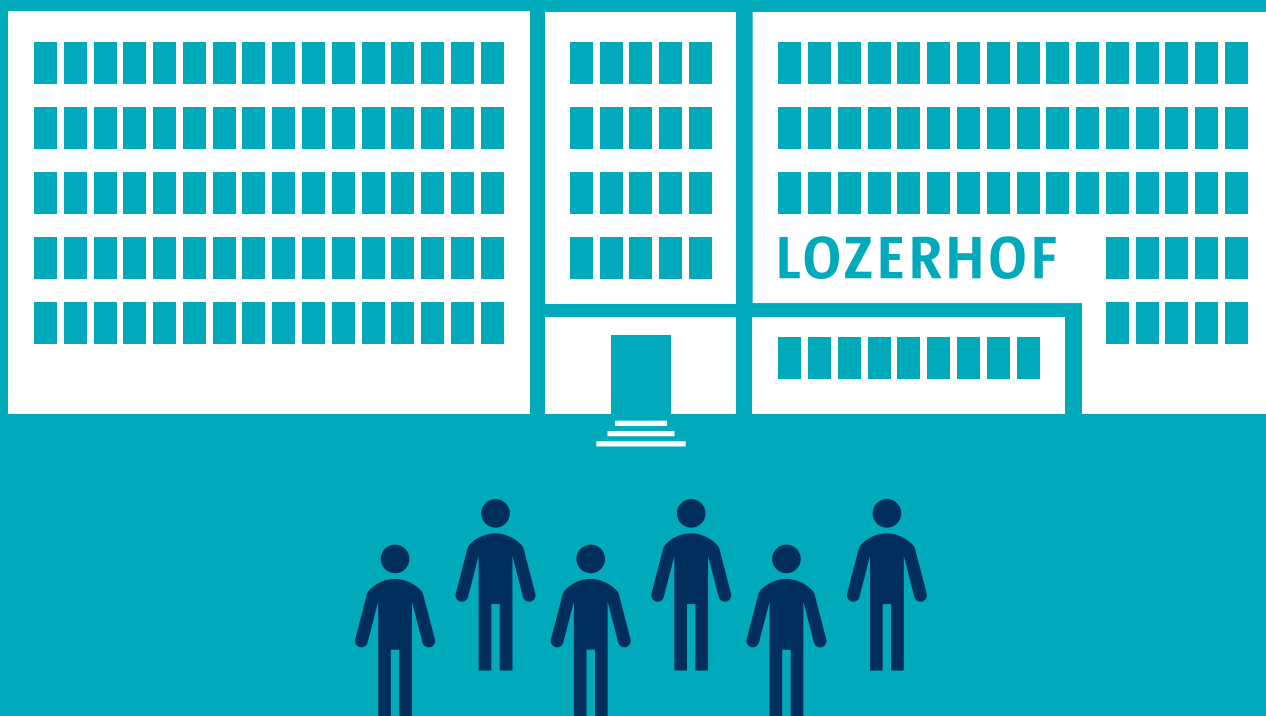


Permanente winteropvang van dak- en thuisloze mensen in Den Haag

Wat is de meerwaarde?





Permanente winteropvang van dak- en thuisloze mensen in Den Haag

Wat is de meerwaarde?

Tayma van Pomeran,
Robine Maat,
Ad van Dijk,
Regina van der Meer.

Den Haag, juli 2022.

Met dank aan allen die dit onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt: het Leger des Heils, het Daklozenloket, Haagse Wijk- en Woonzorg, de Haagse Beveiligingsdienst, Straatteam, Stichting Barka, politie locatie Beresteinlaan, hoogleraar maatschappelijke zorg Judith Wolf, Straatconsulaat, GGD Amsterdam, Straatpastoraat, Kessler Stichting, Francissen Communicatie, Haagsblauw en de gemeente Den Haag.



Inhoudsopgave

Conclusie: daklozen hadden een slaapplek; kansen om méér te doen, zijn onvoldoende gegrepen	6
1. Aan de asielfunctie werd voldaan: dak- en thuislozen hadden onderdak en daarmee rust	9
2. De asielfunctie kon op enkele punten beter	13
3. Er is hard, maar ad hoc gewerkt aan ondersteuning en doorverwijzing	19
4. Aanbevelingen: ontwikkel een visie, bepaal doelen en betrek daarbij professionals	28
5. Achtergrond van dit onderzoek: niemand hoeft op straat te slapen	32
Bijlage 1: Onderzoeksmethode	35
Bijlage 2: Beschrijving cliënten in de opvang	38
Bijlage 3: Kosten van de opvang	44
Referenties	45





Conclusie: daklozen hadden een slaapplek; kansen om méér te doen zijn onvoldoende gegrepen

Tussen 4 november 2021 en 30 april 2022¹ was er sprake van een uitbreiding van het opvangaanbod voor dak- en thuislozen in Den Haag: de zogeheten permanente winteropvang (PWO). De cliënten konden hier dag en nacht (24/7) opvang krijgen zonder iets te betalen. Dit nieuwe initiatief² kwam tot stand op basis van een motie die is aangenomen door de gemeenteraad in oktober 2021.¹ De raad vond het onmenselijk om dakloze mensen gedurende de winterperiode steeds maar weer de straat op te sturen. Daarom moest er naast de bestaande vormen van opvang een meer permanente oplossing komen, speciaal voor de winter.

