

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Imke Verburg	Datum	14 februari 2024
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	12112326
E-mail	imke.verburg@utrecht.nl	Onderwerp	Stand van zaken KoudWeerRegeling
Bijlage(n)	1 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen

Geachte leden van de raad,

Afgelopen periode hebben we vier keer de Koud Weer Regeling (KWR) afgeroepen in Utrecht (waarvan de laatste keer heel actueel op 6 februari). De laatste jaren zien we (ook landelijk) een forse toename in het beroep op de KWR en een autonome groei van nieuwe doelgroepen. Daarbij hebben we te maken met schaarste in middelen, personeel en ruimte. De bestaande aanpak, middelen en afspraken zijn door die autonome toename niet meer passend. Deze brief schetst de insteek en inrichting van de KWR, het huidige gebruik en waar we nu op inzetten, zoals toegezegd in het mondelinge vragenuur van 18 januari.

1. Doelen KWR

Voorkomen van gezondheidsschade

Tussen 1 november en 1 april geldt de KWR. Dit houdt in dat alle mensen die dak- of thuisloos zijn (rechthebbende én niet-rechthebbende) 's nachts worden opgevangen zodra de gevoelstemperatuur onder de 0 graden zakt. Dit is om te voorkomen dat zij vanwege het koude weer gezondheidsschade oplopen. Langdurige blootstelling aan lage temperaturen in combinatie met wind, sneeuw of ijsel kan letsel door kou veroorzaken, voor onderkoeling zorgen en gezondheidsbedreigend zijn. Buitenslapers zijn extra kwetsbaar doordat ze over het algemeen reeds met gezondheidsproblemen kampen. Daarnaast zien we veelvuldig dat door gebruik van drugs en alcohol de eigen inschatting van gezondheidsrisico ernstig afneemt. Hierdoor lopen ze meer risico en gevaar om ongemerkt onderkoeld te raken. Belangrijkste verschil met de maatschappelijke opvang is dat deze vorm van opvang in de winterperiode voor iedereen open staat. Uitgangspunt is dat hier voor geen eigen bijdrage wordt gevraagd om de drempel zo laag mogelijk te houden.

Bovenwettelijke taak, andere gemeenten en G4

Gemeenten voeren dit beleid uit om humanitaire en veiligheidsredenen. De KWR is een bovenwettelijke taak. Dit heeft tot gevolg dat er geen financiering vanuit het rijk voor is. Er zijn geen gerichte landelijke afspraken of normen op basis van de Wmo. De VNG heeft wel een [handreiking voor opvang](#) bij koud weer voor mensen die dakloos zijn. De meeste gemeenten en regio's volgen

deze richtlijn en stellen hun opvang voor iedereen open bij een feitelijke temperatuur onder 0 graden. Sommige gemeenten kiezen ook voor openstelling bij lagere temperaturen dan 0 graden. Bij een stijging van de temperatuur wordt de KWR weer gestopt.

Welk aanbod de buitenslaper wordt geboden, aanmelding en communicatie verschilt dus per gemeente of regio. Als Utrecht sluiten wij aan bij het KWR beleid van de andere G4 en stemmen we in de KWR-periode onderling nauw af. De G4 afspraken zijn ruimer dan de VNG handreiking, doordat we open gaan bij een gevoelstemperatuur van 0 graden. We zorgen voor het gezamenlijk afroepen van de KWR, het hanteren van dezelfde richtlijnen en evaluatie. Dit ook om een aantrekkelijke werking naar één van de steden te voorkomen en zo samen de KWR goed uit te kunnen voeren.

