



Onderwerp Reikwijdte bepalen toegang tot de maatschappelijke opvang	
Nummer	2022/1809853
Portefeuillehouder	Loenen, D. van
Programma/beleidsveld	2.3 Opvang, Wonen en Herstel
Afdeling	MO
Auteur	Ottenheim, J.H.J.
Telefoonnummer	023-5113518
Email	jottenheim@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	<p>De Maatschappelijke opvang (MO) in Haarlem staat onder grote druk. Dat komt enerzijds doordat Haarlem een ruimhartig opvangbeleid onder de Wmo hanteert en mensen opvangt die geen perspectief hebben op uitstroom binnen de regio. Anderzijds is het lastig om mensen die wel recht hebben op uitstroom snel te laten uitstromen. De vraag naar plekken in de (maatschappelijke) opvang stijgt en veel mensen verblijven erg lang in de maatschappelijke opvang. 313 gebruikers van de nachtopvang verbleven 36.619 nachten in de opvang. Hierdoor komt de vraag op niet al te lange termijn boven de beschikbare capaciteit uit. Bovendien zitten nu veel verschillende groepen met verschillende hulpvragen bij elkaar in de maatschappelijke opvang. Dit komt de kwaliteit van de opvang niet ten goede. Het huidige opvangsysteem loopt vast. Het ruime opvangbeleid zorgt ervoor dat te veel mensen veel te lang in de opvang moeten verblijven zonder perspectief. Het college vindt dit een onwenselijke situatie.</p> <p>Van het totaal aantal opvangnachten in 2022 is 28% gebruikt door mensen met een MO indicatie van vóór 01 juli 2021. Het college streeft echter naar Maatschappelijke opvang zoals oorspronkelijk bedoeld: kortdurende opvang gericht op een snelle uitstroom met de juiste ondersteuning.</p> <p>Deze opinienota gaat alleen over de instroom in de opvang. In aanloop naar het Uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel vraagt het college de Commissie om haar visie te geven over het opvangen van dakloze mensen aan de hand van vier scenario's welke geschetst worden in deze opinienota. In een later stadium wordt nader ingegaan op oplossingsrichtingen voor een snellere uitstroom.</p>
Behandelveorstel voor de commissie	Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie Samenleving. Met deze opinienota vraagt het college de commissie Samenleving haar standpunt over de scenario's die in de opinienota voorliggen aan het college mee te geven.

	Deze zienswijze zal het college verwerken in het Uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel 2022-2027 en/of aanvullende beleidsregels.
Relevante eerdere besluiten	Motie Daklozenopvang voor Iedereen Brede aanpak van Dak- en Thuisloosheid 2020 en 2021 Kader Opvang wonen en herstel-2022 tot en met 2027
Besluit college d.d. 21 februari 2023	1. het college stelt de opinienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

Op grond van de Wmo 2015¹ biedt het college, als centrumgemeente, opvang aan dakloze mensen. In het regionale kader Wonen, Opvang en Herstel is vastgesteld hoe binnen de regio wordt gewerkt aan opvang, wonen en herstel. In Haarlem, wordt net zoals in de andere gemeenten, gewerkt aan een lokale uitwerking van dit kader waarin ook de acties uit het coalitieakkoord, zoals het actieplan Housing First een plek krijgen. Het lokale uitvoeringsplan Opvang, Wonen en Herstel wordt na afronding ter informatie gedeeld met de commissie.

In 2014 heeft de Haarlemse gemeenteraad ten aanzien van de maatschappelijke opvang een kader gesteld in de vorm van de aangenomen motie: “Daklozenopvang voor iedereen”, ook wel bekend onder de naam “geen mens slaapt op straat”. Na het in werking treden van de Wmo 2015 hebben de wet en jurisprudentie waarin naar de motie werd verwezen, gezamenlijk geleid tot een praktijk waarbij in Haarlem vrijwel iedereen wordt opgevangen. Dit betekent dat, naast de wettelijke Wmo doelgroep, ook andere doelgroepen worden opgevangen.

De groep die op basis van de motie toegang krijgt, verblijft langdurig in de maatschappelijke opvang omdat zij weinig tot geen uitstroommogelijkheden hebben. Langdurig verblijven in de maatschappelijke opvang zorgt ervoor dat terugkeren naar een zelfstandige plek in de samenleving steeds moeilijker wordt.

Het langdurige verblijf in de opvang draagt eraan bij dat de ‘door- en uitstroom’ stukt. Het steeds groter wordende financiële tekort, het gebrek aan opvangcapaciteit en het gebrek aan perspectief voor de doelgroep die niet op grond van de Wmo in de opvang verblijft, maakt dat het huidige opvangsysteem vastloopt. Het college vindt dit een onwenselijke situatie. Wat betreft de instroom

¹ Artikel 1.2.1. Wmo

Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit: opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien 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 hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.



van mensen in de maatschappelijke opvang vraagt het college uw zienswijze aan de hand van een aantal scenario's. Deze zienswijze zal het college verwerken in het Uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel 2023-2027, het actieplan Housingfirst en/of aanvullend beleidsregels.