Tot de bestaande vormen van opvang behoort de ‘winterkoudeopvang’ (WKO). Mensen kunnen hier alleen ’s nachts terecht en alleen tussen 1 november en 1 april in een periode met een (verwachte) gevoels-temperatuur van 0 °C of lager. In feite was de permanente winteropvang bedoeld als uitbreiding van deze reguliere (beperkt geopende) winterkoudeopvang. Uiteindelijk zijn beide vormen naast elkaar open geweest. Daarnaast is er het gehele jaar door een reguliere nachtopvang, waar dak- en thuislozen alleen kunnen overnachten, ongeacht de weersomstandigheden. Tijdens de coronapandemie was er ook tijdelijk sprake van opvang in hotels, waar cliënten 24 uur konden verblijven.

Vanwege deze verschillende vormen van opvang die naast elkaar bestonden in de winterperiode, beantwoordt dit rapport de vraag: wat is de meerwaarde van de permanente winteropvang?

Daklozen hadden een slaapplek...

Het antwoord op de vraag ‘wat is de meerwaarde van de permanente winteropvang?’ hangt af van het doel dat de gemeente met de voorziening voor ogen heeft. Het oorspronkelijke doel was basaal en humanitair, namelijk: voorkomen dat dak- en thuislozen op straat slapen in de winter. Zij moesten minimaal kunnen beschikken over ‘bed, bad en brood’. Dit doel is behaald. Wie niet op straat wilde slapen, hoefde dat niet te doen. Het onderzoek toont aan dat deze ‘asielfunctie’ van de winteropvang nog wel te verbeteren is, maar dat het algehele beeld erover positief is.

... maar kansen om ze méér te bieden, zijn onvoldoende gegrepen

In de praktijk ontstond echter – met zo’n grote groep cliënten ‘binnen’ – automatisch de wens om méér voor dak- en thuislozen te doen (‘ze zitten daar toch en de hulpvraag is er’). De permanente winteropvang bood hiervoor kansen doordat er (ook) cliënten kwamen die normaliter minder goed bij hulpverleners in beeld zijn. Ook de aanwezigheid van de ketenpartners op één locatie gaf mogelijkheden. Alle partners hebben hard gewerkt aan meer dan alleen basale zorg voor de cliënten en aan toeleiding naar een vervolgtraject. Deze twee doelen – herstellen en transitie (zie pagina 7) – waren oorspronkelijk niet gekoppeld aan de permanente winteropvang. Uit dit onderzoek blijkt dat de ketenpartners vinden dat ze wel bij deze voorziening horen. Om deze laatste twee doelen te behalen, zijn helderder uitgangspunten voor de opvang nodig.

1 De voorziening zou sluiten op 31 maart, maar bleef een maand langer open dan gepland.

2 In de winter van 2018/2019 is er in Den Haag ook een permanente winteropvang op twee locaties geweest. De locatie Wenckebach was 24-uurs opvang voor een kleine groep buitenslapers en/of kwetsbare zorgmijders. De locatie Zilverstraat had een grootschalig karakter (slaapzalen) en bood alleen opvang voor de nacht (in 2019 is hier door Gerrits et al. eerder onderzoek naar uitgevoerd). Nieuw initiatief is dat de permanente winteropvang 2021/2022 kleinschalige 24-uurs opvang heeft voor een bredere doelgroep.



LEESWIJZER

De hoofdstukken 1 t/m 3 lichten deze conclusie toe aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek. Hoofdstuk 4 doet aanbevelingen voor toekomstige opvangvoorzieningen. Hoofdstuk 5 geeft meer informatie over de achtergrond van dit onderzoek.

De bijlagen beschrijven: (1) de onderzoeksvragen en -methode, (2) de cliënten in de opvang, en (3) de kosten van de opvang (indicatief).

Over dit onderzoek

De onderzoekers spraken een groot aantal betrokkenen bij de permanente winteropvang (die gevestigd was in de Lozerhof). Een vijftal punten is belangrijk om er alvast uit te lichten. In bijlage 1 is meer informatie te vinden over het doel en de opzet van het onderzoek.

