



## Voorstel aan de gemeenteraad

# Beleidsnota Utrecht Onderdak

Beleidsveld	Maatschappelijke opvang en Beschermd wonen
Organisatieonderdeel	Maatschappelijke Ontwikkeling
Opsteller	Imke Verburg
Kenmerk	12329617
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

### Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De beleidsnota Utrecht Onderdak vast te stellen met als belangrijkste ambities:
  - a. Voorkomen van dakloosheid en wanneer mensen toch te maken krijgen met dakloosheid, inzetten op perspectief om te voldoen aan de wettelijke taken waarbij de gemeente een humanitaire ondergrens borgt;
  - b. Kiezen voor een doelgroepoverstijgende, integrale aanpak van de opvangopgave in de stad daar waar dit effectief is om te voldoen aan de stijgende opvangbehoefte en autonome groei.
  - c. Uitgaan van passende kwaliteit en het organiseren van noodzakelijke plekken met een inzet op versobering en flexibiliteit binnen de opvang, waardoor meer mensen binnen de opvang tijdelijk een plek kunnen krijgen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

## **Samenvatting**

In de beleidsnota wordt een doelgroepoverstijgende aanpak voorgesteld, waarin scherpe keuzes worden gemaakt over de toegang tot opvang, activering, kwaliteit en inzet van middelen. Opdat we zo goed mogelijk voldoen aan de stijgende opvangbehoefte en kunnen blijven voldoen aan onze wettelijke taken waarbij we een humanitaire ondergrens borgen en de opvang voor de meest kwetsbare dakloze mensen in stand te houden.

## **Context**

### *Aanleiding*

We zien het aantal mensen dat een beroep doet op de opvang om dat ze dak- en/of thuisloos zijn in Utrecht toenemen. Er wordt een groter beroep gedaan op opvang door verschillende doelgroepen. Er zijn meer dakloze EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen op straat. We zien meer mensen in de opvang en inloopvoorziening en een toename in het gebruik van de Koudweerregeling. Ook zien we een verdere verslechtering in de situatie van mensen door verblijf op straat en een stijging van overlast in de stad. Uitstroom uit maatschappelijke opvang naar een zelfstandige woonplek wordt bemoeilijkt door het tekort aan woningen en de groep moet concurreren met andere (aandachts)groepen voor betaalbare woningen. Tevens leidt de economische en maatschappelijke ontwikkeling ertoe dat meer personen en gezinnen in de problemen raken en in de maatschappelijke opvang terecht komen. Daarnaast zien we een autonome groei van het aantal dakloze EU-(arbeids)migranten) en dakloze ongedocumenteerde mensen in de stad. Voor deze groepen zetten we in op terugleiding naar werk of een hernieuwde asielaanvraag of terug naar thuisland. Maar in het traject daarnaartoe doen ze wel een beroep op een opvangplek in onze stad. Landelijk beleid en inzet op oplossingen voor deze groepen is niet toereikend en onzeker vanaf 2025. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat we het risico lopen dat we onze wettelijke taken op grond van de Wmo niet meer kunnen uitvoeren en de humanitair medische ondergrens (EVRM) niet meer kunnen borgen. Dit maakt het noodzakelijk ons beleid aan te scherpen en het dakloosheidsprobleem vanuit een breder perspectief te benaderen. In deze beleidsnota kiezen we ervoor het dakloosheidsprobleem toekomstgericht en daardoor breder te benaderen.

Vanuit de Wmo hebben we de wettelijke taak om 'ingezetenen van Nederland' onderdak en begeleiding te bieden aan mensen die hun thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving. Het beleid beoogt deze taak te blijven uitvoeren binnen de complexe setting zoals die is beschreven in de nota. Daarnaast bieden we opvang bij grote kwetsbaarheid op basis van humanitaire gronden en het EVRM. Door de toename van het beroep van de opvang, kunnen we mensen binnen de huidige financiële en inhoudelijke kaders geen opvang mee bieden. De combinatie van toename van dakloosheid en bezuinigingen vraagt om inzet om een aanscherping van het beleid en meer efficiënte inrichting van de opvang. Ook met deze nieuwe inhoudelijke kaders zal in ieder geval in 2024 en 2025 een knelpunt ontstaan (dit is onderdeel van de nog vast te stellen Voorjaarsnota 2024).