2. Kernvraag aan de commissie

Het college stelt voor om de verschillende groepen dak- en thuisloze mensen op te vangen op basis van de juiste grondslag. Op dit moment wordt iedereen, ongeacht of er daadwerkelijk recht bestaat, opgevangen op basis van de Wmo.

Onder opvang wordt onder de Wmo verstaan: onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.²

Om de verschillende dak- en thuisloze mensen op te vangen op basis van de juiste grondslag, zal een onderscheid gemaakt gaan worden. De oorspronkelijk bedoelde Wmo-doelgroep blijft opgevangen worden in de maatschappelijke opvang op grond van de Wmo. Voor mensen die niet tot de Wmo-doelgroep behoren wordt een eigenstandig beleidskader in het leven geroepen. Daarin onderscheiden we vier scenario's. Het college vraagt de Commissie om haar zienswijze op deze scenario's:

1. Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep

In dit scenario heeft alleen de Wmo-doelgroep recht op opvang. De Wmo doelgroep bestaat uit ingezetenen van Nederland én uit EU-burgers die langer dan drie maanden rechtmatig in Nederland verblijven,³ en die de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, te handhaven in de samenleving.⁴

2. Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep én aan economisch dakloze mensen uit Haarlem.

Er wordt opvang geboden aan de Wmo doelgroep. Daarnaast wordt opvang geboden aan economisch daklozen (inclusief gezinnen) uit Haarlem op basis van een eigenstandig beleidskader.

Onder economisch daklozen wordt in deze nota verstaan: personen die niet door multiproblematiek dakloos zijn geworden of blijven maar enkel vanwege financiële tegenslag, al dan niet als gevolg van een relatiebreuk. Enkel op het leefdomein huisvesting ondervinden zij een probleem. Op andere leefdomeinen zijn zij zelfredzaam.

² Art. 1.1.1 Wmo

³ Het gaat om het verblijf in Nederland. Rechtmatig verblijf op grond van art. 24 [Richtlijn 2004/38](#)).

Zie ook art. 1.2.2 Wmo.

⁴ Art. 1.2.1 onder c Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

3. Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep, economisch dakloze mensen uit Haarlem en economisch dakloze gezinnen met minderjarige kinderen die niet uit de Haarlemse regio afkomstig zijn

Naast de Wmo doelgroep wordt op basis van een eigenstandig beleidskader in dit scenario naast opvang aan Haarlemse economisch dakloze mensen (inclusief gezinnen) en economisch dakloze gezinnen met minderjarige kinderen die geen regiobinding hebben met Haarlem opvang geboden.

4. Huidige ruime opvangbeleid MO voortzetten

In dit scenario wordt de huidige praktijk voortgezet met een aangepaste grondslag. De doelgroepen die niet onder de Wmo vallen, worden niet meer op grond van de Wmo opgevangen, maar hiervoor wordt een eigenstandig beleidskader ontwikkeld. Zoals voor economisch daklozen, remigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers, niet-EU-burgers die vanwege gezinshereniging naar Nederlands zijn gehaald (en gaan scheiden in Nederland).

Aan alle scenario's zijn consequenties verbonden. Deze worden later in de opinienota toegelicht.

Leeswijzer

Om u een zo volledig mogelijk beeld te bieden, komen in deze opinienota de volgende aspecten aan bod:

- Omschrijving van de huidige doelgroepen in de maatschappelijke opvang met inzicht in het perspectief op door-/uitstroom. (Paragraaf 3)
- Analyse van de huidige situatie en consequenties van voortzetting van de huidige situatie. (Paragraaf 4)
- Beschrijving van de vier scenario's van op te vangen doelgroepen in de maatschappelijke opvang en de consequenties van elk scenario. (Paragraaf 5)

3. Omschrijvingen van de huidige doelgroepen in de maatschappelijke opvang

Het is van belang om inzicht te hebben in de groepen dakloze mensen die zich nu melden voor maatschappelijke opvang. Daarbij moet opgemerkt worden dat de doelgroepen die zich melden voor een plek in de maatschappelijke opvang sinds de motie "Daklozenopvang voor iedereen" uit 2014, zijn veranderd. Zo is de problematiek waar zij te maken mee hebben complexer geworden. Haarlem heeft ten opzichte van andere centrumgemeenten een ruim opvangbeleid. Het beleid wat door Haarlem in de uitvoering van de motie in de afgelopen acht jaar is gevoerd, kan niet vanzelfsprekend op bestuurlijke steun in de regio rekenen.

Voor alle dakloze mensen die op basis van de Wmo in aanmerking komen voor opvang geldt dat er sprake moet zijn van:



- Feitelijke dakloosheid. Hieronder wordt verstaan dat de inwoner niet op een woonadres staat ingeschreven of ergens een woning bezit en er geen mogelijkheid is tot opvang in het eigen sociale netwerk;
- Verminderde zelfredzaamheid. De dakloze is niet in staat op eigen kracht en/of met behulp van een sociaal netwerk of andere voorzieningen zich in de samenleving te handhaven.

