



valente<sup>7</sup>

Rapportage Staat van de Nachtopvang  
december 2023

## Colofon



Tekst: Catelijne Akkermans, Ans Oudejans en Martijn Antonio

Cateljine Akkermans, Ans Oudejans en Martijn Antonio 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](mailto:info@sokab.nl)

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

Informatie en contact:  
Piet Mondriaanplein 25  
3612GZ Amersfoort  
[info@valente.nl](mailto:info@valente.nl)  
033-46125029

De publicatie is digitaal beschikbaar op:  
<https://www.valente.nl/kennisbank/onderzoek-staat-van-de-nachtopvang-2023>  
[www.sokab.nl/nachtopvang2023](http://www.sokab.nl/nachtopvang2023)

# Inhoudsopgave

<b>Colofon .....</b>	<b>2</b>
<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>6</b>
<i>Methode .....</i>	6
<i>Aanbod .....</i>	6
<i>Conclusie.....</i>	7
<i>Aanbevelingen.....</i>	8
<b>Inleiding .....</b>	<b>11</b>
<i>Aanleiding .....</i>	11
<i>Aantallen dak- en thuisloze mensen.....</i>	12
<i>Leeswijzer .....</i>	13
<b>Onderzoeksoepzet .....</b>	<b>14</b>
<i>Methode van dataverzameling .....</i>	14
<i>Respons .....</i>	14
<b>Feiten en cijfers.....</b>	<b>16</b>
<i>Het aanbod in de nacht-, nood- en winteropvang.....</i>	17
<i>Capaciteit .....</i>	19
<i>Buitenslapers.....</i>	20
<i>Gezinnen.....</i>	20
<i>Uitval uit de reguliere zorg .....</i>	21
<i>Winteropvang.....</i>	21
<i>Faciliteiten .....</i>	22
<i>Slaapruimtes in de opvang .....</i>	22
<i>Inrichting van de ruimte .....</i>	23

<i>Voorzieningen</i> .....	25
<i>Begeleiding</i> .....	27
<i>Aantal hulpverleners ten opzichte van het aantal bezoekers</i> .....	30
<i>Opleidingsniveau en functies</i> .....	31
<i>Ketenpartners</i> .....	31
<i>Kwaliteit vanuit perspectief van de bezoeker</i> .....	32
<i>Toegang tot de nacht- en noodopvang</i> .....	32
<i>Toegangscriteria</i> .....	33
<i>Regiobinding</i> .....	34
<i>Verblijfsduur en kosten</i> .....	34
<i>Veiligheid</i> .....	35
<i>Samenvattend</i> .....	36
<b>Van opvang naar wonen</b> .....	<b>39</b>
<i>Toegenomen druk op opvang</i> .....	40
<i>Beperkte uitstroom</i> .....	42
<i>Aard van de opvang</i> .....	42
<i>Gevarieerde doelgroep</i> .....	43
<i>Al dan niet rechthebbend</i> .....	46
<i>Inbreng ervaringsdeskundigheid</i> .....	47
<i>Omslag van zorg naar wonen</i> .....	48
<b>Conclusie</b> .....	<b>51</b>
<b>Bijlage 1. Digitale vragenlijst</b> .....	<b>54</b>
<b>Bijlage 2. Vragenlijst interviews</b> .....	<b>55</b>
<b>Bijlage 3. Respons vragenlijst en interviews</b> .....	<b>58</b>



Slaapzaal van de tijdelijke opvang van de Binnenvest  
aan het Maansteenpad (foto: de Binnenvest).

## Managementsamenvatting

In 2019 heeft Valente (toen Federatie Opvang) onderzoek gedaan naar de staat van de nachtopvang. Eind 2021 heeft Sociaal Kabaal dit onderzoek herhaald. Het Staat van de Opvang-onderzoek uit 2023 is hier een vervolg op. Het doel van het onderzoek is inzicht bieden op de aard en de omvang van de nacht/noodopvang.

### Methode

We hebben data verzameld middels een digitale enquête, die door 37 lidorganisaties van Valente is ingevuld. Daarnaast hebben we vijftien interviews gehouden met professionals uit de opvang (managers, bestuurders). De dataverzameling vond plaats in de periode augustus – oktober 2023. De vragenlijsten voor de enquête en interviews en de resultaten en onze analyse daarvan hebben we besproken met een team van ervaringsdeskundige onderzoekers van [Meetellen Amsterdam](#). Hun inbreng heeft het onderzoek versterkt en de conclusies aangescherpt. Ze benadrukken dat een onderzoek naar de kwaliteit van de opvang zou moeten vertrekken vanuit het perspectief en de ervaringen van degenen die er gebruik van maken.

### Aanbod

Als we 2023 vergelijken met 2021 dan zien we weinig grote verschillen. Als we per instelling een vergelijking maken tussen het aantal plaatsen in 2021 en in 2023, dan is er landelijk geen echte toe- of afname van het aantal plaatsen te zien. Wel blijft de druk op de opvang onveranderd groot. De helft van de instellingen ervaart capaciteitsproblemen in de nacht- en de noodopvang. Dit lijkt vooral te komen door het gebrek aan uitstroom naar een vervolgvoorziening of een eigen woonplek (woningnood), in combinatie met een grotere toeloop. Ook wordt benoemd dat de complexiteit van de problematiek toeneemt. Vaker dan voorheen gaat het om zowel verslavings- als psychiatrische problematiek. Mensen die uitvallen bij de ggz of beschermd wonen en mensen voor wie daar geen geschikte plek is komen bij de opvang. Deze trend – tekort aan capaciteit van de opvang, complexere

doelgroep, gebrek aan uitstroom - constateerden we in de vorige onderzoeken ook en lijkt zich sterker te hebben doorgezet.

De geboden begeleiding binnen de nacht- en noodopvang is basaal. Trajecten starten vaak pas na de crisisopvang. Toch blijkt uit de toelichting op de vragen dat steeds meer instellingen verder gaan dan het bieden van bed, bad en brood. Tussen de 80 en 90% biedt (toegang tot) psychosociale begeleiding en medische zorg, hulp bij zaken zoals aanvragen uitkering of inschrijving wonen, biedt eerste hulp bij administratie en/of screent op gezondheid/LVB.

Het streven om na drie maanden bezoekers door te laten stromen naar een woning wordt vrijwel nergens gerealiseerd. Mensen blijven soms zelfs 9 tot 18 maanden in de opvang. Het gebrek aan duurzame huisvesting en vervolotrajecten waardoor de uitstroom wordt geblokkeerd wordt als grootste knelpunt benoemd.

### Conclusie

Het plan *Een (t)huis, een toekomst* uit 2020 streeft naar een kleinschaliger en kwalitatief betere opvang. Ook in het Nationaal Actieplan Dakloosheid *Eerst een Thuis* uit 2022 wordt hier met de gewenste omslag van opvang naar wonen op ingezet. Voor een deel zien we deze ambities terug in de ontwikkelingen in de opvang, maar met name de omslag van opvang naar wonen blijft achter. Ook de inzet van ervaringsdeskundigheid is nog geen gemeengoed in de opvang. In het Staat van Opvang onderzoek uit 2022 (dataverzameling december 2021 – januari 2022) concludeerden we dat de capaciteit en kwaliteit van de opvang sinds 2019 (sterk) was toegenomen. Deze conclusies kunnen we niet zonder meer nogmaals trekken: de capaciteit lijkt ongeveer gelijk gebleven; de kwaliteit lijkt enigszins toegenomen.

De tendens om in plaats van nachtopvang korttijdelijke 24-uursopvang aan te bieden lijkt zich door te zetten. Steeds meer instellingen bieden naast of in plaats van de nachtopvang 24-uurs opvang aan. De afname van nachtopvang is beperkt (zo'n 5% punt ten opzichte van vorige peiling). De trend die zich in 2021 heeft ingezet naar kleinschaligere opvang lijkt in 2023 te stagneren. Er is een

spanningsveld tussen de wens om de opvang af te bouwen en de toenemende druk op opvang. De problematiek van de doelgroep die een beroep doet op de noodopvang is vaak ingewikkeld. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van preventie van dakloosheid. De woningnood en het gebrek aan zelfstandige huisvesting als alternatief voor de noodopvang of als doorstroom na een kortdurend verblijf, dwingen tussenoplossingen af. Er ontbreken niet alleen woningen maar ook passende opvang- en woonplekken voor mensen met hele complexe problematiek.

### Aanbevelingen

In 2019 constateerden we grote verschillen tussen instellingen, onder andere in aanbod van ondersteuning. Deze conclusie trekken we dit jaar weer: zowel wat betreft de aard en kwaliteit van de geboden voorzieningen, als de visie op de opvang en de ambities voor de toekomst lopen sterk uiteen.

- Zet in op een landelijk laagdrempelig minimaal aanbod van voorzieningen zodat in alle opvang tenminste in een bepaalde kwaliteitsstandaard wordt voorzien.

De doelgroepen die gebruikmaken van de opvang zijn divers. Deze doelgroepen variëren ook in de aard van de ondersteuning en aanpak die zij nodig hebben. Zo is er behoefte aan aparte opvang voor jongvolwassenen (en subgroepen zoals bijvoorbeeld lbhtq+-ers), aan prikkelarme ruimtes en aan het scheiden van mensen met en zonder verslavingsproblematiek.

- Differentieer in het aanbod: bied specifieke voorzieningen die aansluiten bij de behoeften van specifieke doelgroepen (zoals jongvolwassenen).

Bij de ontwikkeling van deze specifieke vormen van opvang is de inbreng van ervaringsdeskundigheid en belangenbehartigers essentieel. Over het geheel genomen echter blijft een fundamentele inzet en inbedding van ervaringsdeskundigheid in de nacht- en noodopvang achter.




- Investeer in inzet ervaringsdeskundigheid, betrek ervaringsdeskundigen bij het verder ontwikkelen van de opvang en bij het opstellen van een kwaliteitsstandaard.

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid *Eerst een Thuis* benadrukt rechtsbescherming en goede informatievoorziening aan mensen die een beroep doen op de opvang. Dit blijft vaak achterwege, evenals het aanbieden van onafhankelijke cliëntondersteuning. Het vragen van regiobinding en het zelfredzaamheids criterium fungeren in de praktijk als uitsluitingscriteria: mensen zonder regiobinding en/of mensen die als zelfredzaam worden beschouwd krijgen niet altijd toegang tot de opvang waartoe zij zich wenden.

- Biedt onafhankelijke cliëntondersteuning en informatie over rechten, investeer in (versterken) rechtsbescherming van EU-migranten en borg dat degenen die recht hebben op toegang tot de opvang gebruik kunnen maken van dit recht.
- Schaf het zelfredzaamheidsprincipe als toegangscriterium af.

*Het is goed om te zien dat opvang de ontwikkeling naar kleinschaligheid maakt en dat er een kwaliteitsverbetering gaande is. Dat er vaak aparte douche- en slaapruijnte voor vrouwen zijn, is positief. Dat er bij de meeste opvang oog is voor psychosociale begeleiding, medische zorg en hulp bij praktische en financiële zaken is belangrijk. Het gebrek aan uitstroom is echter zorgwekkend. Hierdoor ontstaat de indruk dat de aanpak van dakloosheid stagneert en dat de vernieuwing van de opvang zich langzaam voltrekt. De tegenkrachten vanwege onder andere de woningnood zijn sterk. Het gebrek aan uitstroom in de opvang leidt tot gebrek aan perspectief. Realiseren we ons wel dat dit degenen die van de opvang gebruik maken een gevoel van moedeloosheid geeft?*

*(feedback van het Meetellen-team)*



‘Het moeilijkste wat ik ooit in heel mijn leven heb moeten doen was de drempel over gaan in de daklozenopvang.’

[Lees het verhaal van Tristan](#)

## 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)”*.<sup>1</sup> De gemeente waar iemand zich in een acute situatie meldt, is verantwoordelijk voor noodopvang. Dit is in de praktijk een laagdrempelige nood- of nachtopvang. 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: een kort-tijdelijke opvang waar 24/7 onderdak wordt geboden. De opvang gedurende de dag zorgt ervoor dat mensen overdag niet weer de straat op moeten en dat biedt de mogelijkheid om meer begeleiding te bieden. Een aantal van deze voorzieningen staat ook open voor gezinnen.