- Vanwege de coronapandemie is er in de keten van opvang van dak- en thuislozen veel veranderd. De invloed van de (nieuwe) permanente winteropvang op de keten is daardoor niet goed te onderzoeken. Kort na het uitbreken van de pandemie moesten de opvanglocaties zich aanpassen aan het coronabeleid. Door de anderhalvemetermaatregel bijvoorbeeld, reduceerde de capaciteit van de opvanglocaties. Zo ging de nachtopvang van 120 naar 40 plekken. Ook stelde de gemeente Den Haag tijdelijk hotels open als opvanglocaties. De pandemie heeft in de bijna twee jaar vóór het openen van de permanente winteropvang de keten dus al ingrijpend veranderd. De Kesslerstichting, die de reguliere nachtopvang runt, geeft daardoor aan niet veel te hebben gemerkt van het openen van de permanente winteropvang. Hun dagelijkse gang van zaken werd niet beïnvloed. Was er geen sprake geweest van een pandemie, dan zou de permanente winteropvang waarschijnlijk een grotere impact hebben gehad.
- Dit onderzoeksrapport maakt onderscheid tussen drie verschillende functies van opvang: asiel, herstel en transitie. De functies zijn gedefinieerd door hoogleraar maatschappelijke zorg Judith Wolf.^{II}
 - **Asielfunctie:** focus op onderdak (bed, bad, brood), bescherming en veiligheid;
 - **Herstelfunctie:** focus op rust en veiligheid, het hervinden van de eigen kracht en het vergroten van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie;
 - **Transitiefunctie:** de overgang naar een (bij voorkeur) zelfstandig en veilig bestaan.
- De onderzoekers namen een groot aantal interviews af (16) met in totaal 19 professionals van verschillende organisaties. De stem van de cliënten zelf is meegenomen via interviews met twee cliëntbelangenorganisaties.
- Belangrijk om te benoemen is dat de geïnterviewde professionals werkzaam zijn bij verschillende organisaties. Dit kan zowel een sterk als een zwak punt zijn van dit onderzoek. Sterk omdat alle geïnterviewden werken voor organisaties die nauw betrokken zijn bij de permanente winteropvang en er dus veel van weten. Zwak omdat een deel van hen mogelijk belang heeft bij de uitkomsten van het onderzoek. Dit kan hun antwoorden op de gestelde vragen hebben beïnvloed.
- Het onderzoek is deels kwalitatief en deels kwantitatief van aard. Deze methoden versterken elkaar, doordat uitspraken uit de interviews kunnen worden onderbouwd met cijfers. Omgekeerd krijgen de cijfers duiding door de uitspraken gedaan in de interviews.

Over de permanente winteropvang in de Lozerhof



©Google Maps

De belangrijkste kenmerken van de permanente winteropvang op een rijtje:

- Geopend **op initiatief van de Haagse gemeenteraad**
- **Nieuwe opvangvorm in Den Haag:** oorspronkelijk bedoeld als tijdelijke, meer langduriger én 24-uurs opvang ter vervanging van de winterkoude opvang (die alleen open is bij een (verwachte) gevoelstemperatuur van 0 °C of lager)
- Opvang **voor alle dak- en thuislozen**, dus rechthebbenden volgens Wmo-2015 en niet-rechthebbenden
- **Oud verpleeghuis**, gesitueerd in de wijk Escamp
- Capaciteit van **160 plekken** verdeeld over een- en tweepersoonskamers
- Begeleiding door het Leger des Heils
- Geopend **tussen 4 november en 31 maart**, met een verlenging tot 30 april.



Aan de asielfunctie werd voldaan: dak- en thuislozen hadden onderdak en daarmee rust

De permanente winteropvang bood dak- en thuislozen een bed, bad en brood én een 24-uurs verblijf in een moeilijke situatie. Een grotere groep dak- en thuislozen kwam daarmee bij de hulpverlening in beeld dan bij de reguliere opvang en de winterkoude opvang. Dit is een groot voordeel van deze vorm van opvang. Wel was het, mede door de grootte van de locatie, lastig om elk *individu* goed in het vizier te krijgen en te ondersteunen. Nog een voordeel van deze opvang was dat cliënten tot rust kwamen doordat ze lang op één plek verbleven waar ze ook overdag terecht konden.

Vanuit humanitair perspectief is deze opvang geslaagd

Voor de geïnterviewde professionals weegt zwaar dat er onderdak was voor mensen in een moeilijke situatie. Het is voor de professionals vanuit humanitair oogpunt belangrijk dat er niemand op straat hoeft te slapen en dat geen onderscheid wordt gemaakt in wie recht heeft op opvang en wie niet. Doordat mensen langere tijd op een vaste locatie verbleven, was er gelegenheid om contact op te bouwen en vertrouwen te winnen.

Bekend of nieuw?

Een kleine helft van de mensen die in de permanente winteropvang verbleef, was al officieel in beeld bij de gemeente of bij een andere organisatie. Van de 294 mensen die (een deel van) de vijf maanden binnen verbleven, waren 136 mensen al bekend. 158 mensen waren 'nieuw'.

“

“Het grootste voordeel is dat er nu veel meer ruimte is voor opvang voor mensen. Dat is voor ons natuurlijk ontzettend fijn. Dat zijn allemaal mensen die geen plek hebben. [...] Nog een groot voordeel is dat je scherper in beeld krijgt over wie we het hebben. En daar kan de gemeente alleen maar profijt van hebben.” – Straatconsulaat

“We hebben een aantal mensen waarvan ik denk: die moeten eigenlijk niet op straat, maar probleem daarbij is dat ze bijvoorbeeld niet-rechthebbend zijn. Dus dan zeggen de mensen van het Daklozenloket: ja, we kunnen niet zoveel doen. [...] Maar ja, er zitten wel mensen met ernstige gezondheidsproblemen tussen. Er is één man, die heeft ernstig COPD, klasse 4, dus zeg maar het eindstadium van de ziekte. Die sliep eerst in een tentje, maar nu in de opvang. Ja, zo’n man is heel kwetsbaar. Die wil je liever niet op straat hebben uit menselijk oogpunt.” – Straatdokter

Cliënten werden wel geregistreerd, maar uitgebreide informatie over ze ontbrak

De professionals vinden het positief dat er door de grootte van de locatie veel capaciteit was om mensen op te vangen (in tweepersoonskamers, met toegang tot gedeelde douches, keuken en wasruimte). De kanttekening is dat de grootte ook minder zicht gaf op wat zich binnen afspeelde. Het was moeilijk overzicht te houden met zo'n grote groep cliënten binnen. Een professional van de gemeente Den Haag illustreert dit met een voorbeeld over de vele ingangen in het gebouw. Hierdoor konden individuen het gebouw ingaan en verlaten zonder dat hier goed zicht op was.