Parallel werken we het regionale beleid en de regionale afspraken rondom dakloosheid en maatschappelijke opvang uit in het regionaal plan dakloosheid U16.

De beleidsnota Utrecht Onderdak is nu nodig om op korte termijn invulling te kunnen geven aan oplossingen voor de druk op de opvang, door autonome groei van het beroep op de opvang, (toenemende) kwetsbaarheid van mensen en schaarste in middelen, plekken en personeel. De nota geeft ruimte om oplossingen verder te brengen samen met de partners in de stad, zoals in het inrichten van de toegang en inzet op door- en uitstroom. Daarbij is de beleidsnota nodig om te effectueren voor volgende winter, gezien de risico's bij niet structureel inrichten van Koudweerregeling. Ook is dit tijdspad vereist om continuïteit te kunnen bieden in de inloopvoorziening en basiszorg.

### *Juridische context*

De gemeente Utrecht is centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang en op grond van de artikelen 1.2.1, aanhef en onderdeel c, en 2.3.5, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wmo verantwoordelijk om opvang te bieden aan dakloze ingezetenen die niet in staat zijn zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving. Utrecht voert deze taak uit voor de U16 regio.

Op basis van landelijke afspraken<sup>1</sup> en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) organiseert Utrecht opvang voor kwetsbare EU-(arbeids)migranten en ongedocumenteerde mensen. De raad is op basis van de artikelen 108 en 147, tweede lid, van de Gemeentewet bevoegd om kaders vast te stellen ten aanzien van nieuw beleid.

Deze beleidsnota is richtinggevend voor bestaande en toekomstige inkoop en subsidies ten aanzien van opvang en ondersteuning van dakloze mensen. De opvangplaatsen zijn via een aanbesteding ingekocht als onderdeel van een bredere inkoop beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Looptijd overeenkomst is van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022 met mogelijke verlengingen van drie maal twee jaar. De tweede verlenging wordt nu voorbereid. De gecombineerde inloopvoorziening is als nieuwe voorziening gesubsidieerd op basis van een subsidieregeling van zes jaar die dit jaar afloopt. We bereiden een aanbesteding voor, voor 2026 en overbruggen 2025. De begeleiding van dakloze mensen (basiszorg) door stadsteam Back-up is eveneens gesubsidieerd, tot en met 2025.

#### *Beslistermijn*

Uiterlijke beslisdatum is 31 juli 2024 in verband met het verlengen of opnieuw contracteren van de basiszorg daklozen, de gecombineerde inloopvoorziening en de koudweerregeling. Als deze termijn niet wordt gehaald betekent dit een risico voor de continuïteit van de inloopvoorziening, de basiszorg van daklozen en de Koudweerregeling. De beslissing is randvoorwaardelijk voor de doorontwikkeling van deze voorzieningen.

#### *Beoogd effect*

Dakloosheid wordt zoveel mogelijk voorkomen en als mensen dakloos en in nood zijn, biedt de gemeente? hen onderdak en perspectief: herstel en zelfredzaamheid, een duurzame woonplek vinden, terugleiding naar werk of een hernieuwde asielaanvraag of repatriëren.

#### *Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad*

- Raadsbesluit Beleidsnota Wmo 'Samen leven, samen zorgen' (maart 2024)
- Raadsbrief Stand van zaken Koud Weer Regeling (14 februari 2024)
- Raadsbrief Voortgang regioplan U16 Beschermd Wonen (29 november 2023)
- Raadsbrief Koudweerregeling en winteropvang 2023-2024 (2 oktober 2023)
- Raadsbrief Aanpak kwetsbare dakloze EU-arbeidsmigranten (4 juli 2023)
- Raadsbrief Ontwikkelingen opvang Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers (29 juni 2023)

De toezeggingen zijn opgenomen in de bijlage.