## Aanleiding

In 2019 heeft Valente (toen: Federatie Opvang) het onderzoek ‘[Staat van de nachtopvang 2019](#)’ uitgevoerd. In 2021 heeft Sociaal Kabaal dit onderzoek herhaald (‘[Staat van de Nachtopvang 2022](#)’). Beide onderzoeken bieden zicht 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. In 2020-2021 hebben veel instellingen voor maatschappelijke opvang geïnvesteerd in het verbeteren van de opvang, onder andere door slaapzalen om te bouwen naar één- en tweepersoonskamers. Ook werd op een aantal plekken de nachtopvang afgebouwd ten gunste van een kleinschaligere 24-uursnoodopvang. Dit is in lijn met de ambities die zijn benoemd in de kamerbrief ‘Een (t)huis, een toekomst’ 2020.

---

<sup>1</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo\\_20191118.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo_20191118.pdf)

In het in december 2022 gelanceerde Nationaal Actieplan Dakloosheid *Eerst een Thuis* (in het vervolg: het Actieplan) staat de omslag van opvang naar wonen in de aanpak van dakloosheid centraal. De ambitie is om dakloosheid in de komende jaren structureel terug te dringen, door het voorkomen van dakloosheid in plaats van het achteraf oplossen. Een van ambities in het plan is dat (dreigend) dak- en thuisloze mensen direct en met perspectief (zonder gebruik te maken van tijdelijke voorzieningen) worden gehuisvest. Dit betekent dat de huidige maatschappelijke opvang wordt afgebouwd en omgebouwd naar een kleinschalige en kortdurende noodvoorziening.

In 2023 is het Staat van de Opvang-onderzoek herhaald, met de volgende vragen als leidraad:

**Wat gebeurt er in de praktijk in de nacht- en noodopvang? Welke investeringen doet de branche in de noodopvang en hoe verhoudt dit zich tot ontwikkelingen met betrekking tot het Actieplan? Dit onderzoek gaat hiermee zowel over de kwaliteit van de noodopvang als over de transformatie van de opvang in bredere zin.**

#### Aantallen dak- en thuisloze mensen

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) schat dat in 2022 bijna 27.000 mensen dakloos zijn geweest, zo'n vijfduizend minder dan op 1 januari 2021, toen er naar schatting van het 32.00 mensen dakloos waren. Bij de schattingen door het CBS zijn kanttekeningen te plaatsen: 18-minners en 65-

De recent op Europees niveau ingevoerde [Ethos](#) definitie van dak- en thuisloosheid is ruimer dan de CBS definitie. Dak- en thuisloosheid kent in Ethos drie dimensies: het fysieke domein (het beschikken over woonruimte), het sociaal domein (de mogelijkheid voor het hebben van privacy en sociale relaties) en het wettelijke domein (het hebben van een wettelijke titel). Uit de eerste telling volgens deze definitie in Noord-Oost Brabant blijkt dat ongeveer tweederde van de dak- of thuisloze mensen niet verblijft in de openbare ruimte, in de noodopvang of in een tijdelijke opvang. Ons onderzoek richt zich op mensen in de noodopvang, in Ethos: dakloze mensen, en mensen die in tijdelijke daklozenopvang verblijven (zoals tijdelijke 24-uursopvang), in Ethos: thuisloze mensen.

plussers worden buiten beschouwing gehouden en het CBS telt alleen geregistreerde dakloze mensen met een briefadres en een bijstandsuitkering. Valente [constateert](#) dat de praktijk allerm minst een daling laat zien: in een aantal regio's zien gemeenten en opvanginstellingen een stijging van het aantal dakloze mensen dat een beroep doet op de opvang.

### Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op de onderzoeksopzet en de methode van gegevensverzameling. In hoofdstuk 3 bespreken we de resultaten van de vragenlijst: de feiten en cijfers. 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.

De digitale vragenlijst staat in bijlage 1. Bijlage 2 bevat de vragenlijst die als leidraad bij de interviews is gehanteerd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

## Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in opzet en aanpak in grote lijnen gelijk aan het onderzoek uit 2019 en 2022. Om een goede vergelijking door de jaren heen te kunnen maken, is in de basis dezelfde vragenlijsten gebruikt. Anders dan voorgaande edities hebben we de samenwerking gezocht met ervaringsdeskundigen om de onderzoeksopzet, vragen en de analyse te bespreken.

### Methode van dataverzameling

De data-verzameling vond plaats in twee samenhangende rondes:

- Kwantitatieve uitvraag onder lid-organisaties (online vragenlijst met een actieve opvolging als respons uitblijft, gebaseerd op vragenlijst 2020/2021 en aangescherpt aan de hand van het ervaringsdeskundig panel);
- Kwalitatief onderzoek onder professionals van lid-organisaties (interviews, via beeldbellen of live).

Op voorpraak van het ervaringsdeskundige team hebben we de vragenlijst aangevuld met vragen of er een mogelijkheid is voor bezoekers om zich terug te trekken, of menstruatie artikelen, toiletartikelen, handdoeken en aparte douchegelegenheid voor vrouwen beschikbaar zijn. Ook vroegen we of er toegang is tot medische hulp en psychosociale begeleiding. Het ervaringsdeskundige team benadrukt dat we ontwikkelingen in de opvang niet alleen vanuit organisatorisch of beleidsmatig perspectief dienen te beschouwen, maar dat we ook de ervaringen van de gebruikers moeten horen. Dit is niet de insteek van dit onderzoek geweest. Wel hebben we de geïnterviewden gevraagd of zij zicht hebben op de ervaringen van de gebruikers van de opvang, en zo ja, wat die dan zijn (zowel positief als negatief).

### Respons

In totaal zijn door Valente de 44 lidorganisaties aangeschreven. Het is niet bekend op hoeveel locaties deze organisaties nacht- en noodopvang bieden en sommige lidorganisaties bieden opvang

in meerdere centrumgemeenten. Deze aangesloten organisaties hebben doorgaans de vragenlijsten doorgestuurd als zij in meerdere centrumgemeenten actief zijn.

We hebben 37 ingevulde vragenlijsten ontvangen. Eén vragenlijst van een landelijk werkende organisatie (Leger des Heils) heeft betrekking op vijf centrumgemeenten. De andere zijn ingevuld per centrumgemeente.

De vragenlijsten gaan over 32 van de 44 centrumgemeenten voor de maatschappelijke opvang (bijna driekwart van de centrumgemeenten). In vijf van deze 32 centrumgemeenten, Amsterdam, Enschede, Nijmegen, Rotterdam en Vlaardingen, is meer dan één lijst ingevuld door de verschillende organisaties die daar actief zijn. Verder bleken twee van de responderende organisaties geen nacht- of noodopvang te bieden. De gegevens van deze twee vragenlijsten hebben we niet meegenomen in de analyses.

Er zijn vijftien interviews gehouden, met in totaal 21 professionals. Sommige interviews gingen over meerdere gemeenten, wanneer een opvang in meerdere gemeenten actief is (zoals Dnodoen in Hoorn, Alkmaar en Den Helder of Moveoo in meerdere gemeenten in Limburg). De geïnterviewden zijn regiomanager, directeur-bestuurder, teamleider van de opvang of beleidsmedewerker. De dataverzameling vond plaats van augustus 2023 tot half oktober 2023.



Slaapzaal van de Tussenvoorziening oude situatie Sleep Inn.  
Intussen heet de Sleep Inn 'Het Jansveld' en zijn er meer  
eenpersoonskamers en 24-uursopvang (foto: Tussenvoorziening).



## Feiten en cijfers

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de antwoorden op de digitale vragenlijst, waarmee we cijfers verzamelden over de opvang in de verschillende centrumgemeenten. Niet alle organisaties hebben gereageerd en dit bemoeilijkt de vergelijking van de absolute capaciteit van de nacht- en nood- en winteropvang door de tijd heen. Door naar veranderingen tussen 2021 en 2023 op organisatieniveau te kijken, kunnen we toch een indruk geven over de ontwikkelingen in de capaciteit. De vragen over de kwaliteit van de opvang geven zeker een beeld van de dag- en nachtopvang. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de capaciteit, daarna volgen de faciliteiten en de begeleiding, de toegang en de veiligheid en privacy.

### Het aanbod in de nacht-, nood- en winteropvang

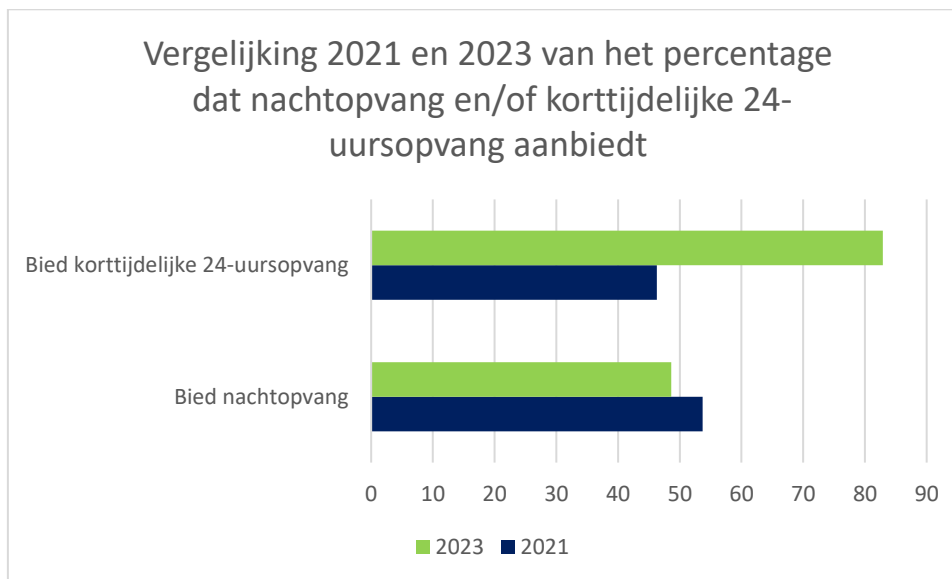
Meer dan 80% biedt ook of alleen korttijdelijke 24-uursopvang aan, waarbij net iets meer dan de helft geen nachtopvang meer biedt. Iets minder dan 50% van de organisaties biedt nachtopvang aan, waarbij 15% van alle instellingen alleen de nachtopvang biedt en geen korttijdelijke 24-uursopvang.

In figuur 1 staat een vergelijking van 2023 met de vorige meting in 2021. Ten opzichte van 2021 is het aantal instellingen dat nog nachtopvang biedt met 5%-punt afgenomen, maar waarschijnlijk is de afname zelfs wat groter<sup>2</sup>. Het aantal instellingen dat korttijdelijke 24-uursopvang biedt is flink toegenomen, met 38%-punt. Het eenvoudige bed, bad en brood neemt verder af.

---

<sup>2</sup> In 2023 is afzonderlijk naar het aanbieden van nacht- en van korttijdelijke 24-uursopvang gevraagd. In 2021 was dit één vraag. In 2021 bood 53,7% alleen nachtopvang aan en 46,3% korttijdelijk 24-uursopvang al dan niet in combinatie met nachtopvang.

Figuur 1



Omdat de cijfers over de capaciteit van de nachtopvang en de noodopvangvoorzieningen bij elke meting zijn gebaseerd op verschillende aantallen instellingen geven deze geen goed beeld van de landelijke capaciteit voor nacht- en noodopvang. Ook blijkt uit de toelichting dat niet altijd duidelijk is wat noodopvang is; zijn dat extra bedden die kunnen worden bijgeplaatst of zijn het de crisisplekken voor (korttijdelijke) 24-uursopvang? Wat is korttijdelijk? Welke groepen tel je mee?

Een voorbeeld van een instelling in Amsterdam die veel verschillende groepen opvang biedt: opvang voor korte duur (drie maanden), mensen met een zorgvraag op de wachtlijst, economisch daklozen (tot definitieve oplossing), gezinnen (tot definitieve oplossing), kwetsbare EU-migranten, ongedocumenteerden (die onder Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) vallen), tussen de wal en het schip ongedocumenteerden (vallen niet onder LVV) en slachtoffers van mensenhandel. Voor de groepen geldt een eigen maximale verblijfsduur die meestal wordt verlengd als doorstroom achterwege blijft. Een vergelijking over de jaren heen in absolute aantal plekken is dan ook niet goed te maken.

