten. Ze veroorzaken praktisch gesproken zelfde soort overlast en ook vanuit humanitair oogpunt.

Meerdere geïnterviewden werpen de vraag op wat we voor deze groepen kunnen doen, ze zijn er immers. Dezelfde vraag kunnen we stellen met betrekking tot onverzekerden.

Inbreng cliënten en ervaringsdeskundigheid

De meeste instellingen houden (minstens) een tweejaarlijks cliëntentevredenheids-onderzoek. Voor instellingen met een HKZ-certificering is dit een verplichting. Daarnaast houden veel opvanginstellingen exitgesprekken. Het varieert wat er met deze input wordt gedaan. Vaak worden inzichten die dit oplevert, meegenomen in de dagelijkse praktijk (er worden bijvoorbeeld nieuwe joggingpakken verstrekt in plaats van tweedehands kleding).

Een meer fundamentele inbreng van het perspectief van gebruikers van de opvang, in bredere zin in inbedding van ervaringskennis, ontbreekt nagenoeg. Er zijn enkele opvanglocaties in zelfbeheer²¹. Her en der worden ervaringen van oud-bewoners ingezet. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een nieuwe locatie:

²¹ Er zijn twee opvangen in zelfbeheer – Vovend-J in Almere (voor jongeren) en NoiZ in Utrecht.

De gemeente had plannen voor de nieuwbouw van onze 24-uursopvang met éénpersoonskamers. En zij hebben van het begin af aan oud-cliënten betrokken, om mee te denken. Dat was voor ons ook meteen een gelegenheid om mensen daar meer bij te betrekken.

Veel organisaties zien de meerwaarde van ervaringskennis en onderzoeken de mogelijkheden om (betaalde) ervaringsdeskundigen in te zetten. In bestuur, beleid en uitvoering binnen de maatschappelijke opvang zijn grote verschillen in de ontwikkeling van de inzet van ervaringsdeskundigheid en verkeren organisaties in verschillende stadia.²²

Samenvattend...

De coronamaatregelen hebben door extra financiering de omschakeling naar kleinschaliger opvang versneld. De ervaring is dat het in kleinschalige opvang minder snel escaleert dan bij opvang in een slaapzaal of meerpersoonskamers. Een tweede positief effect is dat 24-uursopvang meer perspectief biedt voor bezoekers. Zij krijgen meer rust, waardoor het hen beter lukt een plan te maken. Ook is 24-uurs opvang laagdrempeliger voor cliënten die slaapzalen vermijden. Tenslotte maakt kleinschaliger opvang het makkelijker om verschillende doelgroepen (zoals jongeren) apart onderdak te bieden.

Kleinschaliger betekent in de praktijk ook minder sober: vaak eigen (of met enkelen gedeeld) sanitair, een eigen kamer en meer privacy. De verschillen tussen locaties waar nachtopvang-oude-stijl wordt aangeboden zijn daardoor groot.

De regierol van gemeenten ten aanzien van verblijfsregels, voorwaarden voor toelating en vervolgtrajecten, lijkt de laatste jaren sterker te worden. In de praktijk zijn er strubbelingen tussen beleid en uitvoering, onder meer in het uitgangspunt iedere rechthebbende opvang

²² Zie ook het interview met Esmé Wiegman, lid van de stuurgroep van de Vliegende Brigade Ervaringsdeskundigheid en directeur Valente: <https://publicaties.zonmw.nl/actieprogramma-verward-gedrag/ervaringsdeskundigen-interviewreeks/interview-met-esme-wiegman>

moet krijgen, waar de opvang worstelt met het al dan niet toelaten van iemand met verward of agressief gedrag. Anderen missen door ambtelijke verkokering een sturend kader.