Samenhang winteropvang

Naast de KWR hebben we in 2022 en 2023 de zogeheten winteropvang georganiseerd voor de meest kwetsbare mensen die geen recht hebben op andere opvang, specifiek kwetsbare dakloze EU-arbeidsmigranten. Deze mensen kregen gedurende de gehele winter, van 1 november tot 1 april, toegang tot opvang. We hebben in 2023 op twee locaties (Zeehaenkade en Stadsbrug) twintig plekken winteropvang per locatie geboden. We hebben toen op de Stadsbrug vooral EU-arbeidsmigranten opgevangen, op de Zeehaenkade vooral kwetsbare ongedocumenteerde mensen (LVV). Na april zijn de 20 plekken winteropvang op de Stadsbrug omgezet in een doorlopende opvang voor dakloze EU-arbeidsmigranten. Sinds deze winter hebben we geen aparte winteropvang voor ongedocumenteerde mensen (LVV) meer op de Zeehaenkade, omdat er ruimte was binnen de landelijke vreemdelingenvoorziening waardoor deze mensen daar opgevangen konden worden.

2. Meer informatie KWR '23-'24 en doelgroepen

Tijdens de keren dat de KWR is afgeroepen in de winter '23-24 zien we een snelle toename van het aantal mensen dat gebruik maakt van de KWR en die geen recht hebben op de reguliere opvang. De beschikbare plekken lopen sneller vol, ondanks een uitbreiding dit jaar van 100 naar 121 bedden en een flexibele schil van hotelbedden. We zien bij de verschillende perioden dat de KWR is afgeroepen een groot aantal nieuwe gezichten. We zien verder dat mensen zich de laatste keer wat eerder aanmeldden, waardoor de druk aan het begin van de avond kwam te liggen en minder later op de avond.

Voor de KWR-plekken zijn specifiek de Stadsbrug (80 plekken) en de Zeehaenkade ingericht (41 plekken). Dit zijn in totaal 121 plekken. Daarnaast zijn er als flexibele schil extra plekken bij de Stek, de reguliere daklozenopvang en de Toevlucht. Ook kunnen er hotelbedden ingezet worden (variabel aantal). Door overplaatsingen naar hotels waren er tijdens de laatste KWR periode gemiddeld nog 5 tot 25 vrije plekken op de locaties.

Binnen de KWR maken we onderscheid tussen drie verschillende doelgroepen:

- 'Reguliere' daklozen (NL)
- Dakloze EU-arbeidsmigranten (EU)
- Ongedocumenteerde mensen, specifiek veilige landers (ONG)

Onderstaand de meest gemiddelde en totale bedbezetting van deze winter per doelgroep en per locatie. In de bijlage gespecificeerd per KWR periode.

Statistieken KWR 2023 - 2024	Stadsbrug (80)				Zeehaenkade (41)				Hotel (var)				Totaal extra locaties			
	EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT
Gemiddelde	45	3	14	63	5	26	2	33	7	1	8	16	48	25	20	93
Som	1567	122	503	2192	163	837	51	1052	84	7	209	300	1814	966	763	3544