“Een van de dingen, [...], het niet goed bijhouden van welke mensen hier zitten. Wij krijgen dan dingen door vanuit het Leger des Heils, maar wij weten gewoon dat er kamers zijn waar die mensen helemaal niet verblijven. En dat gaat soms best een lange tijd door voordat dat überhaupt bij ons bekend wordt gemaakt. Dat is best vaak voorgekomen. Dat betekent dat iemand bizar lang op die lijst heeft gestaan alsof die daar heeft gewoond, terwijl die daar allang niet meer was.” – Straatteam.

“Maar ik ben ook benieuwd wat er in het gebouw allemaal gebeurt hoor. Want volgens mij weet je dat ook niet precies.” [...] Er kan ook veel in donkere hoekjes gebeuren dat je niet wilt weten natuurlijk.” – Bureau Trajectmanagement, Leger des Heils.

Intake was voor verbetering vatbaar

Het Straatteam (onderdeel van het Daklozenloket) registreerde de cliënten in deze nieuwe opvangvoorziening. In de praktijk was het echter lastig op een dieper niveau meer over ze te weten te komen. Het Daklozenloket deed de volledige intake voorafgaand aan verblijf. Hier werd idealiter ook eventuele verslavings- of psychische problematiek besproken. De professionals geven aan dat een anders ingerichte intake van het Daklozenloket een beter beeld van de cliënten had kunnen opleveren. Zo zou onder andere meer focus op de gezondheid hebben geholpen. Het Daklozenloket onderschrijft het beeld dat er verbetering mogelijk én nodig is. Het ontbrak echter aan capaciteit: aan mensen en middelen voor een grondige intake. Dit had te maken met de korte termijn tussen het besluit om de opvang in te richten en de opening ervan (najaar 2021 dus).

De vraag hoeveel cliënten daadwerkelijk de permanente winteropvang nodig hadden, is dus lastig te beantwoorden. Daarbij speelt ook nog mee dat de meningen over wat ‘dakloosheid’ is verschillen. Hierover is discussie onder professionals – hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in. Er is dus ook geen consensus over hoe groot de capaciteit van een permanente winteropvang moet zijn.

Iedereen met regiobinding was welkom

De winteropvang was laagdrempelig van aard: iedereen zonder vaste woonplaats én met aantoonbare binding met Den Haag (regiobinding) mocht in principe in de permanente winteropvang verblijven. De cliëntengroep die er uiteindelijk is opgevangen, is dus niet homogeen en lastig te beschrijven.

Cliënten met regiobinding zijn mensen die kunnen aantonen dat zij een duurzame relatie hebben met de gemeente Den Haag. Dit houdt in dat ze bekend zijn bij het Daklozenloket, cliëntenorganisaties, Barka, opvanginstellingen en/of handhavers. Al voor de opening van de locatie werd gekeken in de registratielijsten van ketenpartners (Barka, Daklozenloket) wie in aanmerking kwam. Deze kandidaten werden actief gewezen op de nieuwe vorm van winteropvang. Ook via andere sociale organisaties, zoals het Straatconsulaat en het veldwerkteam van het Leger des Heils, zijn mensen bij de permanente winteropvang terechtgekomen.



Kenmerken van de cliënten

Het is lastig gebleken om duidelijke subgroepen te definiëren binnen de grote groep dak- en thuislozen in de permanente winteropvang. Via de registratiegegevens van het Daklozenloket is er wel zicht op de meest algemene kenmerken van de groep.

Het ging in totaal om 294 personen, waarvan **het overgrote deel man was** (254). De gemiddelde leeftijd is **43 jaar** (mannen 43 jaar, vrouwen 42 jaar).

Dan is er nog de verdeling ‘**rechthebbenden**’ (191) en ‘**niet-rechthebbenden**’ (103). Niet-rechthebbenden zijn mensen die niet in aanmerking komen voor opvang volgens de Wet maatschappelijke opvang (Wmo), zoals sommige arbeidsmigranten of ongedocumenteerde vluchtelingen. Zij kunnen dus geen aanspraak maken op Wmo ondersteuning en daarmee niet op een plek in de maatschappelijke opvang. De permanente winteropvang was hierop een uitzondering.

Kijkend naar de (psychische) problematiek en hulpvraag was er een groep te onderscheiden die kampt met verslaving (alcohol en/of drugs). Er waren ook cliënten die lijdten aan psychoses of andere psychische stoornissen.

Daarnaast was er een groep die zeer moeilijk te begeleiden is. Hieronder vallen ook de echte zorgmijders, de zogenoemde buitenslapers. Zij kwamen – tegen hun gewoonte in dus – naar de opvang vanwege de mogelijkheid om er langdurig te verblijven, zonder voorwaarden. Rond de jaarwisseling was deze groep op z’n hoogtepunt: 30 van de gemiddeld 40 buitenslapers in de stad verbleef toen in de permanente winteropvang. In de maanden erna is dit aantal afgenomen.