## **Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's**

<b>Beslispunt</b>	
1	De beleidsnota Utrecht Onderdak vast te stellen met als belangrijkste ambities: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Voorkomen van dakloosheid en wanneer mensen toch te maken krijgen met dakloosheid, inzetten op perspectief om te voldoen aan de wettelijke taken waarbij de gemeente een humanitaire ondergrens borgt;</li> <li>b. Kiezen voor een doelgroepoverstijgende, integrale aanpak van de opvangopgave in de stad daar waar dit effectief is om te voldoen aan de stijgende opvangbehoefte en autonome groei.</li> <li>c. Uitgaan van passende kwaliteit en het organiseren van noodzakelijke plekken met een inzet op versobering en flexibiliteit binnen de opvang, waardoor meer mensen binnen de opvang tijdelijk een plek kunnen krijgen.</li> </ol>
<b>Argumenten</b>	
1.1	<u>Een doelgroepoverstijgende aanpak van dakloosheid is noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de krapte in de stad.</u>

<sup>1</sup> De Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) & Arbeidsmigratie in goede banen

	De gemeente is verantwoordelijk voor de opvang van diverse doelgroepen. Naast de opvang voor dakloze rechthebbenden, EU-arbeidsmigranten en ongedocumenteerde mensen, vangen we ook asielzoekers op en vluchtelingen uit Oekraïne. Er is echter schaarste in de stad: zowel aan opvanglocaties als aan personeel. Om de meest kwetsbare mensen te kunnen blijven opvangen is meer doelgroepoverstijgende aanpak van dakloosheid nodig. Met deze beleidsnota creëren we ruimte om de meest kwetsbare mensen onderdak te bieden. We sturen op de meest efficiënte en effectieve oplossingen.
1.2	<u>De oplossing van het dakloosheidsprobleem ligt bij preventie, bestaanszekerheid en wonen – en het voorkomen van dakloosheid</u> Daarom zetten we in op de grondoorzaken voor dakloosheid bij reguliere dakloze mensen zoals voldoende betaalbare woonplekken, voorkomen problematische schulden, oplossen inkomensproblematiek en organiseren van passende zorg en ondersteuning. Dakloosheid zorgt voor verergering van problematiek en brengt risico's met zich mee, bijvoorbeeld alcohol- en drugsgebruik, verergering ziektebeeld (lichamelijk/psychisch), verlies van sociaal netwerk, criminele activiteiten etc. Voor de persoon zelf is dit onwenselijk, maar ook voor de samenleving vanwege overlast, onveilige situaties en hoge maatschappelijke kosten.
1.3	<u>Deze verbetermaatregelen in de maatschappelijke opvang-?keten gericht op passende kwaliteit en flexibiliteit zijn nodig om ruimte te creëren.</u> Opvang is een kortdurend vangnet voor mensen in nood en geen verblijfsplek. Op dit moment verblijven mensen soms langer in de opvang dan wenselijk is of passend is. Er wordt ingezet op verschillende verbetermaatregelen zoals heldere toegangsprocessen voor de diverse doelgroepen, meer gerichte trajectbegeleiding, inzet op activatie/toeleiding naar werk en meerpersoonkamers waar passend. Daarbij zetten we in op betere sturing en monitoring.
1.4	<u>Deze aanscherping van beleid is noodzakelijk om continuïteit te bieden in de inloopvoorziening, basiszorg voor daklozen en koudweerregeling</u> Voor het herinrichten en de aanbesteding van de inloopvoorziening, verlengen of opnieuw contracteren van de basiszorg voor daklozen, en de koudweerregeling zijn richting en kaders nodig vanuit deze beleidsnota, waardoor dit tijdspad is vereist om continuïteit te kunnen bieden in de inloopvoorziening, basiszorg en KWR.
1.5	<u>Met de aanpak zetten we op opvang voor mensen uit de regio Utrecht en werken we samen met de G4 en andere gemeenten voor mensen van buiten de regio</u> Door centrale ligging van Utrecht, onze voorzieningen en het goede opvangstelsel, in combinatie met het zijn van een mensenrechtenstad en de Utrechtse reputatie, komen mensen van elders uit het land, Europees en internationaal naar Utrecht. De kwaliteit van ons lokale opvangstelsel kan de druk op ons opvangstelsel nog verder verhogen. Daarom hanteren we duidelijke toegangscriteria, stellen grenzen en sturen hierop. Hiernaast werken we intensief samen met de G4 en andere gemeenten. Parallel zetten we binnen de lobby in op nationale afspraken (ook richting Europa en internationaal).
1.6	<u>We organiseren hiermee meer flexibiliteit in de MO-keten.</u> In het MO-stelsel creëren we daar waar dat kan flexibele ruimte voor de meest kwetsbare mensen die niet onder de Wmo vallen, maar wel opvang nodig hebben op basis van humanitaire en medische gronden.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Door de druk op de opvang staat het uitvoeren van onze wettelijke taken en taken op het gebied van EVRM onder druk.</u> Met de aanpak uit deze nota gaan we steviger sturen op de opvangketen. We kijken waar we in de keten kosten kunnen besparen op zo'n manier dat we wel onze doelen op het gebied van herstelgerichte opvang kunnen blijven realiseren en aan onze wettelijke taken kunnen blijven voldoen. Voor het tekort dat ondanks die inzet ontstaat