Over de samenwerking met andere ketenpartners zijn de geïnterviewden kritisch: de samenwerking met de GGZ kent nog veel verbeterpunten. Veel problemen spelen op het snijvlak tussen dwang en drang: mensen die voor ernstige overlast zorgen en/of met verward en onbegrepen gedrag die opname weigeren, maar ook niet verplicht kunnen worden opgenomen. Anderzijds: in de maatschappelijke opvang ontbreken soms aparte opvang en voorzieningen voor mensen met psychische problemen.

Geschikte, betaalbare woningen zijn schaars en de huisvesting van dak- en thuisloze mensen stuit daarnaast vaak op verzet van wijkbewoners of corporaties zelf. Dan kunnen bindende afspraken met gemeenten en zorgkantoren, liefst binnen een dwingend, landelijk kader, een breekijzer vormen.

Ondanks dat het CBS schat dat het aantal dakloze jongeren in de afgelopen 5 jaar gehalveerd is, zien enkele geïnterviewden een toenemend aantal jongeren in de opvang. De reguliere nachtopvang achten zij voor jongeren ongeschikt. Op meerdere plekken in het land zijn er aparte opvangvoorzieningen voor jongeren, maar ook hier stagneert de doorstroming door gebrek aan vervolghuisvesting.

Ongedocumenteerden en arbeidsmigranten zijn 'niet rechthebbend'. De noodopvang staat niet voor hen open. De winteropvang wel en daar komen zij dan regelmatig in beeld. Er wordt op verschillende locaties opvang geboden aan ongedocumenteerden die vooral gericht is op terugkeer naar het land van herkomst. Niet alle ongedocumenteerden willen dit en verdwijnen dan onder de radar. Meerdere geïnterviewden stellen de vraag wat we voor deze groepen kunnen doen.

Veel organisaties zien de meerwaarde van ervaringskennis en onderzoeken de mogelijkheden om (betaalde) ervaringsdeskundigen in te zetten, maar er is grote variëteit in de mate waarin organisaties dit doen.

5. Conclusie

Er zijn in mijn optiek nog zeker verbeteringen te behalen als het gaat om standaardisering van de zorg aan dak- en thuislozen. Waarom kent niet elke stad een straatdokter, waarom krijgt niet elke dakloze dezelfde vorm van opvang en/of ondersteuning?

Veel knelpunten die uit dit onderzoek blijken, worden ook in het onderzoeksrapport uit 2019 benoemd. Wat nog steeds opvalt is de grote variëteit in het aanbod en kwaliteit van de geboden opvang en ondersteuning. Er zijn ook grote verschillen in de winteropvang (bij welke omstandigheden deze open gaat bijvoorbeeld). Het is niet de standaard dat dakloze mensen vanuit de opvang medische zorg krijgen of worden gescreend op gezondheidsklachten. Op basis van dit onderzoek en recente publicaties²³ concluderen we dat de samenwerking met lichamelijke gezondheidszorg een punt van aandacht is. De toegang tot de ggz-behandeling en verslavingszorg verloopt ook niet altijd soepel. Knelpunten liggen niet alleen in de samenwerkingsrelaties, maar ook in hinderende wet- en regelgeving. Ook de samenwerking tussen gemeente (Wmo), zorgkantoor (Wlz) en zorgverzekeraar (Zvw) is een knelpunt.

We signaleren dat er meer differentiatie gewenst is in de opvang van verschillende doelgroepen (jongeren, mensen met ggz/verslavingsproblematiek). Niet overal worden mensen gewezen op de mogelijkheid op ondersteuning van een onafhankelijke cliëntondersteuner (straatadvocaat) en te vaak ontvangen ze geen schriftelijke onderbouwing wanneer de toegang hen wordt geweigerd. Ongeveer de helft van de nacht- en noodopvanglocaties is niet goed toegankelijk voor mindervalide gebruikers. Dat is sinds 2019 niet verbeterd.