Bijlage 2 geeft meer informatie over de cliëntenpopulatie.

Niet iedereen koos voor de permanente winteropvang

Veel mensen hebben de kans gehad om in de permanente winteropvang te verblijven, maar niet iedereen koos hiervoor. Verschillende professionals geven aan dat een deel van de zogenoemde buitenslapers uit eigen keuze niet naar de winteropvang kwam. Daarvoor hadden ze uiteenlopende redenen. Zo is er een aantal hardcore buitenslapers die *“dit geen winter vindt; die komen niet. Die blijven gewoon buiten”*. Soms kozen mensen er tijdelijk voor om naar de permanente winteropvang te komen, bijvoorbeeld in verband met gezondheidsredenen en om aan te sterken. Wanneer ze beter waren, vertrokken ze weer. Het effect van de opening van de permanente winteropvang op het aantal buitenslapers was volgens het Straatteam dan ook niet zo groot. Cijfers over het aantal buitenslapers zijn te vinden in bijlage 2.



“Maar je hebt ook mensen die gewoon rondhangen in de stad. Ja, die hangen daar nog steeds rond. Die komen gewoon niet. Die hebben ook een combinatie van dingen vaak. Meestal is het iets met psychiatrie natuurlijk, en drugs. Die hangen er nog steeds.” – Straatteam.

Sommige mensen, die geen gebruikmaken van de bestaande winterkoudeopvang, kozen wél voor een verblijf in de permanente winteropvang. Een van de redenen daarvoor was dat de permanente winteropvang minder tijdelijk was dan de winterkoudeopvang. Mensen konden in de permanente winteropvang een aantal maanden terecht. Dat maakte dat sommigen, die onder andere omstandigheden niet naar ‘binnen’ komen, dat nu wel deden.



“Je moet denken: je zit ergens aan de ene kant van de stad. Dan moet je helemaal naar de andere kant van de stad reizen om één nacht binnen te slapen. Dan overweegt iemand: ik heb al mijn spullen hier veilig opgeborgen. Als ik wegga hier, dan is mijn bed opgeruimd. Afweging ja, zo iets” – Stichting Barka.

Daarnaast is er een gedoogbeleid bij de permanente winteropvang; mensen kunnen bijvoorbeeld voor de deur hun bier nuttigen. Daardoor trekt deze vorm van opvang (zonder voorwaarden) ook een groep die vanwege restricties het niet ziet zitten om naar andere reguliere vormen van opvang te gaan.

De cliënten ervoeren rust

Voor wie wel binnen was, bracht de permanente winteropvang rust. Daarbij hielpen het maandenlange verblijf, de mogelijkheid om 24 uur per dag van de opvang gebruik te maken en de tweepersoonskamers. De onzekerheid van het bestaan op straat en de stress van het continue zoeken naar eten en een slaapplek, beïnvloedt mensen zowel fysiek als psychisch. In de opvang kon de overlevingsstand even uit. Het (mentale en fysieke) welzijn van de dak- en thuislozen verbeterde daardoor. Velen hadden ook hun verslaving beter onder controle.



“Mensen gaan van de stand ‘overleven’ naar de stand ‘leven’.”
– Manager Leger des Heils.

Professionals geven aan dat de cliënten fysiek en psychisch zichtbaar bijkwamen en dat ze weer toekwamen aan nadenken over de toekomst. Dit resultaat is in lijn met de resultaten van eerdere onderzoeken naar 24-uursopvangvoorzieningen in Den Haag.^{III,IV} De rust zorgt ervoor dat er mentale ruimte ontstaat om bijvoorbeeld weer een gesprek met anderen te hebben. Het geeft hulpverleners de kans om een gesprek over (toekomst)plannen aan te gaan.



“En dat doet wat met iemand, met de rust die ze krijgen en ook met het psychische waarmee ze verder kunnen” – Manager Leger des Heils.

Soms heeft deze rust ook een keerzijde. Helder(der) nadenken kan leiden tot meer angst en vluchtgedrag. Ook de manier van opvang is niet voor iedereen prettig: samenleven kan voor sommigen vervelend of belastend zijn, waardoor men veel spanning ervaart en juist geen rust vindt (in de psychische zin van het woord). Sommige mensen voelden zich onveilig; de deuren van de kamers konden bijvoorbeeld niet op slot.

Een andere keerzijde van het lange verblijf in de permanente winteropvang was dat de naderende sluiting haar weerslag had op cliënten. Waar ‘rust’ vaak ter sprake kwam als voordeel van de opvang, werden ‘stress’ en soms toenemend middelengebruik genoemd in verband met het sluiten van de permanente winteropvang. Hier was een verschil tussen rechthebbenden en niet-rechthebbenden merkbaar. Niet-rechthebbenden hebben de rest van het jaar weinig opties voor opvang; rechthebbenden kunnen in principe terecht in de reguliere (nacht)opvang.



“Maar ik denk dat de grootste spanning en angst toch wel zit bij de groep die ook geen recht heeft en maar weer moet afwachten tot er iets is.” – Straatpastor.