In 2022 bedraagt het totaal aantal geslapen nachten in de nachtopvang 36.619 (zie bijlage 1). 23% van de cliënten die gebruik maakten van de nachtopvang in 2022 heeft een MO indicatie van voor 01-07-2021. Zij hebben 28,3% van het totaal aantal gebruikte opvangnachten gebruikt in 2022. 40,9% van de cliënten die gebruik maakten van de nachtopvang in 2022 heeft een MO indicatie van voor 31-12-2021. Zij hebben 57,6% van het totaal aantal gebruikte opvangnachten gebruikt in 2022. Dit hoge percentage kan een gevolg zijn van stagnatie van in- uit en doorstroommogelijkheden.

Per doelgroep is, indien bekend, het aantal meldingen in 2021 vermeld. Dit zijn nieuwe meldingen van unieke cliënten bij het loket van de Brede Centrale Toegang (BCT). Deze mensen maken niet allemaal ook daadwerkelijk of continue gebruik van de opvang. De aantallen geven wel een indicatie van de groepsgrootte.

3.1 Niet zelfredzame mensen, Wmo-doelgroep (297 meldingen in 2021)

Zelfredzaamheid wordt in de Wmo gedefinieerd in art. 1.1.1 als: in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.

Het opvangen van mensen die de thuissituatie hebben verlaten (..) en niet in staat zijn zicht op eigen kracht met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, te handhaven in de samenleving⁵ is een wettelijke taak. Binnen deze doelgroep worden verschillende groepen dakloze mensen onderscheiden. Deze worden hierna toegelicht.

Haarlem vangt als centrumgemeente de Wmo doelgroep vanuit de regio Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland op. Onder de Wmo doelgroep wordt verstaan: personen die de thuissituatie hebben verlaten (..) en niet in staat zijn zicht op eigen kracht met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, te handhaven in de samenleving⁶

Het merendeel bestaat uit kwetsbare mensen die te kampen hebben met een combinatie van problematiek zoals psychiatrische problemen, psychosociale problemen, verslaving, schulden en/of verstandelijke beperking gecombineerd met (dreigende) dakloosheid⁷.

⁵ Art. 1.2.1 onder c Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

⁶ Art. 1.2.1 onder c Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

⁷ Uitvoeringsbesluit algemene en maatwerkvoorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Haarlem 2023

Deze doelgroep heeft overwegend een goed perspectief op uitstroom. Zij starten in de maatschappelijke opvang met het werken aan herstel en kunnen al dan niet via Beschermd Wonen of een woning via het PACT voor Uitstroom doorstromen naar een duurzame woonplek.

3.1.1. Complexe doelgroep binnen de Wmo doelgroep

Binnen de Wmo doelgroep bestaat een complexe groep dakloze mensen. Het betreft mensen met een beschermd wonen indicatie, een indicatie in kader van de Wet Langdurige zorg (WLZ) of die daar in aanmerking voor zouden kunnen komen⁸ dan wel mensen die in het kader van de Wet Forensische Zorg (WFZ) in afwachting zijn van een passende plek die nog niet beschikbaar is.

Vaak is er sprake van zeer agressief gedrag en/of ernstige verslaving. Het feit dat de plekken voor deze doelgroep schaars zijn zorgt ervoor dat deze mensen niet snel kunnen uitstromen naar een passende plek of locatie. Deze groep komt in de praktijk steeds weer terug in de Maatschappelijke opvang (zogenaamde draaideurcliënten). Voorzieningen zoals een Domus Plus en Skaeve Huse zijn voor een deel van deze groep een noodzakelijke voorziening. Deze zijn echter nog niet beschikbaar. Hierdoor is het perspectief op een passende woonsituatie op dit moment zeer beperkt.

3.1.2. Wmo doelgroep afkomstig buiten de regio (67 meldingen in 2021)

Een andere groep binnen de Wmo doelgroep zijn de dakloze mensen die zich van buiten de regio bij de Brede Centrale Toegang melden. Haarlem biedt hun volgens de Werkinstructie landelijke toegankelijkheid MO (VNG)⁹ opvang. Tijdens het onderzoek, na melding, wordt bekeken of en in welke centrumgemeente de dakloze mensen het beste geholpen kan worden. De ervaring is dat de opvang in andere centrumgemeenten vol zit waardoor de doorstroom naar deze gemeenten moeizamer verloopt of zelfs stagneert waardoor deze groep langer in de Haarlemse opvang verblijft. Het uitstroomperspectief van deze groep is niet groot. Zij hebben geen binding met de regio en komen daardoor niet in aanmerking voor een urgentie of een woning via het PACT voor Uitstroom¹⁰. Deze uitsluitingsgronden zijn vastgelegd in de (regionale) huisvestings-verordening (artikel 2.3.8 lid 1). Deze groep verblijft hierdoor langdurig in de opvang. Aanpassing van de regelgeving waardoor zij wel met voorrang een beroep kunnen doen op een woning zal een aanzuigende werking hebben.