Beknopte nadere duiding

- Deze cijfers laten ons zien dat het gastenaantal oploopt naarmate de KWR-periode langer duurt en met het vaker afroepen van de KWR.
- Vergeleken met vorig jaar ligt het gemiddelde gastenaantal 32% hoger. Vorig jaar hebben we opgeschaald van 80 naar 100 en dit jaar naar 120.
- We kijken goed naar hoe we de schaarste verdelen over de locaties (voor de betreffende groepen en tussen de locaties en eventueel hotels). Daarbij verkennen we met de partners hoe we meer zicht krijgen op de achtergrond, herkomst, ondersteuningsvragen van mensen die in de KWR verblijven om hen te begeleiden richting herstel en/of terugleiding naar werk en/of land van herkomst.
- Van een weekendeffect lijkt beperkt sprake. We zien juist dat de uitschieters in bedbezetting verder zijn gegroeid, wat betekent dat de KWR-opvang nog gevoeliger is geworden voor pieken. Hoe verder in het seizoen en hoe langer een periode duurt, des te hoger de aantallen.
- Samen met de partners zetten we in op flexibele opschaalscenario's: in de eigen MO-opvang, in het verwijzen naar andere voorzieningen zoals de LVV en uiteindelijk hotels voor de mensen waar dit voor mogelijk (en veilig) voor is. De beschikbaarheid van hotels is niet vanzelfsprekend, zeker niet in het weekend.
 - Binnen de gastengroep zijn er maar een beperkt aantal gasten die in aanmerking komen voor overplaatsing naar een hotel (circa 1 op de 4). Bij het overgrote deel van de gastengroep is sprake van problematiek op gebied van verslaving, psychiatrie en/of gedrag.
 - Nieuwe gasten kunnen niet altijd doorverwezen worden naar hotels, doordat we geen goed beeld van hen hebben.
 - Overplaatsen naar hotels leidt tot een verzwaring van de populatie op locatie. Dit is merkbaar in de groepsdynamiek en zorgt ervoor dat medewerkers drukker zijn om alles in goede banen te leiden.
 - Tijdens eventuele toekomstige KWR-perioden kan er niet standaard vanuit worden gegaan dat gebruik kan worden gemaakt van hotels.
- De sfeer op de locaties is de afgelopen keren dat de KWR is afgeroepen omschreven als rustige drukte. De sfeer op de Zeehaenkade is relatief rustig. Op de Stadsbrug is het wat onrustiger, omdat hier meerdere doelgroepen bij elkaar verblijven. Vooral wanneer de KWR langer duurt veroorzaakt dat onderlinge spanningen. Er hebben zich verschillende incidenten op de locaties voorgedaan, waardoor mensen een schorsing of een time-out krijgen. Er waren ook meer mensen onder invloed van middelen dan eerdere perioden.
- De directe omgeving van de Stadsbrug ondervindt gevolgen van de KWR. 's Avonds dient er standaard een medewerker aan de deur te staan (gesloten-deur-beleid) om KWR-gasten te woord te staan. We hebben extra beveiliging aan de deur ingezet.

3. Huidige afspraken KWR

Werkwijze & criteria toegang

Voor de uitvoering van de KWR is er een richtlijn met de uiterlijke aanmeldtijd van 22.00 uur om de KWR beheersbaar en veilig te houden. Door deze aanmeldtijd kunnen bedden goed verdeeld worden en het juiste personeel ingezet. Door tijdige aanmelding kunnen we de indeling en inzet doen in relatie tot de aard van de ondersteuningsvragen en gedrag van de mensen op de verschillende locaties, met oog voor de mogelijke dynamiek tussen groepen de veiligheid van professionals. Daarbij kunnen - indien nodig - op deze tijd van de dag nog kamers worden gehuurd in hotels. Ook voorkomen we zo grote drukte veel later op de avond. We kunnen heel kwetsbare mensen die later komen via

bijvoorbeeld veldwerk of politie nog een plek geven. De uiterlijke aanmeldtijd wordt via onze partners op diverse manieren gecommuniceerd met de doelgroep. Dit blijven we herhalen. Deze toegangstijd wordt in de hele G4 gehanteerd. Deze werkafpraak was er al, maar we hebben de afgelopen KWR steviger toegezien op de naleving ervan, zodat we beter kunnen inspelen op mensen die zich bewegen tussen de (grote) steden. Als mensen zich na 22.00 uur melden, wordt er gekeken of er nog ruimte is binnen de opvangketen. Als er mensen gemeld worden in schrijnende omstandigheden via politie of veldwerk, wordt daar altijd ruimte voor gemaakt.

Hierbij hebben we de bestaande werkwijze explicieter gemaakt en zijn we samen met de partners bezig met deze verder aanscherpen:

1. Samen met onze aanbieders verbeteren we de inrichting van de toegang en triage, zodat de toegang eenduidig en conform G4-richtlijnen geschiedt. Hierbij zetten we in op het verbeteren van de triage om goed beeld te hebben van de mensen die zich melden, zodat we goed zicht hebben op de herkomst en aard van vragen, mensen goed kunnen plaatsen in de opvang, dan wel in andere voorzieningen zoals de bestaande MO keten of een hotel en adequaat te kunnen handelen als er krapte lijkt te ontstaan.
2. Dakloze personen die een beroep willen doen op de opvang moeten zich zoals gezegd dus vóór 22.00 uur aangemeld. Enkel zeer kwetsbare daklozen kunnen daarna een beroep doen op een plek als zij actief worden toegeleid (fysiek of telefonisch) via ketenpartners of politie of via triage door gekwalificeerde medewerkers aan de deur.
3. Bij mensen die zich na 22 uur melden, vragen we steviger door waar ze vandaan komen. Als dat bijvoorbeeld een AZC plek is, dan vragen we hen terug te gaan naar die locatie als dat op de dag nog kan en anders de dag daarna. Er is daar immers een bed voor hen.
4. Dat geldt ook voor daklozen die uit gemeenten komen waar een KWR is; hen vragen we terug te gaan naar die locatie als dat op de dag nog kan en anders de dag erna. We zullen deze opgave samen met andere steden moeten doen.
5. Als gemeente en partners monitoren we gezamenlijk het gebruik van de KWR. Tijdens de KWR periode is er frequent met partners een gezamenlijk KWR overleg. We stellen iedere dag bezettingsoverzichten op, inclusief voorkomende calamiteiten.

4. Veilige landers

Binnen Utrecht zien we ook (uitgeprocedeerde) asielzoekers op straat uit zogenoemde 'veilige landen'. De grootste groep komt uit Marokko en, Algerije en Tunesië. Bij een (versneld) afgewezen asielverzoek, keert een deel van deze groep niet terug en belandt op straat. Dit heeft consequenties voor hun gezondheid en overlast. Soms reizen ze ook rond door Europa en Nederland (in groepen) op zoek naar werk en trekken hierbij regelmatig naar Utrecht. Utrecht heeft een centrale ligging en heeft als mensenrechtenstad goede en bekende Utrechtse informele en formele opvangvoorzieningen. Onder deze groep is er sprake van (veel) overlast, specifiek ten aanzien van overlastgevendende criminele vreemdelingen. Ondanks handhaving lukt het nog niet om deze overlast structureel op te lossen. Hier zijn we ook actief over in gesprek met het rijk. Het uitgangspunt voor deze groep is overlast en criminaliteit op straat te verminderen. De oplossing is terugkeer naar land van herkomst in de praktijk realiseren. De inzet is zorg en begeleiding vanuit het meldpunt Perspectief, in combinatie met gedwongen aanpak vanuit AVIM, andere rijkspartners en andere steden waar deze problematiek speelt. Bij verblijf van deze doelgroep binnen de KWR zetten we met een daarvoor aangewezen professional in op meer zicht krijgen op hun achtergrond, herkomst, het in kaart brengen van problematiek en de mogelijkheden voor begeleiding en terugkeer, inclusief het werken aan herstel van relaties met familie en netwerk in het thuisland. Met een klein deel van deze groep die bereid is om te werken aan een terugkeerperspectief verkennen we een pilot rondom een

Datum 14 februari 2024
Ons kenmerk 12112326

eervol en vrijwillig vertrek. Daarbij werken opvang en Openbare Orde en Veiligheid aan een gericht Actieplan voor deze groep.

5. Vervolgproces

We zijn in het voorjaar van 2023 gestart met een onderzoeks- en verbetertraject Druk op de opvang, om samen met partners te werken aan oplossingen voor de toenemende druk op de opvang en antwoord op autonome groei van de vraag, in relatie tot de toenemende krapte in zowel financiën als locaties en personeel. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de beleidsnota Druk op de opvang. Hierbij zijn de inzichten vanuit het proces Druk op de opvang in een bredere context van samenhangende ontwikkelingen geplaatst, zoals het gebrek aan doorstroombmogelijkheden vanuit de opvang naar passende woningen (zie ook de eerdere Raadsbrief Thuis voor Iedereen) en de huidige bezuinigingsopgaven. In deze nota nemen we ook scenario's op voor een passende structurele en financiële oplossing van de Winteropvang en KWR, in samenhang met verbeteringen in de opvang en de doorstroombmogelijkheden naar wonen. Parallel werken we samen met partnerorganisaties en uitvoering aan concrete verbeteringen en oplossingen in opvang, toegang en doorstroom om onze uitvoering en de overgang naar wonen in tijden van krapte goed te kunnen blijven doen. Daarvoor staat we samen aan de lat.