### Capaciteit

In 2023 hebben we bij de responderende instellingen 1889 plaatsen geteld, waarschijnlijk een onderschatting van de landelijke capaciteit, omdat niet alle instellingen de vragenlijst hebben ingevuld. Wel zijn we nagegaan of de capaciteit van de nacht- en noodopvang samen ten opzichte van 2021 is toe- of afgenomen. Deze vergelijking kon voor 21 instellingen gemaakt worden. Het blijkt dat er iets meer instellingen zijn waarbij het aantal plaatsen is afgenomen (47,6%) dan waarbij het aantal plekken is toegenomen (42,9%). De afname van het aantal plekken heeft er waarschijnlijk mee te maken dat deze organisaties in Coronatijd hun capaciteit tijdelijk konden uitbreiden, onder meer met hotelkamers. Overall lijkt de capaciteit ten opzichte van 2022 niet te zijn toegenomen.

De capaciteit van de nacht- en de noodopvang is bij 52% van de instellingen meestal of soms *onvoldoende*; een deel van hen heeft wachtlijsten. Sommige organisaties rouleren bezoekers als er te veel vraag is (dan maken mensen beurtelings gebruik van de opvang, zodat om te voorkomen dat iemand helemaal geen toegang krijgt). In de toelichting wordt een paar keer benoemd dat vrouwen bij een tekort aan plaatsen voorrang krijgen. Ongeveer 48% oordeelt dat de capaciteit (meestal) voldoende is. Deze cijfers zijn praktisch gelijk aan die van 2021.

Dat de capaciteit regelmatig onvoldoende is heeft deels te maken met het gebrek aan doorstroom. De periode dat iemand gebruik mag maken van de nachtopvang of de korttijdelijke 24-uursopvang wordt regelmatig verlengd, omdat er geen doorstroom is naar bijvoorbeeld beschermd wonen of een zelfstandige woning.

*'We zijn met name voorstander van opvang waar we mensen weer op weg kunnen helpen. Dit is bij noodopvang (max. 24 uur) niet het geval. Bij voorkeur is de opvang zo kort als mogelijk, maar hebben we wel genoeg tijd om iemand op weg te helpen. Wat een duurzaam perspectief is, is voor ieder weer anders. Voor de ene is dit passende huisvesting met betaald werk, bij de andere is dit Housing First/omslagwoning, en bij weer een ander een plek binnen een 24-uursvoorziening. Per type opvang is de verblijfsduur weer anders. Bij de voormalige nachtopvang is het uitgangspunt 3 maanden (in de praktijk vaak langer) en bij economisch dakloze mensen en ongedocumenteerden verblijven mensen maximaal 1,5 jaar' Hvo-Querido<sup>1</sup>*

### Buitenslapers

Een meerderheid van de instellingen zegt geen schatting te kunnen maken van het aantal buitenslapers. Onder de organisaties die wel schatten is de variatie groot. De aantallen variëren van 100 in een van de G4 gemeenten tot 5 in een kleinere gemeente. Verschillende instellingen geven aan dat met name het aantal EU-migranten dat buiten slaapt groter lijkt te worden. De buitenslapers zijn: EU-migranten, de vrijwillige of zorgmijdende buitenslapers (deels ook de groep met gecombineerde en complexe problematiek) en ongedocumenteerde mensen. Het beleid van gemeenten ten aanzien van deze diverse groepen lijkt te verschillen; enkele gemeenten bieden juist wel opvang aan genoemde groepen.

### Gezinnen

Circa 45% van de organisaties biedt opvang voor gezinnen. Vijf organisaties geven nog een nadere toelichting waaruit blijkt dat gezinnen worden opgevangen op een aparte locatie. In een gemeente

zijn er 17 woningen voor de noodopvang van gezinnen. De opvang van gezinnen valt buiten de scope van dit onderzoek en we gaan in de verdere analyse niet specifiek in op deze doelgroep.

### Uitval uit de reguliere zorg

In de opvang komen regelmatig mensen die uitvallen uit een voorziening voor beschermd wonen. Sommige instellingen wijzen op zorgmijdende mensen die wel een plek vinden in de opvang maar eigenlijk thuishoren in reguliere zorg. Dit zijn mensen met complexe multi-problematiek waar een alternatieve, permanente voorziening of huisvesting voor ontbreekt.<sup>3</sup> Ook zijn er mensen in de opvang die op de wachtlijst staan voor beschermd wonen, formeel geen uitval, maar ook zij horen ook niet in de nacht- of noodopvang thuis. Om hoeveel mensen het gaat is moeilijk aan te geven. Wel zijn er grote verschillen in de schattingen, van 50% tot 10%. Een derde van de instellingen wil geen schatting geven.

### Winteropvang

Winteropvang is een vorm van opvang die kan worden opengesteld tussen 1 november en 1 maart of april, waarbij iedereen zonder onderdak kan worden opgevangen wanneer winterse weersomstandigheden daar aanleiding toe geven.

Winteropvang wordt door 33 van de 35 instellingen aangeboden. Er zijn in ieder geval 1610 plaatsen beschikbaar. Niet alle instellingen konden gegevens over de capaciteit aanleveren, onder meer omdat het aantal winterplaatsen voor 2023 nog niet bekend was. Verder hebben niet alle instellingen de vragenlijst ingevuld, dus het aantal van 1610 is een onderschatting. Zeker ook omdat verschillende instellingen aangeven dat er zoveel bedden komen als er nodig zijn. Eén instelling gaf aan dat er in de winter niet alleen nachtopvang, maar ook extra 24-uursopvang voor de wintermaanden wordt geboden. Sommige gemeenten (zoals [Den Haag](#), Amsterdam en Nijmegen) kennen een permanente winteropvang, die van november tot april geopend is. Deze gemeenten

---

<sup>3</sup> Uit de interviews komt naar voren dat het niet alleen een kwestie is van kwantiteit (niet genoeg plekken), maar ook van kwaliteit (geen passende plekken), zie de paragraaf over de variëteit in doelgroepen in het volgende hoofdstuk.

kennen daarnaast ook een winterkoude-regeling, waar extra plekken worden gerealiseerd bij voorspelde koude weersomstandigheden. Andere gemeenten, zoals Rotterdam en Leiden, kennen alleen een winterkouderegeling die gebonden is aan de (gevoels-)temperatuur. Deze vormen van winteropvang zijn vaak gratis. Als bezoekers moeten betalen is de prijs vergelijkbaar met die voor nacht- en noodopvang.

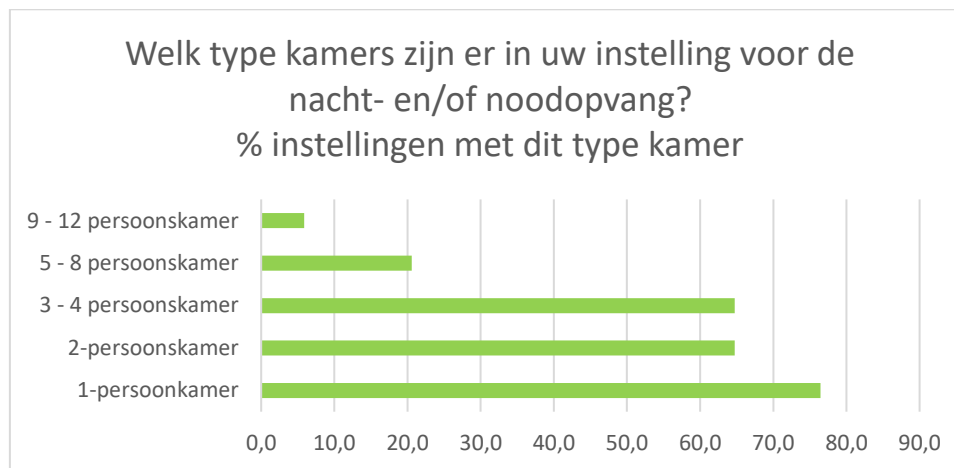
### Faciliteiten

De vragenlijst bevatte vragen naar onder andere de grootte van de kamers, de inrichting van de ruimtes en naar de geboden voorzieningen. Op aanwijzingen van het ervaringsdeskundig team zijn vragen toegevoegd naar de aanwezigheid van aparte douchegelegenheid voor vrouwen, de beschikbaarheid van menstruatiemiddelen, toiletartikelen en handdoeken. Ook wordt gevraagd of er mogelijkheid tot ontspannen is en of er ruimte is om je terug te trekken. De vorige vragenlijst ging in op beschikbaarheid van medische zorg (op locatie), dit is verruimd met vragen naar de beschikbaarheid, al dan niet na doorverwijzing, van medische en psychosociale zorg.

### Slaapruidtes in de opvang

De meeste instellingen bieden een combinatie van verschillende typen kamers. Ruim 76% heeft kamers voor één persoon. Er zijn 6 instellingen (17%) die alleen met 1-persoonkamers werken. Een instelling wordt verbouwd en heeft aan het eind van het jaar ook alleen nog 1-persoonkamers. De instellingen die nog een soort slaapzalen hebben (voor 5 personen of meer) combineren dit bijna altijd ook met kleinere kamers, waaronder regelmatig kamers voor 1 of voor 2 personen.

Figuur 2



### Inrichting van de ruimte

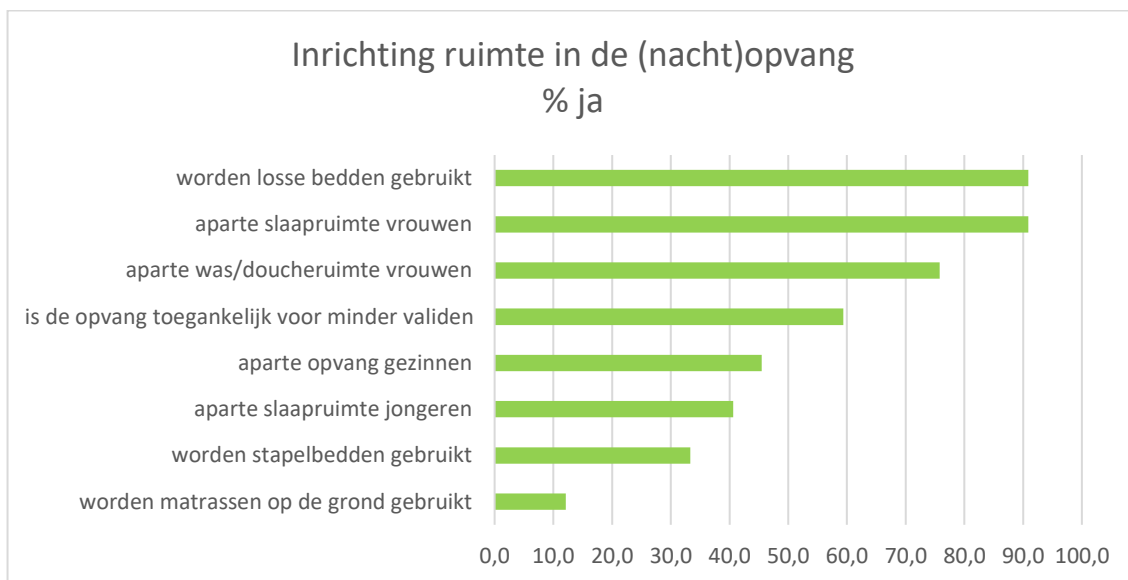
Bij zo'n 90% van de instellingen worden losse bedden gebruikt en is er een aparte slaapruijnte voor vrouwen. Bij 75% is er een aparte was/doucheruimte voor vrouwen. 60% is toegankelijk voor mindervalide mensen, hoewel dat niet altijd voor alle locaties van een instelling geldt. Minder dan de helft van de opvang (40%) biedt aparte slaapruijnte voor jongeren. Circa 35% gebruikt stapelbedden en iets meer dan 10% gebruikt (ook) losse matrassen op de grond. De verschillen met 2021 zijn relatief klein.

Bij twee locaties constateren we dat er in de slaapzalen geen direct daglicht is (overigens zijn deze zalen min of meer tijdelijk omdat nu al is voorzien dat ze over enkele jaren worden afgebroken en is het de wens van betrokkenen om in een nieuwe opvang niet meer te werken met slaapzalen).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dit bleek niet uit de vragenlijsten, maar kwam naar voren in de interviews.