3.2. Economisch dakloze mensen (lokale taak, 131 meldingen in 2021)

Haarlem vangt lokaal economisch dakloze mensen en gezinnen (met en zonder regiobinding) op, waarbij de huisvestingsvraag het enige leefdomein is waar zij problemen ondervinden. Zij zijn (financieel) zelfredzaam, zware psychische problematiek en verslaving zijn niet aan de orde. Als er alleen sprake is van een huisvestingsvraagstuk (bijvoorbeeld bij scheiding) hoeven gemeenten in het kader van de Wmo geen opvang te bieden. Volgens het protocol Maatschappelijke opvang Zuid-

⁸ Er is in veel gevallen sprake van zorgmijdend gedrag waardoor aan het feitelijke aanvragen van een indicatie door de betrokkene niet altijd medewerking wordt verleend.

⁹ https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/werkinstructie-landelijke-toegankelijkheid-mo_20191118.pdf

¹⁰ Pact voor uitstroom: Jaarlijks kan een deel van de daklozen uitstromen via de Pact voor uitstroom, waarbij 178 woningen verdeeld over de regio beschikbaar wordt gesteld voor inwoners die uit een voorziening komen. Voor Haarlem zijn 79 beschikbaar.



Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer (2019) is opvang van economisch dakloze mensen een verantwoordelijkheid van alle lokale gemeenten.

Het perspectief op uitstroom voor deze doelgroep is de laatste jaren kleiner geworden vanwege de krapte op de woningmarkt. Zij zijn aangewezen op de vrije woningmarkt en op de reguliere procedure voor een sociale huurwoning (afhankelijk van inschrijfduur). Zij willen vaak in de regio blijven, omdat zij hier werken en een sociaal netwerk hebben.

Vanaf de opening van de Velservoort in 2015 tot heden zijn 129 economisch dakloze gezinnen uitgestroomd. 72,9 procent (94 gezinnen) verbleef langer dan een half jaar in de opvang. 34,1 procent (44 gezinnen) verbleef langer dan een jaar in de Velservoort en 9,3 procent (12 gezinnen) verbleef zelfs langer dan 2 jaar in de opvang (zie bijlage 1).

3.3. Dakloze mensen die een aanvraag hebben ingediend voor een verblijfsstatus op grond van Chavez arrest

Een andere groep die steeds vaker een beroep doet op de Maatschappelijke opvang zijn mensen zonder verblijfsstatus, die op grond van het Chavez-Vilchez arrest (10 mei 2017) een verblijfsstatus aanvragen. Het betreft een regeling waarbij ouders op basis van in Nederland geboren minderjarige kinderen een verblijfsstatus kunnen aanvragen. Gedurende de procedure van de statusaanvraag wordt in het kader van de Wmo opvang geboden. Aanvraagprocedures duren vaak lang, waardoor ook de opvang van deze groep langdurig is.

Zolang de aanvraagprocedure niet is afgerond, is er geen perspectief op uitstroom uit de maatschappelijke opvang.

3.4. Dakloze mensen die volgens de Wmo geen recht hebben op opvang (50 aanmeldingen in 2021)

Haarlem vangt, in tegenstelling tot veel andere centrumgemeenten, ook onderstaande groepen dakloze mensen op. Deze groepen kunnen volgens de Wmo *geen* aanspraak maken op opvang:

1. *EU-burgers die minder dan 3 maanden in Nederland gewerkt hebben.* Gemeenten hoeven burgers uit de EU gedurende de eerste drie maanden van verblijf en in de periode daarna wanneer alsnog geen werk is gevonden, geen opvang te bieden.
2. *Mensen die in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden wonen of hebben gewoond* en op grond daarvan beschikken over een paspoort van het Koninkrijk en zich daarmee op Schiphol (Haarlemmermeer) of in Haarlem melden met een beroep op maatschappelijke opvang.
3. *Ongedocumenteerden/uitgeprocedeerde asielzoekers zonder verblijfsstatus.* Zij zijn geen inwoner en/of ingezetenen van Nederland en komen daarom formeel niet in aanmerking voor opvang. In zeer uitzonderlijke gevallen wordt op basis van humanitaire redenen opvang geboden door Haarlem. Deze groep hoort opgevangen te worden in de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV), waarvoor Kennemerland onder de LVV-regio

Amsterdam valt. Vanuit het LVV worden zij begeleid naar terugkeer, doormigratie of – als aan de orde – legalisering van verblijf. Ook wordt de eventuele bijbehorende zorg en of veiligheidsproblematiek aangepakt.