“Maar je ziet de spanning nu toch wat oplopen en het welzijn daarmee misschien wat afnemen. Dat ze misschien toch wat meer gaan drinken of meer gaan gebruiken. Dat vind ik wel een spanning in het gebouw. Er zijn natuurlijk verslaafden in het gebouw, maar er zijn ook mensen, die zijn NIET verslaafd. En die mensen die niet verslaafd zijn, die maken zich natuurlijk ook druk dat ze straks eruit moeten. En dan is misschien die stap gezet... ja.”
– Bureau Trajectmanagement, Leger des Heils.



Aan de asielfunctie van de permanente winteropvang is voldaan – hoofdstuk 1 liet dit zien. Wel kan volgens de professionals de basale opvang op twee punten beter. Cliënten met medische problemen waren onvoldoende in beeld bij artsen en verpleegkundigen. Daarnaast was er sprake van overlast in de buurt én in de opvangvoorziening zelf, al ontbreken harde cijfers over overlast.

Serieuze medische problemen waren beperkt in beeld

In de basis is het volgens professionals altijd beter voor cliënten als zij ‘binnen’ zijn, dus een plek hebben in een opvangvoorziening. Zij kunnen dan beter geholpen worden wanneer er iets met ze aan de hand is, omdat bekend is waar ze verblijven. Mensen op straat medische zorg bieden, is moeilijk doordat primaire problemen bij de cliënt (geld, slapen, verslaving) de meeste aandacht krijgen. Mensen onder behandeling houden is dan extra lastig.

De artsen en verpleegkundigen die betrokken waren bij de permanente winteropvang gaven aan dat ze niet alle individuele zorgvragen goed in beeld kregen. Intern was onvoldoende bekend dat er wekelijks spreekuren waren, en de signalerende rol van medewerkers op locatie kon beter. Het was bijna toeval als de medische hulpverleners een cliënt troffen met serieuze problemen. Daarnaast waren de medische voorzieningen voor de verpleegkundige(n) en artsen erg basic.

“

“Nou. Er is nog niet eens een kraan. Dus je moet echt met zo’n fles de hygiëne een beetje op niveau houden. Er is een bed wel, dus de arts kan wel iemand onderzoeken. Dus, nee, het is allemaal heel basic.” – Straatverpleegkundige.

Medische ondersteuning van cliënten in de permanente winteropvang

Verpleegkundigen van de Haagse Wijk- en Woonzorg (HWW zorg) zijn betrokken bij verschillende opvanglocaties voor dak- en thuislozen in Den Haag. In de permanente winteropvang voerden ze dagelijks een gesprek met medewerkers van het Leger des Heils. Het Leger verwees ook cliënten met een zorgvraag door naar het wekelijkse spreekuur van de verpleegkundigen of naar het tweewekelijkse spreekuur van de Straatdokter. Beide zorgprofessionals boden somatische zorg en signaleerden verslavings- en psychiatrische problematiek. Veel voorkomende ziektebeelden onder de cliënten zijn diabetes, mondproblemen, cardiovasculaire aandoeningen en longlijden. Er spelen veel chronische ziekten en er zijn vooral veel mensen met medische klachten die niet of onvoldoende zijn behandeld.

Een deel van de zorgvragen van cliënten is wel degelijk behandeld doordat de nieuwe winteropvang er was, compleet met spreekuren van de verpleegkundigen en het contact met het Leger des Heils. Dak- en thuislozen namen zelf initiatief of medewerkers op locatie signaleerden medische klachten. Niettemin kon het in beeld krijgen van de somatische problematiek beter: volgens de professionals bleef veel onder de radar. Een van de zorgprofessionals geeft aan dat de onbekendheid met de spreekuren te maken had met de grootte van de locatie en de wisseling van medewerkers.

“

“Nou, bij het Leger des Heils zijn de mensen gewoon niet bevoegd of is het niet hun taak om dat goed in kaart te brengen. Dan wordt het bijna toeval dat je mensen treft die toch wel wat blijken te hebben en waar behandeling nodig is. [...] In de hele dak- en thuislozenzorg is het niet helemaal op de radar, zal ik maar zeggen. Dat komt ook door de groep zelf die uiterst taai is. Die gaat niet gauw klagen, heeft heel weinig vertrouwen in zorgverleners. Dat is duidelijk.”

– Straatverpleegkundige.

“Dat hiaat ziet natuurlijk ook het daklozenloket. Daar gaan we binnenkort in overleg. Zo van: hoe kunnen we ervoor zorgen dat jullie eerder die somatische problematiek traceren?”

– Straatverpleegkundige.

Bij de medische professionals bestaat dus de indruk dat er meer medische problemen zijn dan er door de cliënt zelf of door de begeleiding werden geconstateerd. De medici pleiten voor meer aandacht voor de zorgvraag van dak- en thuislozen in de hele keten. Een medische intake of screening aan de start van de opvang kan helpen om onuitgesproken of verwaarloosde medische problemen boven water te krijgen. Daarin kunnen uitgebreidere vragen over de gezondheid aan bod komen, al dan niet gesteld door een verpleegkundige.