Figuur 3





## Voorzieningen

Figuur 4



Alle instellingen bieden Wifi (soms niet in de nacht) en douchegelegenheid. In meer dan 90% is er ontbijt en zijn er was- en droogmachines, handdoeken, toilettartikelen waaronder maandverband, en mogelijkheden voor ontspanning en een gemeenschappelijke ruimte. Een avondmaaltijd en kluisjes is er bij meer dan 80%. Meer dan 79% ruilt kleding of biedt nieuwe kleding, verschaft een lunch, heeft

computers of heeft een keuken. Een aparte ruimte om je terug te trekken heeft 55% van de instellingen en iets meer dan 10% heeft een plek voor een huisdier<sup>5</sup>.

In vergelijking met 2021 is er vaker een plek voor een huisdier, 5% versus 12%, kan vaker kleding worden ingeruild, 65% versus 76%. Op de andere items zijn de verschillen verwaarloosbaar of was de faciliteit nog niet in de vragenlijst opgenomen.

*Onderzoek naar kwaliteit van de opvang moet gaan over het welbevinden van degenen die er gebruik van maken. Biedt de opvang wat zij nodig hebben? Dat kan bijvoorbeeld een prikkelvrije omgeving zijn. Het is belangrijk dat iemand de mogelijkheid heeft om zich terug te trekken, om rust te krijgen. Dat kan op een eigen kamer of in een gemeenschappelijke ruimte waar alcohol- en drugsgebruik niet is toegestaan. Daarnaast is er ook behoefte aan ontspanningsmogelijkheden en afleiding. En mensen willen zelf regie houden, keuzes kunnen maken. In hoeverre kan dat? Is er ruimte om contact te houden met je kinderen, voor ouders in de opvang? Huisdieren zijn vaak niet welkom, dat kan ook drempelverhogend werken. Sommige organisaties werken samen met een dierenasiel, zodat mensen ook hun dier kunnen laten opvangen.*

*Hoe is de sfeer en de bejegening op de opvang? Zijn de beveiligers in staat aan te sluiten bij de doelgroep? Als iemand boos wordt of gefrustreerd is, wordt er gereageerd met begrip of met repressie? Zou de opvang kunnen werken met ervaringsdeskundige beveiligers of huismeesters? Het is sowieso belangrijk om meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid.*

>>

---

<sup>5</sup> Uit de toelichting blijkt ook dat het soms lastig was om de lijst in te vullen omdat een instelling meerdere locaties heeft in de centrumgemeente.

>>

*De resultaten van de vragenlijst bieden niet altijd inzicht in de daadwerkelijke kwaliteit. Er zijn in de meeste opvang computers beschikbaar, dat is positief. Maar om hoeveel computers gaat het? Zijn er genoeg en zijn ze voldoende toegankelijk of is gebruik ervan gebonden aan bepaalde tijdstippen? Kun je ook je documenten printen of kopiëren? Zijn er voldoende oplaadpunten voor telefoons? Wat is de kwaliteit van de bedden?*

*Er is in 100% van de opvang WiFi, maar is die altijd beschikbaar? We weten dat soms de WiFi 's nachts wordt uitgezet. Dat is begrijpelijk omdat het op een slaapzaal hinderlijk kan zijn als iemand (via WiFi) film kijkt bijvoorbeeld. Aan de andere kant wordt het als paternalistisch ervaren dat iemand daar zelf niet over kan beslissen. Soms is het een moment van rust of juist afleiding of een moment om contact te hebben met familie of vrienden uit een andere tijdzone. In een gemeenschappelijke huiskamer zou bijvoorbeeld wel altijd WiFi moeten zijn, ook in de nachtelijke uren.*

*(feedback van het Meetellen-team)*

## Begeleiding

Meer dan 90% van de instellingen screent een nieuwe bezoeker op gezondheid, mogelijke LVB en de hulpbehoefte en biedt hulp bij administratie zoals bij het aanvragen van een ID, een briefadres of een zorgverzekering. Bij circa 85% is er ook ondersteuning bij andere zaken zoals het aanvragen van een uitkering of hulp bij het inschrijven voor een woning. Bijna 80% biedt psychosociale begeleiding en ook toegang tot de medische zorg<sup>6</sup>. Over de hele linie komen deze vormen van begeleiding net wat vaker voor dan in 2021 (verschillen van 7 tot 10%-punt). Uit de toelichting blijkt dat de begeleiding

---

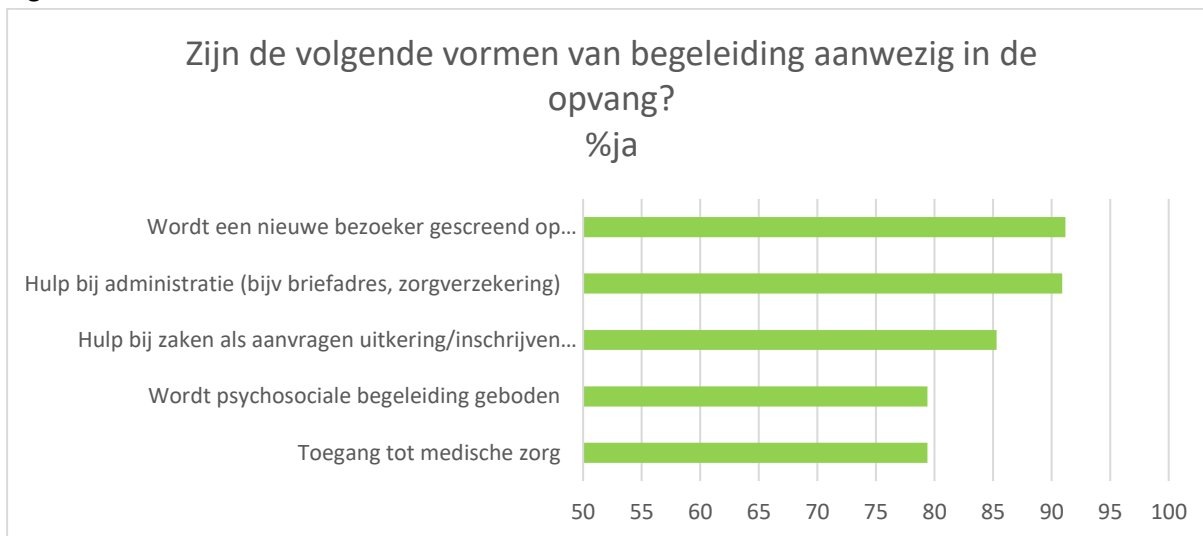
<sup>6</sup> In 2021 is gevraagd of er medische zorg aanwezig is en nu is op advies van de ervaringsdeskundigen gevraagd of er *toegang* tot medische zorg is. Waarschijnlijk is hierdoor het percentage dat je antwoordt gestegen van 46% naar 79%.

niet altijd bij de opvanglocatie zelf aanwezig is, maar door ketenpartners elders wordt geboden. Dit is vaak het geval bij medische zorg. Dit is relatief weinig aanwezig op de opvang zelf, wel zijn er samenwerkingsverbanden met huisartsen en wordt er zo nodig doorverwezen naar andere medische zorg. In aanvulling op onze vragenlijst noemt een deel van de instellingen dat zij ook een vorm van activering, dagbesteding of sportmogelijkheden aanbiedt.

*Humanitas Onder Dak verwijst bezoekers naar de verschillende instanties, zoals het algemeen maatschappelijk werk. Ook is de gemeente Almelo betrokken bij de bezoekers in de nachtopvang. Tactus Verslavingszorg verzorgt briefadressen indien noodzakelijk.*

Twee instellingen zeggen dat deze vormen van begeleiding pas in een vervolgtraject worden geboden.

Figuur 5



Onderstaande tekstfragmenten hebben respondenten als toelichting bij de vragen geschreven en hebben betrekking op verschillende instellingen.

*Het is allemaal niet heel uitgebreid maar we hebben een aantal uur begeleiding en zorg beschikbaar voor de noodopvang. Verder is er wekelijks een overleg met gemeente, sociale teams, uitkeringsinstantie en wij binnen de noodopvang. Mensen kunnen daar meteen met vragen, etc. terecht. Het is een overleg en een open spreekuur.*

*Bij winteropvang wordt actief geprobeerd om mensen verder te helpen naar een stabiele situatie, bijvoorbeeld door te helpen de weg naar de juiste hulpverlening te vinden of naar juiste gemeentelijke loketten.*

*Het gaat om een bed, bad, brood voorziening. Er is minimale begeleiding.*

*We merken dat dakloze mensen niet altijd veel begeleidingsvragen hebben, ze zijn vooral bezig met overleven en minder met bureaucratie. Voor mensen die in de noodopvang slapen en op de wachtlijst staan voor opname in onze woonvoorziening, proberen we al ambulante begeleiding in te zetten naast wat we in de noodopvang bieden.*

*HVO-Querido breed werken we met de Krachtmethodiek. Daarnaast geldt specifiek voor de opvang het doel om mensen weer op weg te helpen naar perspectief. De focus kan per type opvang en per persoon anders zijn. Bij economisch dakloze mensen ligt de focus op een gezonde financiële situatie en het vinden van een huis. We stimuleren om ook buiten Amsterdam te kijken. Het is altijd persoonsgericht/maatwerk. In de 'klassieke' nachtopvang bieden we meer begeleiding en stromen mensen vaak door naar een omslagwoning of een 24-uursvoorziening. We zorgen ervoor dat ze klaar zijn voor deze stap en alles wat daarbij komt kijken. In de noodopvang gezinnen is er ook meer uren begeleiding per week en werken we daarnaast altijd met Veerkracht.*



‘In die tijd was de omgang met dakloosheid en verslaving heel anders. Het was je eigen stomme schuld. Er zijn nog steeds mensen die je als stront aankijken, maar de tendens is wel veranderd.’

[Lees het verhaal van Ron](#)

### Aantal hulpverleners ten opzichte van het aantal bezoekers

Gemiddeld genomen zijn er 13,4 bezoekers op 1 hulpverlener. De variatie is echter groot: van 4 op 1 tot 24 op 1. Uit de toelichting blijkt dat sommige instellingen de bewakers/beveiliging ook hebben meegeteld. Bij instellingen die bezoekers niet alleen 's nachts, maar ook overdag opvangen zijn er verschillen tussen de dag, de avond en de nacht; bijvoorbeeld overdag 5 begeleiders, 's avonds 3 en 's nachts alleen beveiliging. Daarnaast zijn medewerkers met bepaalde functies soms maar een paar uur per week aanwezig. Soms wordt iemand direct en blijvend gekoppeld aan een ambulante begeleider.

*Individuele begeleiding wordt los van noodopvang geboden door een hbo-ambulant begeleider die het gehele traject aan cliënt gekoppeld is. Deze biedt dus ook begeleiding buiten de deuren van Noodopvang. Caseload verdeling is op basis van Wmo-indicatie intensiviteit.*

*Iedere cliënt die binnenkomt op de noodopvang, krijgt binnen een week een maatschappelijk werker toegewezen. Samen met deze mw wordt direct een hulpverlenings- en hersteltraject ingezet.*

### Opleidingsniveau en functies

Bij meeste instellingen is er een combinatie van voornamelijk mbo 2/3/4 en hbo. Vaak wordt het groepswork of de sociale begeleiding door mbo-opgeleiden niveau 4 gedaan en zijn de hbo-ers maatschappelijk werkers, budgetcoaches of caseworkers. In een enkele instelling werken er ook sociale begeleiders of ondersteuners opgeleid op mbo-niveau-3 of 2. Ook de beveiliging heeft een mbo niveau-2 opleiding. Een enkele instelling heeft ook wo-niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een gedragstherapeut, soms ook ter ondersteuning van het team. In de vragenlijst vroegen we niet expliciet naar de inzet van (al dan niet betaalde) ervaringsdeskundigen. Dit komt in de interviews wel aan bod (zie hoofdstuk 4).

### Ketenpartners

Bijna 40% van de instellingen werkt samen met andere opvangorganisaties om tot een goed aanbod in de opvang te komen. Vaak bestaat de samenwerking uit regelmatig overleg of specialiseert de een

zich in de ene en de ander zich in een andere doelgroep. Soms wordt alleen voor de winteropvang samengewerkt. De 60% die aangeeft geen samenwerking met andere opvanginstellingen te hebben, merkt op regelmatig samen te werken met andere ketenpartners die zorg of diensten aanbieden die ze zelf niet in huis hebben. Soms is er ook een overleg met ketenpartners om dakloosheid te voorkomen of snel te signaleren.