4. *Remigranten*. Remigranten zijn Nederlandse staatsburgers die destijds vrijwillig naar hun land van herkomst zijn vertrokken. Bij terugkeer naar Nederland worden zij geacht zelf in hun onderdak te voorzien.
5. *Nareizende partner van statushouders (referent) in kader van gezinshereniging* die door de partner kort na aankomst op straat wordt gezet. Een voorwaarde voor gezinshereniging is dat de referent over voldoende financiële middelen moet beschikken om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en het gezin in Nederland gaat samenwonen. In kader van de Wmo hoeft de gemeente geen opvang te bieden.

Doelgroepen 1,2, 4 en 5 hebben amper kans om uit te stromen naar een duurzame woonplek in de regio. Zij zijn aangewezen op de vrije woningmarkt en op een reguliere sociale huurwoning. Aangezien zij nog niet lang in Nederland verblijven, zijn zij niet ingeschreven voor een sociale woning en moeten zij de volledige wachttijd nog doorlopen. De huidige wachttijden liggen tussen de 6 en 8 jaar.

Doelgroep 3 heeft feitelijk geen enkele uitstroomopties. Zij zijn geen Nederlander of hebben ook geen vergelijkbare status. Daardoor kunnen zij geen aanspraak maken op het sociale stelsel van Nederland, zoals bijvoorbeeld uitkeringen, sociale huurwoningen en toeslagen van de belastingdienst.

4. Analyse huidige situatie

De druk op de maatschappelijke opvang is te verklaren door een aantal oorzaken:

- a) Een ruim opvangbeleid van de gemeente Haarlem. Haarlem vangt, in tegenstelling tot veel andere centrumgemeenten, naast rechthebbende (Wmo) ook dakloze mensen op die volgens de Wmo 2015 geen recht hebben op opvang.
- b) De maatschappelijke opvang raakt verstopt, doordat de doelgroepen met weinig tot geen uitstroomperspectief langdurig in de opvang verblijven. De cijfers laten dit ook zien (Zie bijlage 1).
- c) Onvoldoende passende plekken voor de steeds complexere doelgroep in de Maatschappelijke opvang. Deze doelgroep groeit door een landelijke afname van behandelplekken voor GZZ-problematiek en wachtlijsten door schaarste aan Beschermd Woonlocaties specifiek voor de doelgroep inwoners met een instabiel psychiatrisch beeld en meerdere diagnostiek zoals GGZ, LVB en ernstige verslaving. Daarnaast is er sprake van steeds diverse (culturele) achtergronden van dakloze mensen. Het bieden van passende opvang aan deze groep levert forse uitdagingen op. Een deel van deze Wmo doelgroep met complexe problematiek zal op termijn terecht kunnen in gespecialiseerde voorzieningen zoals de Domus Plus en Skaeve Huse.



- d) Het vinden en behouden van voldoende personeel is voor de organisaties die de opvang uitvoeren de laatste jaren een steeds forsere uitdaging. De personeelscapaciteit is niet altijd voldoende en op sterkte. De combinatie van de steeds complexere doelgroep en de beperkte capaciteit maakt dat de druk op het personeel in de maatschappelijke opvang heel hoog is.
- e) Het landelijke beleid dat tot op heden is gevoerd, werkt dakloosheid in de hand. Recent is een nieuw landelijk programma dakloosheid gepresenteerd. Daarin zegt het Rijk een actievere rol te willen nemen ten aanzien van groepen waar gemeenten niet verantwoordelijk voor zijn zoals bijvoorbeeld dakloze EU-Burgers. Hiervoor zal een integrale aanpak uitgewerkt worden. Ook is de kostendelersnorm voor jongeren tot 27 jaar losgelaten en worden maatregelen genomen om meer sociale huurwoningen voor kwetsbare doelgroepen te creëren.

Ten slotte, zijn er, ondanks de reeds aanwezige initiatieven zoals Onder De Pannen of initiatieven in (door)ontwikkeling zoals Housing First, nog onvoldoende uitstroommogelijkheden. De uitbreiding van dergelijke initiatieven, kleinschalige wooneenheden en tijdelijke woonvormen dragen bij aan een afname van de druk op de Maatschappelijke opvang en het vergroten van de kans op herstel van dakloze mensen. Voor alle scenario's die verderop voorgesteld worden, is het nodig om meer van deze uitstroommogelijkheden te creëren. Acties hiervoor zijn onder meer opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Opvang Wonen en herstel en het Actieplan Housing First.