²³ Bijvoorbeeld Slockers, M. (2021) Mortality, Health Problems and Access to Care for Homeless People, promotie EUR; o: <https://www.de-eerstelijns.nl/2022/01/daklozen-medische-en-sociale-diagnose-stellen/.te>

Auw:

- > onderbenutten ervaringskennis
- > niet structureel wijzen op mogelijkheid cliëntondersteuning
- > niet standaard medische screening of beschikbaarheid medische zorg
- > grote variëteit in voorzieningen: erg afhankelijk van waar je aanklopt
- > ontbreken kwaliteitskader, waardoor wisselende kwaliteit

Wauw:

- > blijvend effect van corona-impuls
- > opvang in eigen kamers met keukenblokje en/of eigen sanitair
- > visie op MO 'hoe kleiner, hoe beter'
- > omslag van opvang naar wonen

De trend naar kleinschaliger opvang zet duidelijk door: er is een sterke toename van één- of tweepersoonskamers ten opzichte van 2019 (gepaard gaand met een afname van slaapzalen). In 2019 zagen opvanginstellingen zichzelf als belangrijkste beslisser over de toegang tot de opvang, met op de tweede en derde plaats respectievelijk de gemeente en de GGD. In 2021 staat de gemeente (incl. GGD, en soms in overleg met de opvang) op de eerste plek (blijkens antwoorden op de vragenlijst). Dit impliceert een grotere rol van de gemeenten in de organisatie van de opvang. Tegelijkertijd loopt het aanbod per gemeente sterk uiteen. Hier komen we op terug in de aanbevelingen.

De visie dat de maatschappelijke opvang niet alleen kleinschaliger moet, maar ook zou moeten transformeren van vangnet naar herstartplek wordt in de sector, gemeenten en (rijks-)overheid breed gedragen. Steeds vaker wordt dakloosheid nadrukkelijk ook als een huisvestingsprobleem benoemd, waaruit voortvloeit dat onderdak als eerste komt, gevolgd door het bieden van passende ondersteuning. Dit is in lijn met recente rapporten zoals 'Herstel begint met een huis' van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020)²⁴ en het kabinetsplan 'Iedereen een (t)huis'.²⁵

²⁴<https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/herstel-begint-met-een-huis---dakloosheid-voorkomen-en-verminderen>. Zie ook het dossier 'Dakloosheid. Geen zorgkwestie maar een

Discussie

Het bieden van noodopvang is één van de kerntaken van de maatschappelijke opvang. Het gaat om die zo kort mogelijk in te zetten en waar mogelijk de inzet ervan te voorkomen. Begeleiding en de start van een hersteltraject in de opvang kan de verblijfsduur bekorten, met als randvoorwaarden voldoende huisvesting en passende begeleiding na uitstroom. Deels liggen die randvoorwaarden buiten de directe beïnvloedingssfeer van de opvang (zoals ook primaire preventie van dak- en thuisloosheid). We spitsen de discussiepunten en aanbevelingen met name toe op de kerntaken van de maatschappelijke opvang, de kwaliteit van de noodopvang en op wat de sector zelf kan doen om een kwaliteitsslag te maken.

Vragen

- In hoeverre is de toegang nog laagdrempelig te noemen, gezien de eigen toegangscriteria van opvangorganisaties en gezien de tendens dat de toegang gemeentelijk sterker centraal wordt geregeld?
- De toegang tot de opvang is op een aantal plekken afhankelijk van de 'zelfredzaamheidstoets'. Hoe zorgen we dat mensen niet aan deze toets voldoen voldoende in beeld houden en adequate hulp en huisvesting kunnen bieden?
- Er zijn op meerdere plekken wachtlijsten; de capaciteit van de opvang is niet overal afdoende. In hoeverre vraagt dit om het investeren in de (herstart)capaciteit van de MO en in hoeverre ligt de oplossing elders (preventie, woningmarkt, opvang elders)?

huisvestingsvraagstuk' dat het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken in 2020 publiceerde:

<https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/TSVS02-2020-25-56-5.pdf>

²⁵<https://open.overheid.nl/repository/ronl-a1f0dd5c-0f58-4891-933a-df912bbfaee7/1/pdf/kamerbrief-over-een-thuis-een-toekomst-de-aanpak-van-dak-en-thuisloosheid.pdf>