#### Kwaliteit vanuit perspectief van de bezoeker

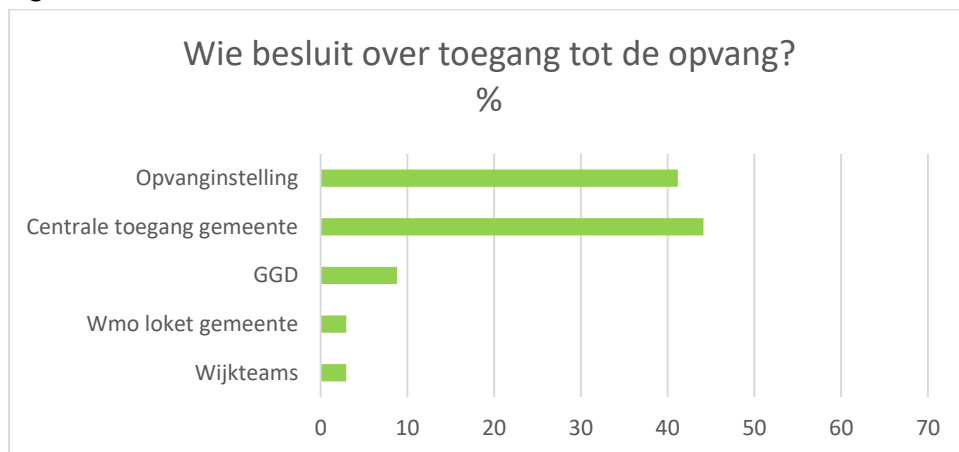
Ruim 80% van de instellingen houdt eens per 2 à 3 jaar een tevredenheidsonderzoek onder bezoekers van de opvang. Het is lastig iets over de uitkomsten te zeggen. De antwoorden van de instellingen die hier kort iets over zeggen lopen uiteen, van de tevredenheid over de 1 en 2-persoonskamers tot de ervaren positieve bejegening maar ook klachten over de vele regels of ontevredenheid over de maaltijden.

#### Toegang tot de nacht- en noodopvang

Het recht op opvang voor mensen zonder woonplek is geregeld in de Wmo. Binnen de wettelijke kaders stellen de centrumgemeenten eigen beleidsregels op voor de toegang tot de nacht- en noodopvang. Dat leidt in de praktijk tot verschillen in de toegang tot de opvang. Meestal ligt de regie bij het verlenen van toegang bij de gemeente (inclusief GGD, wijkteams, Wmo-loket circa 60%) en anders bij de opvangende instellingen zelf (40%). Deze verhoudingen zijn ongewijzigd ten opzichte van het vorige onderzoek. In 2019 zagen opvanginstellingen daarentegen zichzelf als de belangrijkste beslisser. Anno 2023 kennen veel gemeenten een centrale toegang. Dit betekent dat mensen die een beroep doen op de opvang centraal worden 'verdeeld' over organisaties, vaak naar doelgroep. Deze organisaties kennen hun doelgroep doorgaans goed, maar krijgen hierdoor steeds minder zicht op de samenstelling van de gehele doelgroep en hun specifieke problemen (onder wie buitenslapers).



Figuur 6



### Toegangscriteria

Ruim 80% van de instellingen/gemeenten heeft voorwaarden en verplichtingen waaraan bezoekers moeten voldoen. Circa 25% geeft geen toegang boven een bepaald alcoholpromillage. Zo'n 30% laat GHB-gebruikers niet toe. In de toelichting wordt dit genuanceerd: eigenlijk is het gedrag leidend en niet het gebruik. Ernstige agressie is vaak een reden om iemand (tijdelijk) de toegang te ontzeggen. Alle instellingen hebben hiervoor een protocol. Mensen worden niet vaak geweigerd als ze bij andere instellingen de deur zijn geweest. Als dat wel gebeurt dan is dat vaak na overleg met de andere instelling.

De Wmo verplicht zowel de beschikking als de mogelijkheid voor cliëntondersteuning bij het gesprek over toegang. In het vorige onderzoek, 2022, werd in zo'n 40% geen schriftelijke beschikking bij weigering toegang verstrekt en werd in 60% niet gewezen op de mogelijkheid van onafhankelijke cliëntondersteuning. Nog steeds geeft 40% van de instellingen of gemeenten geen schriftelijke beschikking af als iemand wordt geweigerd. Het percentage dat niet wijst op de mogelijkheid van een onafhankelijke cliëntondersteuner is gedaald naar 40%. Soms is het allebei het geval: 25% van de

instellingen geeft aan dat er zowel geen beschikking bij afwijzing wordt afgegeven door de gemeente én dat er niet gewezen wordt op de mogelijkheid van een cliëntondersteuner.

### Regiobinding

Bijna 60% vraagt om regiobinding. Dit is in strijd met de Wmo 2015, die bepaalt dat opvang landelijk toegankelijk moet zijn<sup>7</sup>. Een bezoeker mag niet geweigerd worden omdat deze niet uit de gemeente of regio komt waar de opvang is gevestigd. In de praktijk worstelen (centrum)gemeenten hier mee. Vaak wordt regiobinding vereist bij langer durende opvang. Deze centrumgemeenten vinden dat de oplossing binnen de gemeente moet worden gezocht waar de bezoeker vandaan komt (conform de werkinstructie van de VNG en het onderliggende convenant over landelijke toegankelijkheid MO).<sup>8</sup>

*Als iemand zich meldt krijgt die in eerste instantie een plek, maar als na screening iemand thuis lijkt te horen in een andere gemeente dan wordt iemand wel doorverwezen.*

Uit de toelichting blijkt ook dat EU-migranten soms als niet rechthebbend worden aangemerkt. Ook zij hebben, als ze werken of in Nederland hebben gewerkt, recht op toegang, want zij hebben verblijfsrecht<sup>9</sup>.

### Verblijfsduur en kosten

Bij 55% van de instellingen wordt niet met een maximaal aantal nachten gewerkt. Zo'n 40% hanteert vaak een termijn van drie maanden of langer die meestal verlengd wordt als de doorstroom naar een vervolgplek stagneert. Een kleine groep, drie instellingen, werkt met een termijn van een paar nachten. Daarbij wordt één keer onderscheid gemaakt tussen de bezoekers die niet in een traject gaan en de anderen. Die eerste groep kan maximaal 3 nachten per week een beroep op de opvang doen.

---

<sup>7</sup> Zie: <https://www.lokalopolitiekepartijen.nl/dossier/maatschappelijke-opvang-daklozenopvang/>

<sup>8</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR404158/1>

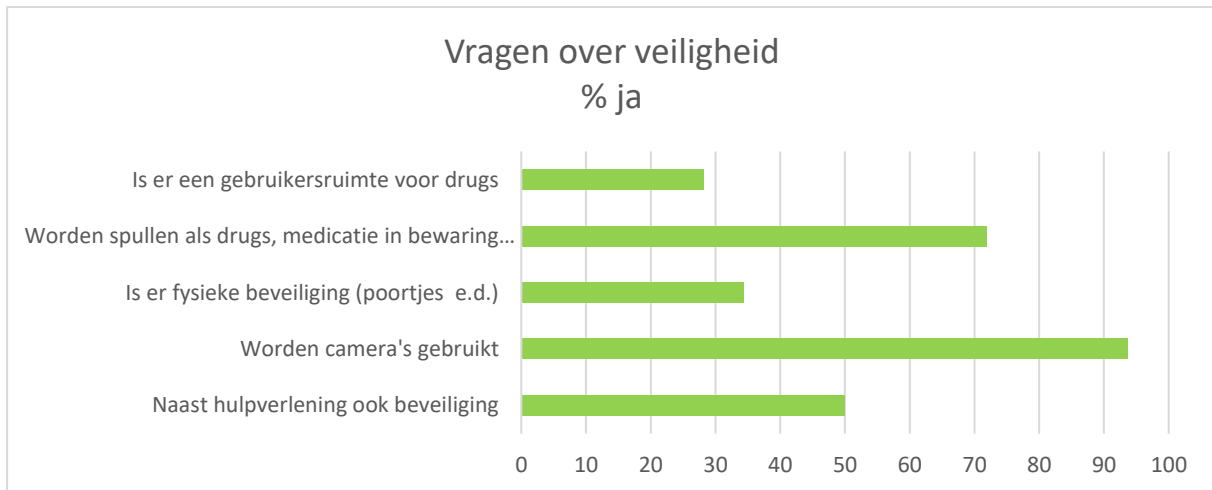
<sup>9</sup> <https://verblijfblog.nl/eu-burgers-en-het-recht-op-toegang-tot-daklozenopvang/>

Zo'n 25% vraagt geen geld voor de nachtopvang. Bij de anderen lopen de bedragen uiteen van 5 tot 11 euro. Meestal ligt het bedrag op of onder de 7,50. Als er winteropvang is, vraagt een meerderheid daar geen geld voor.

### Veiligheid

De helft van de instellingen (50%) maakt gebruik van beveiliging en meer dan 90% ook camerabewaking. Bij ruim 70% kunnen bezoekers medicatie en drugs in bewaring geven. Daarnaast heeft bijna 30% een gebruikersruimte voor drugs. Deze percentages komen ruwweg overeen met die uit de vorige uitvraag. Iets vaker worden andere beveiligingsmiddelen gebruikt (bijna 35% in 2023 versus 25% in 2022).

Figuur 7



In de toelichting wordt opgemerkt dat er per locatie verschillen zijn. Een voorbeeld:

*Beveiliging: niet structureel. Bij 24-uursopvang is er wel altijd een nachtwaker aanwezig. Cameratoezicht op de meeste locaties. Gebruik: niet in algemene ruimtes of op het terrein, wel op eigen kamer.*

Uit de volgende toelichtingen op de enquêtevragen blijkt dat het in bewaring geven van medicijnen of drugs niet altijd mogelijk is.

*Clënten kunnen spullen in bewaring geven, met uitzondering van drugs en/of wapens.*

*Clënten hebben de medicatie in eigen beheer, omdat de cliënt en zijn of haar behandelaar hier verantwoordelijk voor zijn. Wij hebben geen medewerkers die medisch onderlegd zijn, zoals verpleegkundigen.*

### Samenvattend

De tendens om in plaats van nachtopvang korttijdelijke 24-uursopvang aan te bieden lijkt zich door te zetten. Steeds meer instellingen bieden naast of in plaats van de nachtopvang 24-uurs opvang aan. In 2021 bood 90% van de opvanginstellingen (ook) eenpersoonskamers, in 2023 is dat 76%. Deze daling kan worden verklaard doordat enerzijds in 2021, tijdens Corona, extra eenpersoons hotelkamers werden ingezet en anderzijds omdat in 2023, zo horen we uit de praktijk, bedden op eenpersoonskamers worden bijgezet om de capaciteit te vergroten. De verschillen in voorzieningen zijn groot: er zijn instellingen met uitsluitend eenpersoonskamers maar ook kamers met 5-8 bedden of slaapzalen met 9-12 bedden.

Bij zo'n 90% is er een aparte slaapruijnte voor vrouwen. Bij 75% is er een aparte was/doucheruimte voor vrouwen. 60% is toegankelijk voor mindervalide mensen, hoewel dat niet altijd voor alle locaties van een instelling geldt. Minder dan de helft van de opvang (40%) biedt aparte slaapruijnte voor jongeren. Circa 35% gebruikt stapelbedden en iets meer dan 10% gebruikt (ook) losse matrassen op de grond om tijdelijk de capaciteit te vergroten. De verschillen met 2021 zijn relatief klein. Er lijken zich geen echte verschuivingen te hebben voorgedaan.

Het aanbod in opvang tijdens de wintermaanden loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten kennen een doorlopende winteropvang (vaak van november tot en met februari of maart), in sommige gemeenten is er alleen een winterkouderegeling bij voorspelde, koude weersomstandigheden. Instroomcriteria en het aantal plekken in de winteropvang, zoals vastgesteld door de gemeenten, kunnen van jaar tot jaar veranderen, wat het geven van een eenduidig beeld bemoeilijkt.