Consequenties van het handhaven van de huidige situatie

De consequenties van het handhaven van de huidige situatie zijn als volgt:

- De beschikbare plekken in de maatschappelijke opvang worden steeds vaker bezet door dakloze huishoudens (niet afkomstig uit de Haarlems regio) die geen zicht hebben op een toekomstperspectief. Zij hebben weinig of geen kans op uitstroom naar een woning. Zij verblijven langdurig (jaren) in de opvang (met kinderen). Dit is niet wenselijk.
- De kosten voor de maatschappelijke opvang zijn de afgelopen jaren fors gestegen. In 2022 bedroeg het tekort bijna 4,2 miljoen (regionaal budget). Het tekort op maatschappelijke opvang wordt tot en met 2026 gedekt uit het overschot op Beschermd Wonen. In eerste instantie (2023) vanuit de centrumgemeente taak beschermd wonen. Na de doordecentralisatie in 2024, wanneer de regiogemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor Beschermd Wonen, is afgesproken dat zij tot en met 2026 medewerking verlenen aan het dekken van het Maatschappelijke Opvang tekort met de middelen van beschermd wonen. Voor de periode na 2027 zijn nog geen afspraken met de regiogemeenten gemaakt en is nog geen dekking voorzien. De ambitie en wens vanuit de regio is om de maatschappelijke opvang uit het rijksbudget te financieren. De regio heeft verzocht om een onderzoek naar de uitgaven op de maatschappelijke opvang en mogelijke scenario's om de

kosten te beheersen. Haarlem is samen met een afvaardiging van de regio opdrachtgever voor dit onderzoek, dat naar verwachting in de zomer van 2023 afgerond wordt.

- De ambitie uit de [Brede aanpak van Dak- en Thuisloosheid 2020 en 2021](#) om meer eenpersoonskamers in de opvang te verwezenlijken is moeilijker te realiseren dan verwacht.
- Het ruime opvangbeleid heeft er inmiddels toe geleid dat Haarlem een landelijk imago heeft opgebouwd dat in Haarlem iedereen wordt opgevangen. Dit imago heeft een aanzuigende werking. De afgelopen jaren was bijna 20 procent van het totaal aantal Wmo-dakloze mensen afkomstig uit een andere regio.

5. Scenario's

1) Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep

In dit scenario heeft alleen de Wmo doelgroep recht op opvang.

De Wmo doelgroep bestaat uit ingezetenen van Nederland én uit EU-burgers die langer dan drie maanden rechtmatig in Nederland verblijven,¹¹ en die de thuissituatie hebben verlaten (..) en niet in staat zijn zicht op eigen kracht met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk, te handhaven in de samenleving¹²

Consequenties van dit scenario:

- De aanzuigende werking van het imago dat Haarlem heeft opgebouwd zal verdwijnen.
- Er ontstaat ruimte om de kwaliteit van de begeleiding te vergroten. De groep die wel wordt opgevangen is kleiner en heeft perspectief op stabiele huisvesting. Hierdoor heeft personeel meer tijd voor de cliënten en kan begeleiding afgestemd worden op het perspectief naar stabiele huisvesting.
- Er ontstaat ruimte om uitvoering te geven aan de beleidsambitie om 1 persoonskamers te realiseren (Brede aanpak dak en thuisloosheid 2019/2020).
- De huidige opvangcapaciteit hoeft niet uitgebreid te worden. Met inzet op preventie en bevorderen van de door- en uitstroom van de Wmo doelgroepen kan aan de landelijke ambitie gewerkt worden om dakloosheid na 2030¹³ af te bouwen.
- Het is aannemelijk dat de maatschappelijke opvang uitgevoerd kan worden binnen het door het rijk hiervoor beschikbaar gestelde budget.

¹¹ Het gaat om het verblijf in Nederland. Rechtmatig verblijf op grond van art. 24 Richtlijn 2004/38). Zie ook art. 1.2.2 Wmo.

¹² Art. 1.2.1 onder c Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

¹³ Op 5 december jl. gepresenteerde nieuwe landelijke aanpak dakloosheid <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/01/kamerbrief-over-nationaal-actieplan-dakloosheid-eerst-een-thuis>



Wat is er nodig voor de uitvoering van dit scenario?

- Voor de dakloze mensen die nu in de opvang verblijven en daar volgens de Wmo geen recht op hebben, is het niet humaan de opvang plotseling te beëindigen. Ongedocumenteerden en uitgeprocedeerde asielzoekers zullen, wanneer zij zelf een alternatieve oplossing voor onderdak hebben gevonden, uitstromen. Nieuwe instroom wordt niet toegestaan.
- Voor de economisch dakloze mensen met en zonder regiobinding die op dit moment in de opvang verblijven neemt Haarlem het initiatief om met de regiogemeenten afspraken maken over de uitstroom (evenredige verdeling en met gezamenlijke criteria om aanzuigende werking te voorkomen). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verstrekken van een urgentie of het toekennen van meerdere punten in de reguliere procedure waardoor zij versneld kunnen uitstromen.
- Voor de dakloze mensen van buiten de regio die op dit moment en in de toekomst rechtmatig in de opvang verblijven op grond van de Werkinstructie landelijke toegankelijkheid MO, zal intensiever contact gezocht worden met de regio van herkomst om daar te kunnen gaan werken aan herstel.

2) Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep én aan economisch dakloze mensen uit Haarlem.