Technische sessie

Op dinsdag 27 februari van 21.00-22.00 uur organiseren we – mede op uw verzoek - een technische sessie over de Koudweerregeling. Hiervoor hebt u inmiddels een uitnodiging ontvangen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

bijlage: Statistieken bedden KWR 2023 – 2024

Statistieken KWR 2023 - 2024		Stadsbrug (80)				Zeehaenkade (41)				Hotel (var)				Totaal extra locaties			
Extra locaties		EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT	EU	ONG	NL	TOT
Periode 1	27-nov	39	1	11	51	0	7	0	7					39	8	11	58
	28-nov	37	0	15	52	3	14	1	18					40	14	16	70
	29-nov	36	0	20	56	7	13	1	21					43	13	21	77
	30-nov	36	0	21	57	16	19	1	36					52	19	22	93
	1-dec	33	0	12	45	16	20	1	37			3	3	49	20	16	85
	2-dec	36	3	13	52	12	25	1	38			4	4	48	28	18	94
	3-dec	39	4	12	55	13	21	1	35			4	4	52	25	17	94
	4-dec	37	5	14	56	11	27	1	39			5	5	48	32	20	100
	5-dec	31	2	15	48	11	22	2	35			5	5	42	24	22	88
	6-dec	28	2	13	43	10	22	3	35			4	4	38	24	20	82
	7-dec	27	2	17	46	8	23	3	34			4	4	35	25	24	84
Kerst	24-dec	23	12	18	53									23	12	18	53
	25-dec	24	21	17	62									24	21	17	62
	26-dec	29	23	20	72									29	23	20	72
Periode 2	5-jan	30	1	22	53	2	13	2	17					32	14	24	70
	6-jan	30	1	24	55	2	20	2	24					32	21	26	79
	7-jan	45	0	24	69	2	24	3	29					47	24	27	98
	8-jan	48	0	22	70	2	28	2	32					50	28	24	102
	9-jan	51	0	22	73	2	29	2	33			5	5	53	29	29	111
	10-jan	46	0	17	63	3	25	1	29			7	7	49	25	25	99
	11-jan	58	1	13	72	3	26	1	30			9	9	61	27	23	111
	12-jan	57	0	11	68	3	29	1	33			9	9	60	29	21	110
	13-jan	58	1	13	72	3	30	1	34			9	9	61	31	23	115
	14-jan	64	0	16	80	4	37	2	43			9	9	68	37	27	132
	15-jan	61	2	14	77	2	37	1	41	3	0	12	15	66	39	27	133
	16-jan	56	5	12	73	2	34	3	39	7	0	14	21	65	39	29	133
	17-jan	57	8	9	74	2	38	3	43	7	1	14	22	66	47	26	139
	18-jan	54	0	9	63	2	36	3	41	8	1	14	23	64	37	26	127
	19-jan	54	5	9	68	2	36	2	40	8	1	14	23	64	42	25	131
	20-jan	52	8	8	68	2	37	2	41	8	1	14	23	62	46	24	132
	21-jan	56	11	7	74	2	37	2	41	8	1	14	23	66	49	23	138
Periode 3	26-jan	64	1	9	74	3	29	1	33	2	0	5	7	69	30	15	114
	27-jan	53	1	8	62	3	26	1	30	11	0	7	18	67	27	16	110
	28-jan	60	1	9	70	3	26	1	30	11	0	7	18	74	27	17	118
Periode 4	8-feb	58	1	7	66	7	27	0	34	4	1	7	12	69	29	14	112
	9-feb																
	10-feb																
	11-feb																
Gemiddelde		45	3	14	63	5	26	2	33	7	1	8	16	48	25	20	93
Som		1567	122	503	2192	163	837	51	1052	84	7	209	300	1814	966	763	3544

Daarbij plaatsen we mensen bij in het reguliere MO-stelsel (de Stek) en de LVV. Dat zijn gemiddeld 15 personen.