Bij de meeste opvang (90%) worden (nieuwe) bezoekers gescreend op gezondheid, mogelijke LVB en de hulpbehoefte. Er wordt hulp geboden bij administratie zoals bij het aanvragen van een ID, een briefadres, uitkering of een zorgverzekering. Ook bij andere zaken wordt ondersteuning geboden, zoals het inschrijven voor een woning. Over de hele linie komen deze vormen van begeleiding net wat vaker voor dan in 2021 (verschillen van 7 tot 10%-punt). De begeleiding is niet altijd bij de opvanglocatie zelf aanwezig, maar wordt ook door ketenpartners geboden

Aan de toegang tot de nacht- en de noodopvang worden altijd voorwaarden verbonden, hoewel deze in wezen zeer laagdrempelig hoort te zijn. Meestal is het de gemeente die toetst of iemand toegang krijgt (60%) en anders zijn het de instellingen zelf (40%). De wettelijk verplichte schriftelijke beschikking bij een afwijzing wordt door 40% niet verstrekt, ook het verplichte aanbod van onafhankelijke cliëntondersteuning wordt door 40% niet gedaan. Zeker als beide ontbreken (bij 25% van de instellingen) is het voor geweigerde bezoekers eigenlijk niet mogelijk zich tegen een beslissing te verweren. Hiermee zijn basisrechten van mensen die een beroep doen op de opvang onvoldoende geborgd.<sup>10</sup>

Van bezoekers van de opvang wordt verwacht dat zij zich aan de regels van de instellingen houden. Drugs en alcohol worden soms wel getolereerd, ernstig agressief gedrag niet. De instellingen hebben protocollen opgesteld waarin staat hoe bij agressie wordt opgetreden.

---

<sup>10</sup> Zie ook: <https://www.socialevraagstukken.nl/onduidelijkheden-en-misvattingen-bij-goede-opvang-dakloze-mensen/>

75% van de instellingen vraagt een vergoeding voor de nachtopvang en werpt daarmee toch een drempel op. De winteropvang is doorgaans voor de bezoekers gratis.

De trend die zich in 2021 heeft ingezet naar kleinschalige opvang lijkt in 2023 te stagneren. Als we 2023 vergelijken met 2021 dan zien we weinig grote verschillen. Als we per instelling een vergelijking maken tussen het aantal plaatsen in 2021 en in 2023, dan is er landelijk geen echte toe- of afname van het aantal plaatsen te zien. Wel blijft de druk op de opvang onveranderd groot. De helft van de instellingen ervaart capaciteitsproblemen in de nacht- en de noodopvang. Dit lijkt vooral te komen door het gebrek aan uitstroom naar een vervolgvoorziening of een eigen woonplek.



Nieuwe inrichting van de Nachtopvang in  
Zelfbeheer (Noiz) van de Tussenvoorziening

## Van opvang naar wonen

In de interviews zijn we dieper ingegaan op de context achter de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde feiten. Uit de enquête blijken grote verschillen in het aanbod van de verschillende nacht- en 24-uursopvang. In de interviews komt dit eveneens sterk naar voren. Zowel de aard en kwaliteit van de geboden voorzieningen, als de visie op opvang en de ambities voor de toekomst lopen uiteen. De volgende ontwikkelingen bespreken we in de komende paragrafen: toegenomen druk op opvang; beperkte doorstroom (en wat dit betekent voor de aard van de geboden ondersteuning in de opvang); complexe problematiek bij bezoekers met veelvoudige hulpvraag en de kwaliteit van de opvang. We sluiten af met een conclusie en bespreken de resultaten in het licht van de gewenste omslag van opvang naar wonen.

### Toegenomen druk op opvang

*Het ideaal van het Actieplan is natuurlijk het afbouwen van plekken, terwijl de huidige realiteit is dat we al blij zijn als we iedereen een plek kunnen aanbieden.*

Het CBS constateerde over 2022 een daling van het aantal dakloze mensen. In reactie op die cijfers laten Valente en meerdere opvanginstellingen weten dat de praktijk een ander beeld laat zien en dat zij de afname niet herkennen. Er ligt een toenemende druk op de opvang, constateren de geïnterviewden. Dit is geen nieuw geluid: het blijkt ook uit de vorige Staat van de Opvang en meerdere opvanginstellingen luiden er de noodklok over. Niet in alle regio's laat de druk zich even sterk voelen, maar ook bijvoorbeeld in Zwolle waar het altijd 'redelijk lukte' om iedereen op te vangen, constateren ze dat *'de laatste tijd wel speelt dat er meer vraag is dan we plekken hebben. We bespreken dat dan met de gemeente en kijken samen naar een oplossing, bijvoorbeeld bij een andere aanbieder voor een noodbed of twee weken geleden zijn mensen bij een hotel gebracht'*. In Alkmaar is medio 2023 de opvang vernieuwd en uitgebreid van 24 slaapplekken tot 48 eenpersoons, cabine-achtige kamers. De capaciteit is hiermee uitgebreid maar inmiddels net voldoende voor de vraag in de regio Alkmaar. In Leiden voldoet de capaciteit vooralsnog, mede door de recent



gewijzigde inrichting van de toegang waardoor er een sneller onderscheid wordt gemaakt in doelgroepen.

De ambitie om dak- en thuisloze mensen in principe direct een eigen woonplek te bieden, al dan niet met begeleiding, is er, maar de mogelijkheden zijn beperkt.

*Wat wij willen, is zo min mogelijk verhuisbewegingen. Ook in deze tijd van woningschaarste. Ideaal zou zijn dat je een telkens aangevuld aanbod aan woningen hebt, waar iemand dan heen kan en kan blijven wonen, al dan niet met ondersteuning.*

Het fysieke ruimtegebrek, in combinatie met de druk op de opvang, is eveneens een remmende factor bij het realiseren van een kwaliteitsslag.

*We willen graag een verdere doorontwikkeling, ook naar 1-persoonkamers. De wachtlijsten maken dit heel lastig. De druk op de opvang is groot, dus er is geen mogelijkheid om op dezelfde locaties minder personen op te vangen. En een verbouwing naar 1 of 2-persoonskamers leidt altijd tot minder opvangplekken.*

*Niet alles is geschikt om tot appartementen te verbouwen, het kost ook veel geld. De panden die nu worden gehuurd hebben vaak huurcontracten van 10 of 15 jaar en daar ben je niet zomaar vanaf. Dat is de grootste bottleneck. Maar ook het tekort aan woningen werkt belemmerend, want dat werkt de uitstroom tegen.*

De preventie van dakloosheid en het voorkomen dat mensen een beroep doen op de opvang ligt grotendeels buiten de invloedssfeer van opvangorganisaties zelf. Dit levert in de uitvoeringspraktijk dilemma's op: de ambitie om op termijn de opvang af te bouwen wordt makkelijk verdrongen door de behoefte om op korte termijn juist meer opvang te bieden. In Den Bosch is ervoor gekozen deze situatie te doorbreken door de nachtopvang te sluiten, vanuit de visie dat 'we een noodzaak tot

*verandering moeten zien te creëren'. In de nieuwe noodopvang kunnen mensen kortdurend blijven, als het niet lukt om hen meteen een eigen woonplek te bieden.*

### **Beperkte uitstroom**

*We streven naar drie maanden maximaal, maar dat lukt in de huidige woningmarkt niet.*

Om door te kunnen stromen naar een eigen woning of vervolgtraject dienen basale zaken te zijn geregeld, zoals het hebben van een bankrekening, een identiteitsbewijs, toegang tot DigiD, zorgverzekering en inkomen. Dit zou doorgaans binnen een termijn van drie maanden kunnen worden geregeld. De krapte op de woningmarkt draagt eraan bij dat mensen langer in de opvang blijven dan wenselijk wordt gevonden. In vrijwel alle interviews horen we dat mensen soms wel een jaar tot anderhalf jaar in de opvang blijven 'hangen', waardoor de instroom wordt belemmerd en de wachtlijsten toenemen. In Almere stroomden in 2020 mensen gemiddeld na 91 dagen uit, in 2022 was het verblijf gemiddeld 141 dagen. Dit betekent soms dat mensen omdat ze geen perspectief zien weer vertrekken uit de opvang, maar op een later moment toch weer terugkeren voor een nieuw traject.<sup>11</sup>

Deze stagnatie heeft volgens de geïnterviewden niet alleen te maken met de huidige woningmarkt maar ook met een - deels daarmee samenhangend - tekort aan passende plekken bij beschermd wonen, specialistische ggz en andere zorginstellingen.

### **Aard van de opvang**

De geboden begeleiding binnen de nacht- en noodopvang is vrij basaal. Tegelijkertijd blijkt uit zowel de enquête als de interviews dat steeds meer instellingen verder willen gaan dan het bieden van bed, bad en brood: de opvang moet een stapsteen zijn naar herstel en huisvesting. De meeste opvanginstellingen zijn strikt: zonder medewerking aan het opstarten van een traject, al is het minimaal, geen verblijf. Op sommige plekken mag iemand een paar dagen bijkomen en wordt later

---

<sup>11</sup> Citaat uit <https://www.1almere.nl/2023/11/07/leder-des-heils-luidt-noodklol-daklozenopvang-raakt-overvol/>

een screening en plan van aanpak gemaakt. Op andere plekken worden er geen stringente voorwaarden aan het verblijf gesteld, maar hopen de professionals de cliënt over te halen mee te werken aan een vervolgtraject. Er zijn uitzonderingen: jongerenopvang PerMens biedt alleen opvang (bed bad brood), aangezien de ondersteuningstrajecten elders lopen. Daar is de ervaring dat jongeren juist meer steun op de opvanglocatie zouden willen, aangezien de opvang voor hen is wat het dichtst bij een (t)huis komt.

Bij veel 24-uursopvang mogen cliënten niet overdag op de slaapkamer- of zalen zijn (er kan uitzondering gemaakt worden voor werkenden met een nacht- of late dienst of voor mensen die als zeer kwetsbaar worden beschouwd). Er is in de kamers vaak geen toezicht en de opvangorganisatie wil voorkomen dat mensen er drugs gebruiken. Een andere reden is dat het niet wenselijk wordt gevonden dat mensen overdag op bed blijven liggen. Bij een 24-uursopvang overwogen ze om de inloop overdag een paar uur te sluiten, om de ruimte te kunnen schoonmaken maar ook om de cliënten - letterlijk - in beweging te krijgen. Dat cliënten niet altijd makkelijk in beweging komen, levert in tijden van schaarste ook nog een dilemma op.

*Er is nu iemand, die vindt het wel prima op de 24-uursopvang. Dat is zijn paradijs, hij wil echt helemaal niks. Ondertussen houdt hij wel een bed vast van iemand anders die wel wat wil. Ja, misschien mag ik dan ook wel eens zeggen van: ja, joh, je vliegt eruit.*

### Gevarieerde doelgroep

De constatering uit de voorgaande Staat van de Opvang-onderzoeken en andere publicaties<sup>12</sup> blijkt nog altijd actueel: de samenstelling van de daklozenpopulatie is de laatste jaren aan het veranderen. Een toenemend aantal jongeren, arbeidsmigranten en mensen die vooral door materiële problemen (zoals het gebrek aan inkomen en huisvesting) dakloos zijn geworden, doen een beroep op opvang.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Zie onder andere <https://link.springer.com/article/10.1007/s12508-023-00409-7> en <https://www.socialevraagstukken.nl/waar-we-staan-in-de-aanpak-van-dakloosheid-in-nederland/>

<sup>13</sup> Er zijn ook signalen dat meer gezinnen dakloos raken. Opvang voor gezinnen valt buiten dit onderzoek.

Tegelijkertijd hebben de mensen die een beroep doen op de opvang steeds vaker te maken met ingewikkeld, complexer, overlast gevend gedrag. Er is vaker sprake van psychiatrische problematiek, licht verstandelijke beperking en verslavingsproblemen en vaker in onderlinge samenhang. Onder hen zijn mensen met een justitieel traject of een Wlz-indicatie.

*We zien een toename van mensen met heel erg ingewikkeld gedrag, die eigenlijk in de ggz thuishoren. Niet in de Maatschappelijke Opvang.*

Meerdere geïnterviewden relateren dit aan bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg waardoor er niet voldoende geschikte beschermde woonplekken voorhanden zijn. Mensen met ingewikkelde problematiek en grote zorgvraag komen onder andere door wachtlijsten en uitval bij zorginstellingen terecht in de opvang.