Er wordt opvang geboden aan de Wmo doelgroep. Daarnaast wordt opvang geboden aan economisch daklozen uit Haarlem (op basis van een eigenstandig beleidskader). Onder economisch daklozen wordt in deze nota verstaan: personen die niet door multiproblematiek dakloos zijn geworden of blijven maar enkel vanwege financiële tegenslag, al dan niet als gevolg van een relatiebreuk. Enkel op het leefdomein huisvesting ondervinden zij een probleem. Op andere leefdomeinen zijn zij zelfredzaam.

Bij dit scenario vangt Haarlem de doelgroep net zoals in scenario 1 de Wmo doelgroep op, Daarnaast wordt op grond van het nog te ontwikkelen eigenstandig beleidskader opvang geboden aan economische dakloze mensen (zowel gezinnen als huishoudens met een samenstelling zonder kinderen) uit Haarlem.

Overige dakloze mensen wordt geen opvang meer geboden. Dit betreft de doelgroep economisch dakloze mensen zonder regiobinding en de doelgroepen onder 3.4. Zij worden verwezen naar de voorziening of regeling waar zij recht op hebben. Voor de ongedocumenteerden is dit de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LLV). Voor de doelgroep afkomstig uit de EU (merendeel uit het oosten) geldt dat, wanneer zij minder dan 3 maanden (wit) werkzaam zijn geweest in Nederland, zij worden doorverwezen naar bijvoorbeeld stichting Barka die hen begeleidt om weer terug te keren naar het land van herkomst. Het kan voorkomen dat personen dit niet willen en er bewust voor kiezen om op straat te slapen. Beide doelgroepen vallen onder de landelijke verantwoordelijkheid. Haarlem kan dit probleem niet alleen oplossen. Daarom zal Haarlem de landelijke overheid vragen haar verantwoordelijkheid hierin te nemen.

Naast de consequenties die benoemd zijn in scenario 1, gelden voor dit scenario de volgende consequenties:

Consequenties van dit scenario:

- Haarlem sluit aan bij de Wmo en de uitvoering van meerdere centrumgemeenten in Nederland.
- Overige dakloze mensen worden verwezen naar de voorzieningen waar zij aanspraak op hebben, zoals het LVV in de G4 gemeenten.
- Het geeft duidelijkheid in de uitvoering, naar partners en naar andere (regio)gemeenten.
- Er wordt een eigenstandig beleidskader voor Haarlemse economisch dakloze mensen ontwikkeld waarin meer voorwaarden gesteld kunnen worden, zoals aan de duur van de opvang. Daarnaast verruimt dit de mogelijkheden voor een andere vorm van opvang (bijvoorbeeld een algemene voorziening in de vorm van een pension) en er kunnen voorwaarden gesteld worden aan het verblijf en de begeleiding, zoals bijvoorbeeld een inspanningsverplichting om te zoeken naar een woning buiten de regio.
- Haarlem dekt uit structureel lokaal budget de opvang aan Haarlemse economisch dakloze mensen zoals nu ook het geval is.

Wat is er nodig voor de uitvoering van dit scenario?

Bij dit scenario zijn dezelfde zaken nodig voor uitvoering, als in scenario 1. Het enige verschil ten opzichte van scenario 1 is dat Haarlem ook voor economisch daklozen zonder regiobinding die op dit moment al in de opvang verblijven, initiatief neemt om met de regio afspraak te maken over uitstroom.

Perspectief voor doelgroepen die verblijven in de maatschappelijke opvang in dit scenario

De Wmo doelgroep blijft, net zoals in scenario 1, recht hebben op uitstroom naar beschermd wonen of een woning via het PACT voor uitstroom. Het perspectief op uitstroom voor Haarlemse economisch dakloze mensen (inclusief gezinnen) zal worden vergroot door opvang te bieden op grond van een eigenstandig beleidskader.

In dit scenario zijn er geen groepen meer die worden opgevangen zonder toekomstperspectief.

3) Opvang bieden aan de wettelijke Wmo doelgroep, economisch dakloze mensen uit Haarlem en economisch dakloze gezinnen met minderjarige kinderen die niet uit de Haarlemse regio afkomstig zijn

Naast de Wmo doelgroep en Haarlemse economisch dakloze mensen (inclusief gezinnen) wordt in dit scenario op basis van een eigenstandig beleidskader ook opvang geboden aan economisch dakloze gezinnen met minderjarige kinderen die geen regiobinding hebben met Haarlem.

Vanuit het perspectief dat het ongewenst is dat kinderen dakloos zijn, kan Haarlem ervoor kiezen aanvullend op de doelgroep van scenario 2, ook economisch dakloze gezinnen die geen regiobinding



hebben met Haarlem (uit andere landen of andere regio's) in uiterste noodsituaties vanuit humane overwegingen opvang te bieden.