“

“We weten dat dit een hele kwetsbare groep is met een kortere levensverwachting. [...] En met name ook veel chronische ziekten. Wat ik denk is dat we een heleboel mensen niet in beeld hebben omdat we gewoon geen capaciteit hebben om ze allemaal te screenen.”

– Straatdokter.

Extra zorg moeilijk te krijgen

Als de zorgvraag wél goed in beeld was, was het voor artsen en verpleegkundigen moeilijk om extra zorg – dus meer dan wat een huisarts kan doen – te regelen. Wanneer cliënten geen eigen huisarts hebben, worden zij ingeschreven bij de Straatdokter. Dat verliep in de permanente winteropvang goed. Maar zowel rechthebbenden als niet-rechthebbenden kunnen onverzekerd zijn en dan is extra zorg niet makkelijk te krijgen. Ook hiervoor vragen de medische professionals aandacht in de hele keten.

“

“Als daar meer zorg nodig is, dan maken we dat...ja...dan is dat een crime eigenlijk. Dan is dat werkelijk tenenkrommend hoe lang wij bezig zijn om iets te kunnen regelen. En dan bedoel ik niet de zorg naar de Straatdokters. Dat is in één telefoontje geregeld. We hebben ook wekelijks overleg met hen. Maar als je andere zorg wilt...als je mensen intramuraal wilt krijgen. Dat is toch een beetje een ‘not in my backyard’-ervaring. De hakken gaan in het zand als je vermeldt dat iemand in de dak- en thuislozenopvang zit. Dat is onze ervaring. Jammer, maar goed.”

– Straatverpleegkundige.

“Dus iets anders is tandzorg bijvoorbeeld. Daar maak ik wel zorgen om. Het is niet heel toegankelijk. Als cliënten een psychiatrisch probleem hebben kunnen ze naar de Parnassia-tandarts. Er zijn wel daklozentandartsen die hun best doen, maar ook niet zoveel capaciteit hebben. Er wordt wel gesproken met de gemeente over een basisverzekering, waar die tandheelkunde in zit. Daar zou ik wel voor pleiten.”

– Straatdokter.



Overlast in de buurt, vermoedelijk door een kleine groep cliënten

De introductie van 160 nieuwe bewoners in een woonwijk gaat niet onopgemerkt voorbij. Over het effect van het openen van de permanente winteropvang op de overlast op straat, zijn geen harde cijfers voorhanden. Op basis van de concrete meldingen die de beheercommissie ontving, valt niet de conclusie te trekken dat er overmatig veel overlast was. Deze commissie – speciaal in het leven geroepen voor de permanente winteropvang – bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente (OCW-beleid, de directie Veiligheid), het stadsdeel, handhaving, het Leger des Heils en de politie Beresteinlaan en vergaderde elke week. In de laatste paar weken sloot het daklozenloket hier op verzoek ook bij aan. De geïnterviewde politieagenten geven echter aan dat de overlast op straat er wel degelijk was, zelfs in een buurt waarin men wel iets gewend is. Vermoedelijk veroorzaakte een kleine groep cliënten de overlast en gaat het om een groep die dit doet ongeacht de locatie.



“Er is altijd overlast ergens in de stad en [overlast] wordt op elke locatie anders beleefd”
– Professional, gemeente Den Haag.

Vermoedelijk is de overlast die sommige dak- en thuislozen geven in de stad verplaatst en/of verminderd. Er zijn echter verschillende vormen van overlast, waardoor het effect van de permanente winteropvang niet met één druk op de knop inzichtelijk te maken is. Cijfers hierover zijn er dus niet. Dat er wel sprake was van een grotere overlast rondom het gebied van de Lozerhof, bevestigt de directie Veiligheid van de Gemeente Den Haag. De directie nam een vermindering van overlast in het centrum waar, die na sluiting van de opvang weer toenam. De door buurtbewoners en politie ervaren overlast in de directe omgeving van de permanente winteropvang nam gedurende de opening duidelijk toe. De meeste bewoners van de permanente winteropvang waren niet in beeld bij de politie.



“In het grote geheel van de stad is er wel minder overlast. In de stad heb je nu een enorm voordeel dat er nu hier mensen opgevangen worden. De politie zou dat veel beter in kaart moeten brengen.” – Professional, gemeente Den Haag.

“Jullie zetten iemand eruit. Ik moet dat doen. Medewerking en aangifte is er niet. Ja, en als ie dan buiten staat, dan gaan jullie ons bellen want het is buiten en niet binnen. Ik chargeer een beetje om het scherp te krijgen. Ik snap ook wel, we hebben allemaal de oplossing niet. Dus nee. Het zit me echt niet in het getal. Maar een paar horen daar niet thuis en in een hele andere setting van opvang.” – Teamchef Politie.

“Maar als ik mijn collega's hoor en zelf een beetje meelee: het gros van de mensen komt bij ons niet in beeld. Ben ik van overtuigd. En ik heb er ook geen mening over.” – Teamchef Politie.