*Er is een enorm woningtekort, maar er is ook nog een tekort aan echt passende beschermde woonvormen. Onze doelgroep is echt wel heel erg complex. Veel verslavingsproblematiek, veel psychiatrische problematiek, in die combinatie. En wij zien dus ook wel cliënten die in een reguliere RIBW-instelling vastlopen door bijvoorbeeld middelengebruik. Die komen dan toch bij ons op de opvang terecht en dan moet je maar zoeken naar een passende plek. En dat is een hele ingewikkelde opgave.*

Een andere groep die volgens geïnterviewden niet in de reguliere opvang thuishoort, zijn de dak- en thuisloze jongeren en jongvolwassenen. Niet alle (centrum)gemeenten bieden specifieke jongerenopvang. Soms stromen jongvolwassenen uit jeugdzorg in de opvang die geen kamertraining of andere voorbereiding op zelfstandig wonen hebben gehad. Een andere opvangorganisatie noemt dat er eigenlijk aparte opvang zou moeten zijn voor jongvolwassenen zónder een geschiedenis in jeugdzorg en mét (met bijvoorbeeld gedwongen opnames in het verleden). Dit is wenselijk, omdat de problematiek van deze jongeren uiteenloopt en beide groepen een ander soort begeleiding en ondersteuning nodig hebben. PerMens in Amsterdam biedt specifieke opvang voor de meest

kwetsbare jongeren die niet in de reguliere opvang geplaatst kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de veiligheid van jongeren.

Een andere groep betreft urgent woningzoekenden zonder zorgindicatie, ook wel aangeduid als 'economisch daklozen'. Zij hebben geen vaste woon- of verblijfplek en komen in eerste instantie, vanwege het ontbreken van een zorgindicatie, verslavings- of psychiatrische problematiek, niet in aanmerking voor maatschappelijke opvang. Het beleid ten aanzien van de toegang tot de opvang loopt landelijk sterk uiteen. Amsterdam kent een passantenhotel en pensions (een vorm voor doorlopende opvang) en enkele andere gemeenten bieden ook mogelijkheden.<sup>14</sup> Soms kunnen ze in de reguliere nacht/noodopvang terecht, maar in veel gemeenten worden ze niet opgevangen. Dit, en ook dat is niet nieuw, staat ter discussie: meerdere geïnterviewden benoemen dat er een grote kans is dat problemen verergeren, waardoor deze mensen in een later stadium alsnog een beroep moeten doen op de opvang en er dan vanwege de ernst van hun problemen, wel voor in aanmerking komen.


Voor de specifieke situatie van dak- en thuisloze mensen met een LBHTQ+ -achtergrond komt langzamerhand meer oog,<sup>15</sup> al bieden nog slechts enkele gemeenten (waaronder Amsterdam, door PerMens) voorzieningen voor deze groep. Een enkele reguliere opvang biedt de mogelijkheid voor bijvoorbeeld iemand in transitie om desgewenst overdag wel op de kamer te blijven of maakt een meerpersoonskamer vrij zodat iemand alleen op een kamer kan.

*Jongeren die heel kwetsbaar zijn kunnen eventueel alleen op een kamer, bijvoorbeeld als een jongere in transitie is, een transgender.*

---

<sup>14</sup> Initiatieven als Onder de Pannen of Tijdelijk Onderdak richten zich op deze groep, maar deze vorm van opvang en huisvesting valt buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>15</sup> Klooster, Butter en Gonzalez Alvares (2022) Verkennend onderzoek naar de voorwaarden voor een veilige opvang van dak- en thuisloze lbhtq-ers in Amsterdam zie: <http://www.evaklooster.nl/wp-content/uploads/2023/02/Rapportage-verkennend-onderzoek-Voorwaarden-opvang-dak-en-thuisloze-LHBTIQ.pdf>



‘Een slaapzaal met allemaal mensen – echt állemaal mensen. Daar kwam ik alleen om de nacht door te brengen, niet om te slapen. Ik zat de hele nacht een beetje op m’n telefoon en dan om half negen de volgende ochtend moesten we allemaal weer op straat.’

[Lees het verhaal van Orlando](#)

### Al dan niet rechthebbend

Er zijn signalen dat steeds meer Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten aankloppen bij de maatschappelijke opvang.<sup>16</sup> In de praktijk is er onduidelijkheid over hun rechtspositie. EU-migranten worden veelal als niet rechthebbend aangemerkt, hoewel zij als ze werken of in Nederland hebben gewerkt en in die periode dakloos zijn geworden verblijfsrecht en daarmee recht op toegang hebben<sup>17</sup>. In de praktijk staan de maatschappelijke opvang, zorg en ondersteuning echter niet voor hen open. In sommige gevallen krijgen zij wel opvang op voorwaarde dat zij hulp accepteren die erop gericht is om terug te keren naar het land van herkomst. Ongedocumenteerde mensen en migranten uit veilige landen zonder verblijfsstatus hebben op grond van wet- en regelgeving geen recht op noodopvang. In de winteropvang hebben ongedocumenteerde mensen en EU-burgers doorgaans wel toegang (met uitzondering van Den Haag).<sup>18</sup>

### Inbreng ervaringsdeskundigheid

De mate waarin ervaringskennis wordt ingezet in de Maatschappelijke Opvang loopt uiteen. Op veel plekken worden geen ervaringsdeskundigen ingezet. Sommige organisaties werken met vrijwilligers met een ggz-achtergrond die meehelpen op de opvang, op andere plekken werken geschoolde ervaringsdeskundigen als betaalde kracht of worden professionals getraind om hun eigen ervaringskennis in te zetten.

*We hebben binnen IrisZorg als visie en als beleid, dat wij in ieder team ervaringsdeskundigen en zorgprofessionals met ervaringsdeskundigen willen inzetten. We hebben het herstelondersteunend gesprek – dat implementeren we op alle opvangvoorzieningen, ook op de 24-uursopvang. Daar is de ervaringsdeskundige de eerste die cliënt rondleidt en het kennismakingsgesprek leidt. We hebben bedacht dat het goed zou zijn om met name in de opvangvoorzieningen voor 50 procent medewerkers*

---

<sup>16</sup> De problemen waar deze specifieke doelgroep mee kampt, staan beschreven in publicaties van het IVO:

<https://ivo.nl/midden-en-oost-europese-arbeidsmigranten-in-kwetsbare-posities/>

<sup>17</sup> <https://verblijfblog.nl/eu-burgers-en-het-recht-op-toegang-tot-daklozenopvang/>

<sup>18</sup> <https://vng.nl/artikelen/winterkoude-opvang?>

*met ervaringsdeskundigheid in te zetten. Hoe groei je daarnaartoe? De gemeente stelt eisen bij het financieren hè, zoveel procent medewerkers hbo en zoveel mbo.*

Een specifieke vorm van het betrekken van (ervaringskennis van) vindt plaats in zelfgeorganiseerde voorzieningen (zoals zelfbeheer. Onder de leden van Valente bieden Kwintes, de Regenbooggroep, RIBW Nijmegen & Rivierenland en de Tussenvoorziening noodopvang aan in zelfbeheer.<sup>19</sup> Hier geven de bewoners, vaak samen met ondersteuners, vorm aan de opvang en hebben zeggenschap over de voorziening. Het ontwikkelen en inzetten van ervaringskennis, zowel onderling als door ervaringsdeskundigen, is hierbij een belangrijk onderdeel.

### Omslag van zorg naar wonen

*Er zal altijd opvang nodig blijven, er is altijd een kleine groep die het niet redt, die heel lastig verder te helpen is. Dit zijn vaak verwarde mensen, soms met dubbele problematiek.*

Een kleinschalige, flexibele vorm van opvang zal nodig blijven, is de consensus onder de geïnterviewden. Maar het feitelijk realiseren van de omslag naar zo'n kleinere noodopvang is een ingewikkelde opgave, in de huidige context van woningnood, personeelstekort, fysieke (bouwtechnische) beperkingen om bestaande opvang om te bouwen.

Het wordt als een 'duivels dilemma' ervaren: de ambitie om de opvang af te schalen en om te bouwen in een periode van een tekort aan plekken voor noodopvang. Omdat de nood zo hoog is, worden op locaties toch losse (stapel)bedden bijgezet, wordt er bijvoorbeeld geïnvesteerd in een boekingssysteem om de bezetting te maximaliseren of wordt er een beroep gedaan op extra hotelkamers. De hoge nood leidt er ook toe dat er allerlei tussenoplossingen en flexibele woonvormen worden gezocht. Vanuit de maatschappelijke opvang (nachtopvang of 24-uursopvang) of vanuit de straat stromen mensen eerst door naar tijdelijke huisvesting (met begeleiding) en vervolgens naar een zelfstandige huisvesting (al dan niet met begeleiding). Er worden allerlei

---

<sup>19</sup> Zie <https://www.landelijkplatformzelfbeheer.nl>



alternatieve woonvormen ontwikkeld die geschikt kunnen zijn voor mensen die nog niet zelfstandig willen of kunnen wonen en juist kiezen voor een vorm van groepswonen. Het risico is dat er weer een woonladder ontstaat, met tijdelijke, onzelfstandige huisvesting waarin problemen stap voor stap worden aangepakt ter voorbereiding op zelfstandige en permanente huisvesting. Kritieken op de woonladder zijn dat het dakloosheid beheerst in plaats van oplost en dat het haaks staat op het principe 'wonen eerst'. Een kanttekening hierbij is dat zelfstandig wonen nog een brug te ver kan zijn voor een deel van de doelgroep en dat het stapsgewijze toewerken naar (meer) zelfstandigheid voor sommigen noodzakelijk is.

*Daarnaast hebben we doorstroomkamers. Die zijn groter, met een douche en toilet. Voor mensen die klaar zijn of in een bepaald punt van hun traject zijn, waarbij ze ook wat meer zelfstandig kunnen zijn.*

In Rotterdam is CVD, na goede ervaringen met opvang in een hotel tijdens Corona, de pilot Room First gestart. Cliënten hebben een eigen kamer, betalen een woonbijdrage en regelen zelf boodschappen. Het accepteren van begeleiding en het volgen van een zelfstandig-wonen training zijn verplicht. Er is gemeenschappelijk sanitair, een wasruimte en keukens. Het streven is dat bewoners na een verblijf van enkele maanden kunnen uitstromen naar een eigen woning. Deze aanpak is een alternatief voor de noodopvang; iedereen die zich meldt bij Centraal Onthaal kan worden toegelaten (tenzij een intramurale indicatie wordt gesteld). Centraal Onthaal is de instantie die in Rotterdam die bepaalt of iemand recht heeft op opvang en die, zo ja, mensen bij een van de opvangvoorzieningen plaatst dan wel op een wachtlijst zet.

Er wordt in het Actieplan en door verschillende partijen waaronder opvangorganisaties, gemeenten en belangenbehartigers gepleit dakloosheid als woonprobleem in plaats van (voornamelijk als) een zorgprobleem te zien.

*We proberen ook wel het frame erop te leggen dat 'de dakloze', dat dat eigenlijk het verkeerde woord is. 'De woningzoekende', hè. We hebben vrij recent een analyse gemaakt van de groep mensen die we in de opvang hebben. En dan blijkt 60 procent eigenlijk een-op-een zo door te kunnen naar een huis.*

*Alleen, dat huis is er niet. Het zijn toch vaak mensen met enkelvoudige problematiek. Ik denk dat dat ook wel landelijk zo is, dat de opvang toch vol zit met eigenlijk mensen die weinig hulpvragen hebben, maar vooral een huisvestingsvraag hebben. En soms wel gecombineerd natuurlijk met wat financiële problematiek of wat sociale problematiek, of soms ook wel wat psychiatrische of verslavingsproblematiek, maar niet zo grote problematiek dat ze niet zouden kunnen wonen.*

In bovenstaand citaat wordt dakloosheid als woonprobleem geduid, mede na een analyse van de cliënten in de opvang. Niet overal krijgen mensen met enkelvoudige problematiek toegang tot de opvang. Andere geïnterviewden constateren dan ook juist complexe problematiek bij cliënten in de opvang. Zij benoemen dat stabiele huisvesting ook voor deze doelgroep het startpunt is van herstel, maar de praktijk laat zien dat het niet makkelijk lukt om de shift van (minder) opvang naar wonen te maken. Het zorgperspectief is volgens deze geïnterviewden nog nadrukkelijk aanwezig en relevant, vanwege de complexiteit van de doelgroep die een beroep doet op de opvang. Dit heeft er mee te maken dat dak- en thuisloze mensen die niet primair een zorgvraag hebben, niet overal toegang krijgen tot de opvang. Het zelfredzaamheids criterium, zo concluderen ook de auteurs van het advies 'Herstel begint met een thuis', houdt daarbij de visie op dakloosheid als primair een zorgvraagstuk in stand.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/herstel-begint-met-een-huis---dakloosheid-voorkomen-en-verminderen>, zie pagina 30.