Aanbevelingen

Gemeenten stellen in het kader van subsidieverstrekking of aanbesteding eisen en voorwaarden aan de geleverde opvang en ondersteuning (vaak gaat dit over de kwantiteit en in mindere mate over de - ervaren - kwaliteit). De boegbeelden (aangesteld in het kader van 'Iedereen een (t)huis') adviseren *'bij de verstrekking van (impuls)middelen aan gemeenten meer aandacht te geven aan toetsbare, kwalitatieve criteria. Wij beogen daarmee niet gemeenten voor te schrijven hoe zij de hun gegeven taken moeten vervullen; wel om basale kwaliteitscriteria te stellen. Daarbij hebben wij het oog op de kwalitatieve kant (passende zorg en ondersteuning voor iedere burger die dat nodig heeft) én op de kwantitatieve kant (iedereen die dat nodig heeft krijgt voldoende zorg en ondersteuning), waardoor er binnen drie maanden voor iedere dak-of thuisloze een passende woonplek is.'* (Van Dijke en Frings, december 2021, p. 4). Er ontbreekt een algemene consensus of richtlijn om te beoordelen of de kwaliteit van de geboden laagdrempelige opvang voldoende is. Op basis van dit onderzoek constateren we grote verschillen in het aanbod binnen de MO. In tegenstelling tot wat bij opvangorganisaties soms gedacht wordt, kunnen individuele maatwerkvoorzieningen Wmo ook al in de MO geboden worden. Mede door dit verschil in interpretatie varieert het per gemeente sterk wat er aan ondersteuning binnen de MO geboden wordt. We constateren dat er daarmee niet overal *voldoende* wordt geboden. Dit is een argument voor meer standaardisatie in de opvang. In lijn met de aanbeveling van de boegbeelden (citaat hierboven) pleiten we voor het opstellen van basale kwaliteitscriteria.

- Ontwikkel een kwaliteitsstandaard waarbij de (minimale) kwaliteit van de MO is gestandaardiseerd (ook wat betreft toegangscriteria)
- Werk toe, aan de hand van een kwaliteitsstandaard, naar een op hoofdpunten gelijk en kwalitatief voldoende aanbod in alle regio's
- Differentieer in aanbod, zoals voor jongeren en mensen met ggz-problematiek
- Gemeente moeten maatwerkvoorzieningen toegankelijk maken voor mensen in de MO; benut voorzieningen waar zij vanuit de Wmo recht op hebben.

“Steeds vaker wordt
dakloosheid nadrukkelijk
ook als een
huisvestingsprobleem
benoemd, waaruit
voortvloeit dat onderdak als
eerste komt, gevolgd door
het bieden van passende
ondersteuning.”



Bijlage 1. Digitale vragenlijst

Onderstaande link leidt naar de vragenlijst.

https://nl.surveymonkey.com/r/Preview/?sm=Ez_2Fg3XwDFn0kCKPb_2BOFVIM4XTkoPeCh6MQSGRV_2Ff97bsc36j6Dr8_2BhCUraSnXSPH

Bijlage 2. Vragenlijst interviews

Vragenlijst mondelinge interviews Staat van de Noodopvang 2022

Start gesprek (welkom, kennismaken, opname voor eigen gebruik akkoord?)

1. Reflectie op respons n.a.v. vragenlijst en terugblik vorig onderzoek

Vernieuwing

2. Welke veranderingen/vernieuwingen hebben jullie de afgelopen drie jaar doorgevoerd ?

Visie en beleid aanbieder en gemeenten

3. Wat is de visie op de functie van nacht/noodopvang, van de organisatie en van de gemeente? Is er een nieuwe visie voor de toekomst ontwikkeld? Gezamenlijk? Of is de visie onlangs gewijzigd? Wat was daarvan de directe aanleiding?