	leggen we een beslispunt aan u voor in de Voorjaarsnota 2024. Daarbij is gerekend met de minimale kwaliteitsvariant van de te realiseren opvangplekken.
1.2	<u>Ook met de inzet op preventie, effectieve en efficiënte opvang, doelgroepoverstijgende oplossingen en middelen voor de gestelde doelen, zullen we nog steeds druk op de opvang ervaren</u> Het brede zorgstelsel staat onder druk en voor mensen met complexe zorgvragen is er een tekort aan passende verblijfsplekken en zorg. De druk op de woningvoorraad blijft onverminderd hoog, wat uitstroom uit de maatschappelijke opvang erg bemoeilijkt. We zetten daarom een stevig monitoringsinstrument op: om dagdagelijks de juiste informatie te hebben over beschikbare plekken, om strakker te kunnen sturen op een efficiënte en effectieve opvang én om nog meer inzicht te krijgen in de relatie met de woonopgave.
1.3	<u>De verschillende doelgroepen kennen hun eigen wettelijke kaders, dynamiek en hebben een verschillend perspectief.</u> De drie doelgroepen uit deze nota kennen ieder hun eigen wettelijke kaders en afspraken. Rechthebbende dakloze mensen vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het perspectief is herstel en uitstromen naar een woning of verblijf. Voor EU-arbeidsmigranten is het perspectief terug naar werk of thuisland. En voor ongedocumenteerde mensen is het perspectief een verblijfsvergunning of terug naar thuisland. De groepen hebben andere rechten en plichten, maar ze doen een beroep op dezelfde schaarse ruimte. Bovendien is voor alle groepen een integrale aanpak met focus op preventie en scherpe sturing van belang. De eerste twee treden van de aanpak hebben een focus op de eigen wettelijke kaders van de betreffende doelgroepen. Trede drie en vier betreffen het meer domeinoverstijgende deel van de aanpak, waarbij we doelgroepoverstijgend kijken wat nodig is.
1.4	<u>Partners staan voor een veelheid van maatregelen rondom het nieuwe opvangbeleid, de bezuinigingen en de hervormingen en de ambtelijke capaciteit staat onder druk.</u> De opvangpartners, NGO's en cliëntorganisaties zijn betrokken in het formuleren van de beleidslijnen. Gezamenlijk invulling geven aan de beleidslijnen vraagt inzet vanuit de partners, NGO's en cliëntorganisaties. Hiervoor vormen we verschillende gezamenlijke werkgroepen om de ontwikkelstappen goed te verdelen op basis van expertises. Verder invulling geven aan de beleidslijnen onder elke treden vraagt extra inzet van collega's in aanvulling op het reguliere werk. Er is ingezet op slimme overlegvormen die doelmatig en actiegericht worden ingevuld,.
1.5	<u>De financiële kaders voor de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) en de aanpak EU-arbeidsmigranten zijn zeer onzeker.</u> Op dit moment is voor zowel de LVV als voor de aanpak EU-arbeidsmigranten slechts voor het lopende jaar rijksfinanciering beschikbaar. Het is nog niet zeker of en hoe een nieuw kabinet beide voorzieningen continueert. De huidige financiering is incidenteel en beperkt en het is uiterst onzeker of deze wordt voortgezet laat staan of dit structureel gefinancierd wordt. Als er geen rijksfinanciering komt, kunnen we voor deze groepen de voorgestelde aanpak niet realiseren. Dat zal bovendien ook gevolgen hebben voor de opvangketen voor rechthebbende daklozen in verband met de waarschijnlijke toename van het aantal dakloze mensen op straat.

## Financiën

De middelen voor de uitvoering van het beleid zijn opgenomen onder de programma's Passende ondersteuning en opvang, doelstelling 24-uurs begeleiding en Levendige en gezonde stad, doelstelling Nieuwkomers. De financiering van taken onder deze doelstellingen vindt op verschillende manieren plaats.