Consequenties van dit scenario:

Naast de consequenties die genoemd zijn bij scenario's 1 en 2, kent dit scenario de volgende consequenties:

- Hiermee wordt voorkomen dat minderjarige kinderen van dakloze mensen die feitelijk geen aanspraak kunnen maken op opvang, op straat komen te staan.
- De doelgroep (gezinnen zonder regiobinding) komt vooralsnog niet in aanmerking voor uitstroomregelingen die in Haarlem en regio van toepassing zijn. Behalve opvang kan deze groep geen woning geboden worden. Zij zijn volledig aangewezen op de vrije woningmarkt, maar kunnen dit vaak niet betalen. Hierdoor verblijven zij langdurig in de maatschappelijke opvang.
- Er is meer structureel lokaal budget nodig dan bij scenario 2, omdat er nog een extra doelgroep opgevangen zal worden. Immers, iedere groep die Haarlem extra opvangt boven op de Wmo doelgroep, vraagt om een aanvulling op het beschikbare rijksbudget.

Wat is er nodig voor de uitvoering van dit scenario?

Naast de zaken die benoemd zijn bij scenario 2, zijn de volgende zaken nodig:

- Doordat deze groep feitelijk geen perspectief heeft op de vrije woningmarkt en op een sociale huurwoning, wordt op basis van een eigenstandig beleidskader aan hen begeleiding geboden maar ook voorwaarden gesteld die gericht zijn op het vinden van stabiele huisvesting in het land of de regio van herkomst, in een andere regio of binnen het eigen sociale netwerk. Dit biedt duidelijkheid naar deze gezinnen. Nu is de verwachting dat zij toch aan een woning geholpen worden als zij in de opvang verblijven en/of (voor altijd) in de opvang kunnen verblijven.
- De opvangplekken voor deze gezinnen met de benodigde passende inrichting, kennis en expertise moet apart worden ingekocht, bekostigd en geregeld.

Perspectief voor doelgroepen die verblijven in de maatschappelijke opvang in dit scenario

De Wmo doelgroep blijft net zoals in scenario's 1 en 2 overwegend goed perspectief houden op uitstroom. Het perspectief op uitstroom voor Haarlemse economisch dakloze mensen (inclusief gezinnen) zal worden vergroot door opvang te bieden op grond van een eigenstandig beleidskader. Het perspectief voor de economische dakloze gezinnen zonder regiobinding op stabiele huisvesting zal enigszins vergroot worden door voorwaarden te stellen die de kans op stabiele huisvesting vergroten (bespreken terugkeer land van herkomst, zoeken buiten de regio etc).

4) Huidige ruime opvangbeleid MO voortzetten

In dit scenario wordt de huidige praktijk voortgezet met een aangepaste grondslag. De doelgroepen die niet onder de Wmo vallen, worden niet meer op grond van de Wmo opgevangen, maar hiervoor wordt een eigenstandig beleidskader ontwikkeld. Zoals voor economisch daklozen, remigranten, uitgeprocedeerde asielzoekers, niet-EU-burgers die vanwege gezinshereniging naar Nederlands zijn gehaald (en gaan scheiden in Nederland).

Wat is er nodig om de huidige situatie te blijven uitvoeren?

- Vanwege langdurig verblijvende dakloze mensen zonder uitstroomperspectief moet het aantal maatschappelijke opvangplekken op termijn verder worden uitgebreid. Uit eerder benchmark-onderzoek (HHM 2021) is gebleken dat Haarlem al relatief veel opvangcapaciteit heeft vergeleken met andere centrumgemeenten van vergelijkbare grootte. Dit scenario betekent dus een nog verdere uitbreiding.
- De uitgaven voor maatschappelijke opvang zullen verder toenemen. Dit zijn, naast kosten voor opvangcapaciteit, ook kosten voor trajectbegeleiding en beveiliging. Voor deze kosten zal Haarlem structureel budget beschikbaar moeten stellen. Het ruimhartige opvangbeleid kan niet vanzelfsprekend op bestuurlijke steun in de regio rekenen. Op basis van het eerdergenoemde onderzoek (op verzoek van de regio) naar de uitgaven van de maatschappelijke opvang kan een indicatie gemaakt worden van de hoogte van deze kosten.

Perspectief voor doelgroepen die verblijven in de maatschappelijke opvang in dit scenario

De Wmo doelgroep blijft net zoals in scenario's 1, 2 en 3 overwegend goed perspectief houden op uitstroom. Het perspectief op uitstroom voor Haarlemse economisch dakloze mensen (inclusief gezinnen) zal worden vergroot door opvang te bieden op grond van een eigenstandig beleidskader. Het perspectief voor de economische dakloze gezinnen zonder regiobinding en de doelgroepen onder 3.4. Op stabiele huisvesting zal enigszins vergroot worden door voorwaarden te stellen die de kans op stabiele huisvesting vergroten (bespreken terugkeer land van herkomst, zoeken buiten de regio etc).

4. Vervolg

Het college zal de zienswijze van de commissie Samenleving betrekken in het verder ontwikkelen van beleid voor de maatschappelijke opvang en verwerken in het uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen een Herstel. Dit zal ter informatie aan u worden toegezonden.

5. Bijlagen

Bijlage 1 Cijfers

Bijlage 2 Voorbeelden van beleid andere gemeenten