## Conclusie

In 2020-2021 hebben veel instellingen voor maatschappelijke opvang geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van de opvang, onder andere door in te zetten op kleinschaligere opvang. Corona heeft hieraan een stevige impuls gegeven. De trend naar kleinschaliger en kwalitatief betere opvang lijkt echter te zijn gestagneerd. De ambities in het Actieplan worden gedragen, maar context maakt het niet altijd makkelijk om ze (op korte of middellange termijn) te realiseren. De druk op de opvang en het daarmee gepaard gaande capaciteitstekort, personeelstekort in combinatie met de toenemende complexiteit en differentiatie van doelgroepen zijn remmende factoren. Sommige organisaties worden begrensd door de fysieke mogelijkheden die hun locatie biedt of hebben geen vergunning voor uitbreiding of aanpassing. De krapte op de woningmarkt, die uitstroom belemmert, wordt echter als de grootste tegenkracht gezien.

In het Nationaal Actieplan Dakloosheid: *Eerst een Thuis*, en eerder al in het rapport van de Commissie Dannenberg uit 2015<sup>21</sup>, wordt afstand genomen van het woonladder model: er wordt ingezet op duurzaam wonen als startpunt van herstel. In de praktijk is de woonladder echter nog stevig zichtbaar. Deels vanwege de schaarste op de woningmarkt die tussenstappen (in de vorm van tijdelijke en vaak ook voorwaardelijke huisvesting) nodig maakt, deels ook vanuit de inschatting of overtuiging dat deze tussenstappen voor een deel van de doelgroep noodzakelijk zijn.

Op grond van de Wmo (2015) zijn centrumgemeenten verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van de aanpak van dakloosheid. Hoe de toegang tot de opvang voor dakloze mensen is geregeld, is sterk afhankelijk van het beleid van de (centrum)gemeente. Mede vanwege de beleidsvrijheid van gemeenten hierin, zijn er grote verschillen in de kwaliteit en de toegankelijkheid van de geboden opvang. Vanuit het perspectief van degenen die gebruikmaken van de opvang zijn met name bejegening, veiligheid en privacy aandachtspunten. Zij hebben behoefte aan plekken om zich terug te kunnen trekken (rustpunten, prikkelvrije omgeving), maar evengoed aan gemeenschappelijke ruimtes voor ontmoeting en ontspanning. De fysieke omgeving speelt hierbij een rol: is het bijvoorbeeld mogelijk om de ruimte zelf in te richten of aan te passen, is de leefomgeving schoon en

---

<sup>21</sup> [https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen\\_20151109.pdf](https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf)

aantrekkelijk? <sup>22</sup> De grote verschillen die er zijn, zowel in de aard van de opvang en de kwaliteit van de geboden voorzieningen, maken dat er behoefte is aan een kwaliteitsstandaard.

- Zet in op een landelijk laagdrempelig minimaanbod van voorzieningen zodat in alle opvang tenminste in een bepaalde kwaliteitsstandaard wordt voorzien.

De doelgroepen die gebruikmaken van de opvang zijn divers. Deze doelgroepen variëren ook in de aard van de ondersteuning en aanpak die zij nodig hebben. Zo is er behoefte aan aparte opvang voor jongvolwassenen (en subgroepen jongeren zoals bijvoorbeeld lbhtq+-ers), aan prikkelarme ruimtes en aan het scheiden van mensen met en zonder verslavingsproblematiek.

- Differentieer in het aanbod: bied specifieke voorzieningen voor die aansluiten bij de behoeften van specifieke doelgroepen (zoals jongvolwassenen).

Bij de ontwikkeling van deze specifieke vormen van opvang is de inbreng van ervaringsdeskundigheid en belangenbehartigers essentieel. Over het geheel genomen echter blijft een fundamentele inzet en inbedding van ervaringsdeskundigheid in de nacht- en noodopvang achter.

- Investeer in inzet ervaringsdeskundigheid, betrek ervaringsdeskundigen in de uitvoeringspraktijk, bij het verder ontwikkelen van de opvang en bij het opstellen van een kwaliteitsstandaard.

---

<sup>22</sup> Kerssies en Huber (2022) Een THUIS maken. Ontwerpprincipes voor goed wonen. BDG architecten / HvO Querido. Zie: [https://hvoquerido.nl/wp-content/uploads/2023/02/Een-thuis-maken\\_M.-Huber-en-H.-Kerssies.pdf](https://hvoquerido.nl/wp-content/uploads/2023/02/Een-thuis-maken_M.-Huber-en-H.-Kerssies.pdf)

Het Nationaal Actieplan Dakloosheid benadrukt dat het van groot belang is om te investeren in rechtsbescherming, breder gedragen kennis over rechten en betere informatievoorziening aan mensen die een beroep doen op de opvang. Dit blijft vaak achterwege, evenals het aanbieden van onafhankelijke cliëntondersteuning. Toegangscriteria zoals regiobinding en het zelfredzaamheidscriterium fungeren als uitsluitingscriteria: in de praktijk krijgen mensen zonder regiobinding en/of mensen die als zelfredzaam worden beschouwd niet altijd toegang tot de opvang waartoe zij zich wenden. De huidige uitvoeringspraktijk van de Maatschappelijke Opvang leidt tot rechtsongelijkheid en willekeur en staat hiermee op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel in Art.1 van de Grondwet ([SamenThuis2030, 2023](#)).

- Bied onafhankelijke cliëntondersteuning en informatie over rechten, investeer in (versterken) rechtsbescherming van EU-migranten en borg dat degenen die recht hebben op toegang tot de opvang gebruik kunnen maken van dit recht.
- Schaf het zelfredzaamheidsprincipe als toegangscriterium af.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving noemt in het eerder aangehaalde advies 'Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen' het loslaten van het zelfredzaamheidscriterium bij de toegang tot de maatschappelijke opvang logisch.

## Bijlage 1. Digitale vragenlijst

Klik [hier](#) voor de digitale vragenlijst.

## Bijlage 2. Vragenlijst interviews

**Start gesprek** (welkom, kennismaken, u of jij?, opname akkoord?)

Inleiding en kader schetsen: eerdere Staat van de Opvang onderzoeken en Actieplan Dakloosheid.

### 1. Visie en beleid aanbieder en gemeenten

Wat is de visie op de functie van de nachtopvang, van de organisatie en van de gemeente? Is (gezamenlijk) de visie op de toekomst ontwikkeld of gewijzigd (bijvoorbeeld mee naar aanleiding van het Actieplan, of was er een andere aanleiding?)

### 2. Kwaliteit van aanbod en hulp

Wat vind je van de geboden kwaliteit van de nacht- en noodopvang? Wat zou je anders willen?

**Weet je wat de bezoekers van de opvang vinden van de kwaliteit en geboden hulpverlening? Hoe verneem je dat?**

Welke lacunes zie je in het eigen aanbod of in het aanbod in de keten? (*denk aan schuldhulp, werk, toelaten huisdieren, OV, onafhankelijke cliëntondersteuning, toegankelijkheid mensen met handicap. Dit kan aan de hand van de ingevulde enquête die we van die instelling hebben met cijfers hierover*).

### 3. Vernieuwing en Actieplan

*In het Actieplan wordt ingezet op de vernieuwing van de opvang, waarbij mensen vanuit een of tweepersoonskamers (afbouw slaapzalen) worden begeleid naar de volgende stap: een eigen woonruimte en een toekomst met perspectief. De opvang is voor maximaal drie maanden. Verbeteren kwaliteit nachtopvang en in de omslag 'van opvang naar wonen' afbouw op termijn. Centrumgemeenten realiseren succesvolle uitstroom naar een passende woonplek en werken met een maatwerkplan op alle levensgebieden.*

Welke veranderingen/vernieuwingen hebben jullie doorgevoerd of willen jullie doorvoeren (mede) naar aanleiding van het Actieplan?

Denken jullie dat een (beperkte) vorm van opvang in de toekomst nodig blijft?

In gesprek met gemeente over jullie toekomstige rol? Heeft de gemeente plannen?

In hoeverre weten jullie deze doelstellingen te realiseren (kleinschaliger opvang, max drie maanden, succesvolle uitstroom)? Zijn er afspraken over uitstroom in de keten – zijn/worden er (per cliënt) toekomstplannen gemaakt?

Is de nachtopvang de toegang tot de hulpverlening, is een vervolgtraject standaard?

En zo niet: wat is hiervan de reden?

Zijn er specifieke lokale uitdagingen of omstandigheden van belang?

#### **4. Data en informatie (als basis voor beleid)**

Wordt door jullie of de gemeente data verzameld over de gebruikers van de nachtopvang? Eventueel beschikbaar? Op welke wijze wordt beleid ontwikkeld (inzet ervaringsdeskundige kennis?), op basis van welke data? Bestaat er inzicht in de hoofdproblemen cliënten? Oorzaken dakloosheid?

*Achtergrond: veel dak- of thuisloze mensen blijven buiten het beeld van officiële tellingen. Het gebruik van de Ethos telmethode kan hier verandering in brengen*

*<https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/ethos-light-telonderzoek>. Degenen die in de noodopvang verblijven vormen een aparte categorie binnen Ethos. Hebben de instellingen daarnaast zicht op hoeveel mensen leven in de openbare ruimte, in een tijdelijke opvang, hoeveel mensen uitstromen uit een instelling of detentie? Heeft de gemeente daar zicht op?*

#### **5. Doelgroepen**

In hoeverre is het nodig dat de nood/nachtopvang een gedifferentieerd aanbod biedt voor verschillende doelgroepen? (denk aan MOE-landers, jongeren, dakloze mensen met vooral een



huisvestingsvraag, dakloze mensen met ggz-problematiek, vrouwen in de opvang maar ook aan LGBTQIA+)?

Zijn er cliënten die (uitsluitend) gebruik (willen) maken van de nachtopvang, mag dat, hoeveel zijn dat er, percentage?

*Achtergrond: nieuwe groepen dak- en thuisloze mensen zijn in beeld: relatief meer jongeren en mensen met een migratie achtergrond, en mensen met voornamelijk een huisvestingsvraag. Zijn zij goed in beeld bij de nacht/noodopvang?*

*Conclusie van vorig onderzoek dat er een gedifferentieerd aanbod zou moeten zijn voor specifieke groepen zoals mensen met ggz-problematiek.*

## **6. Overig**

### Bijlage 3. Respons vragenlijst en interviews



Deze landkaart toont de verdeling van centrumgemeenteregio's. Voor de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn er 44 centrumgemeenten. Elke centrumgemeentegebied bestaat uit een centrumgemeente en meerdere regiogemeenten.<sup>24</sup>

Centrumgemeente	Respons?	Centrumgemeente	Respons?
Alkmaar	interview (icm Den Helder, Hoorn)	Groningen	enquête en interview
Almelo	enquête	Haarlem	enquête
Almere	enquête en interview	Harderwijk	enquête
Amersfoort	enquête	Heerlen	enquête
Amsterdam	enquête en interview (jongerenopvang)	Helmond (en de Peelgemeenten)	enquête
Apeldoorn		Hilversum	interview

<sup>24</sup>

[https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen\\_indeling/t/centrumgemeente\\_maatschappelijke\\_opvang\\_beschermd\\_wonen](https://www.regioatlas.nl/regioindelingen/regioindelingen_indeling/t/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen)

Arnhem		Hoorn	enquête en interview (icm Alkmaar, Den Helder)
Assen		Leeuwarden	enquête
Bergen op Zoom	enquête	Leiden	enquête en interview
Breda		Maastricht	enquête
Delft	enquête	Nijmegen	enquête en interview jongerenopvang
Den Bosch (en regio)	Interview en interview	Nissewaard	
Den Haag	enquête en interview	Oss	enquête
Den Helder	enquête en interview (icm Alkmaar, Hoorn)	Purmerend	enquête
Deventer		Rotterdam	enquête en 2 interviews
Doetinchem	interview	Tilburg / regio Hart van Brabant	enquête
Dordrecht		Utrecht	
Ede	enquête	Venlo / Westelijke Mijnstreek	interview
Eindhoven		Vlaardingen	enquête
Emmen		Vlissingen	enquête en interview
Enschede	enquête	Zaanstad	enquête
Gouda		Zwolle	interview
<b>Totaal:</b>	<b>37 vragenlijsten; 15 interviews</b>		