Data en informatie

4. Worden data verzameld over de gebruikers van de opvang? Eventueel beschikbaar? Op welke wijze wordt beleid ontwikkeld, wat wordt daarvoor gebruikt? Bestaat er inzicht in de hoofdproblemen cliënten? Oorzaken dakloosheid?

Kwaliteit van aanbod en hulp

5. Wat vind je van de geboden kwaliteit van hulp en opvang en wat zou je anders willen?

Lacunes in aanbod

6. Welke lacunes zie je in het eigen aanbod of in het aanbod in de keten? (denk aan schuldhulp, werk, toelaten huisdieren, OV, etc)

Ketenaanpak – samenhang - doelgroep

7. Is er ketenpartner-overleg? Onderlinge afstemming aanbod, en doorstroom? Wat zijn verbeterpunten, wat zou je anders willen?

8. Zijn er afspraken over uitstroom in de keten – zijn/worden er (per cliënt) toekomstplannen gemaakt?
9. Weet u wat de gebruikers van de nacht/noodopvang vinden van de kwaliteit en geboden hulpverlening? Hoe verneem je dat?
10. Is de nachtopvang de toegang tot de hulpverlening, is een vervolgtraject standaard?
11. Zijn er cliënten die (uitsluitend) gebruik (willen) maken van de nachtopvang, mag dat, hoeveel zijn dat er, percentage?
12. Doen MOE-landers ook een beroep op de nachtopvang? Hoe veel/vaak? Hoe wordt daarop gereageerd? Is hierover met de gemeente beleid afgesproken?

Voor zover nog niet aan de orde gekomen in gesprek:

Terugblik op veranderingen naar aanleiding van Corona

13. Impact Coronamaatregelen - verbetering, verslechtering: op welke punten?

Bijlage 3. Respons vragenlijst en interviews



Deze landkaart toont de verdeling van regio's per centrumgemeente.

Centrumgemeente	Respons?	Centrumgemeente	Respons?
Alkmaar	-	Groningen	interview
Almelo	vragenlijst	Haarlem	vragenlijst
Almere	Vragenlijst + interview	Harderwijk	-
Amersfoort	vragenlijst + interview	Heerlen	vragenlijst
Amsterdam	vragenlijst 3x	Helmond	vragenlijst
Apeldoorn	-	Hilversum	interview
Arnhem	-	Hoorn	vragenlijst
Assen	vragenlijst	Leeuwarden	interview
Bergen op Zoom	vragenlijst	Leiden	vragenlijst + interview
Breda		Maastricht	vragenlijst
Delft	vragenlijst	Nijmegen	vragenlijst 2x
Den Bosch	vragenlijst	Nissewaard	vragenlijst
Den Haag	vragenlijst 2x	Oss	vragenlijst
Den Helder	-	Purmerend	vragenlijst

Deventer	-	Rotterdam	vragenlijst 2 x + interview
Doetinchem	-	Tilburg / Hart van Brabant	vragenlijst
Dordrecht	vragenlijst	Utrecht	vragenlijst
Ede	vragenlijst	Venlo / Westelijke Mijnstreek	vragenlijst + interview
Eindhoven	vragenlijst	Vlaardingen	vragenlijst
Emmen	vragenlijst	Vlissingen	vragenlijst 3x + interview
Enschede	vragenlijst 2x	Zaansstad	vragenlijst
Gouda	vragenlijst	Zwolle	vragenlijst + interview
Totaal:	41 vragenlijsten; 8 interviews (over 10 gemeenten)		



valente⁷

Branchevereniging voor participatie,
begeleiding en veilige opvang


**SOCIAAL
KABAAL**
www.sokab.nl

**“Gros van de mensen dat een
beroep doet op de opvang wordt
maatschappelijk gezien en
gelabeld als dakloos, terwijl als je
precies gaat kijken zijn deze
mensen woningzoekend, allemaal.**

**Alleen wij verschaffen ze
nauwelijks toegang tot die
woningmarkt.”**