- Structurele budgetten vanuit de Decentralisatie uitkering Maatschappelijke opvang en de algemene middelen. Dit betreft in totaal € 21,2 miljoen.
- Voor de aanpak van dakloosheid zijn door het Rijk in 2020 tot en met 2023 middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn gespreid ingezet tot en met 2027 voor Living lab Eerst een thuis en de

regionale aanpak dakloosheid. Vanaf 2024 verwachten we de middelen voor de aanpak dakloosheid structureel te ontvangen. In de meicirculaire 2024 wordt bekend hoe de middelen verdeeld en gefinancierd worden richting gemeenten. Op basis van het incidentele budget dat voor 2023 is ontvangen is, verwachten we structureel € 3,6 miljoen te ontvangen.

- Voor de uitvoering van de LVV is voor 2024 door het Rijk financiering toegezegd via een Specifieke uitkering, de hoogte wordt naar verwachting bekendgemaakt bij de meicirculaire 2024. We gaan voor 2024 uit van een bedrag van € 3,41 miljoen. Of en hoeveel structurele middelen beschikbaar komen is op dit moment niet bekend.
- Voor de EU-(arbeids)migranten zijn voor 2024 middelen toegezegd door het Rijk. Het definitieve bedrag wordt bekendgemaakt bij de meicirculaire 2024. We gaan voor 2024 uit van een bedrag van € 0,95 miljoen. Of en hoeveel structurele middelen er beschikbaar komen is op dit moment niet bekend.
- Ondanks onze inzet zien we een stijgende vraag naar opvang als gevolg van een gebrek aan woningen om naar door te stromen, autonome groei van de doelgroepen en een stijgend gebruik van de Koudweerregeling. Hierdoor zijn we binnen de financiële kaders niet in staat om aan onze wettelijke verplichting voor de maatschappelijke opvang te voldoen en de humanitaire ondergrens te borgen (vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Om hier wel aan te kunnen voldoen verwachten we € 2,085 miljoen aan extra kosten. Dekking hiervoor is onder voorbehoud van besluitvorming in de Voorjaarsnota 2024. Wanneer besluitvorming anders plaatsvindt betekent dit dat we geen extra plekken kunnen bieden en er meer mensen op straat zijn.

## Vervolg

Binnen de aanpak van een Actieagenda Utrecht Onderdak ontwikkelen we met partnerorganisaties, uitvoerend professionals en cliëntorganisaties/belangenbehartigers oplossingsrichtingen. In verschillende werkgroepen hebben we gewerkt aan de beleidslijnen onder de treden van de beleidsnota en werken we oplossingsrichtingen verder uit. Na vaststelling van de beleidsnota zal deze richtinggevend zijn aan de verdere gezamenlijke aanpak.

## Participatie

Gemeente Utrecht is in het voorjaar van 2023 de verkenning Druk op de opvang gestart. Onder begeleiding van adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is samen met partners, professionals en cliëntorganisaties gewerkt aan draaiknoppen binnen de huidige opvangkaders. De voorliggende beleidsnota is het resultaat van dit proces waarbij intern diverse afdelingen en extern onze samenwerkingspartners, uitvoerend professionals en cliëntorganisaties op verschillende momenten mee hebben gedacht en input hebben geleverd.

De reactie van de cliëntvertegenwoordigers en belangenbehartigers op de beleidsnota is toegevoegd aan dit raadsvoorstel. Zij zijn zowel bij het proces betrokken geweest en zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op de laatste versie van de beleidsnota.

## Communicatie

De uitvoerende organisaties en cliëntorganisaties hebben meegedacht in de ontwikkeling van de beleidsnota. We zullen de nota straks met de stakeholders delen en betrekken partners en cliëntorganisaties bij de uitwerking en ontwikkelstappen in het verlengde van de voorgestelde beleidslijnen uit de nota.

Richting media wordt een persbericht voorbereid die zich zal richten op de Utrechtse keuzen en innovatieve oplossingsrichtingen, maar ook in zal gaan op de dilemma's die we als stad ervaren in de opvang, ook in relatie tot de ontwikkelingen.

## (Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

## Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Beleidsnota Utrecht Onderdak
- Bijlagedocument Utrecht Onderdak

Bijlagen informatief

- Reactie belangenbehartiging op Beleidsnota Utrecht Onderdak