Voornaamste overlastmeldingen genoemd in interviews:

- Bevuiling (urineren, poepen)
- Winkeldiefstal
- Bedelen (ook aanbellen bij huizen)
- Gillen, schreeuwen
- Hangen, liggen in de portieken
- Inbraak
- Gebruik en (ver-)koop van verdovende middelen (binnen en buiten)
- Alcoholgebruik op plekken waar het niet mag: in de speeltuin, op een bankje/in het bushokje, dronkenschap
- Harde muziek

De ervaren overlast door bewoners en politie is in dit deel van Den Haag een realiteit. Er is echter niet genoeg over bekend om er conclusies aan te verbinden. Het stadsdeel behandelt klachten van bewoners, maar cijfers daarover zijn volgens de directie Veiligheid niet representatief, omdat er weinig meldingen over de permanente winteropvang bij de gemeente zijn gedaan. Het aantal gemelde klachten door buurtbewoners lijkt dus niet in lijn te zijn met de hoeveelheid overlast die deze buurtbewoners zelf ervoeren en die de politie waarnam. Een van de oorzaken hiervan is wellicht de geschiedenis van de wijk met de gemeente: mensen zijn ‘meld moe’. Ook kennen buurtbewoners de wegen om een klacht in te dienen niet altijd, of ze zijn de Nederlandse taal niet machtig. Het komt wel voor dat één persoon namens de gehele straat of wijk spreekt.

“

“Dus dat is significant veel. Wetende dat wij soms maar één auto hebben rijden en twee wijkagenten in dienst hebben. Ik vind het een verschrikkelijke grote belasting.” – Politieagent.

“Nou ja, we zijn met 31 mensen aan het werk geweest in twee weken tijd. Dat zijn twee, drie [incidenten] per dag. Dus wij zijn er echt niet blij mee.” – Politieagent.

“Er is overlast in de buurt geweest en nog steeds. We krijgen telefoontjes van de buurtbewoners. Mensen staren buurtbewoners aan, stellen vragen. Wanneer ze onder invloed zijn, spreken ze graag mensen aan. Die vinden dit vervelend. Zeker waar de kinderen buiten spelen. Er is toen als Leger des Heils op vrijdagden een koffiemoment met de buurt ingesteld om vragen te beantwoorden en bewoners te vertellen wat ze doen. Dit is nu wel wat verwaterd, nu bellen ze vooral.” – Coördinator Leger des Heils.

“Het is toch wel beheersbaarder, we houden mensen binnen. We proberen ervoor te zorgen dat ze geen overlast veroorzaken voor andere mensen. Het is erop vooruitgegaan. In vergelijking met vorig jaar was dit toen heftiger. De aanpak van dit jaar is beter.” – Coördinator Leger des Heils.

“Ja, we komen er wel. Want we hebben ook denk ik al, nu, deze periode, zo’n twaalf of dertien gebiedsverboden uitgeschreven. Aangevraagd bij de burgemeester en ook uitgereikt. Dat cliënten gewoon drie maanden niet in het gebied mogen zijn. Ze mogen dus vanuit de Lozerhof richting Loosduinen en richting de Escamplaan. Dat is een looproute. En ze mogen niet in het gebied zijn. Puur vanwege de overlast die ze veroorzaken.” – Politieagent.

Over het algemeen nam in de tijd dat de permanente winteropvang open was, het gevoel van veiligheid bij de burgers af. De wijkagent sprak de buurtbewoners er wel eens over.

“

“Ze wonen in Den Haag-Zuidwest en [ze zeggen:]: ‘Ik weet het niet; de politie doet toch niks; ze luisteren toch niet’. Bewoners zijn ook wel wat gewend. Er was laatst een schietpartij in de wijk. De mensen klagen niet eens. In mijn dorp zou de burgemeester drie keer uit zijn bed gebeld worden. Alsof het allemaal normaal is. Maar de buurt heeft hier echt..... die merkt de gevolgen, ja.” – Teamchef Politie.



Overlast ‘binnen’, vermoedelijk door veranderende doelgroep

Voor alle professionals is het duidelijk dat ook binnen de permanente winteropvang overlast plaatsvond. Zo zijn er onder andere aanvaringen geweest tussen bewoners onderling, tussen bewoners en begeleiding, en zijn er spullen gestolen uit de kamers. Dat de deuren van de slaapkamers niet op slot konden, droeg niet bij aan het gevoel van veiligheid voor de cliënten. Daarnaast is middelengebruik onder sommige cliënten lastig voor niet-gebruikende cliënten en de begeleiding.

Mogelijk speelt hier een rol dat de cliëntengroep gaandeweg veranderde: de mensen met het minste perspectief bleven het langste, anderen konden vaak toch doorstromen. Informatie over de interne overlast is gebaseerd op signalen, ook hierover ontbreken harde cijfers.

“

“We zijn laatst ook bij de Lozerhof binnen geweest, want er was gedoe. Kom je op die kamer omdat die cliënt weg moet. Daar wordt het [de drug] gewoon klaargemaakt in die kamer. Het is niet alleen buiten. Het zit ook gewoon binnen. Laten we niet naïef zijn. En dat zal men in de Lozerhof ook best zelf weten. Die zijn ook niet achterlijk.” – Teamchef Politie.

Hoofdstuk 1 liet al zien dat de groep cliënten in de permanente winteropvang divers is; het zijn allerlei subgroepen die samen op één opvanglocatie verblijven. De groep is niet statisch geweest. Er was sprake van een doorloop van cliënten. Voor een aanzienlijk deel van hen is er de mogelijkheid geweest om door te stromen naar andere opvangvoorzieningen of naar meer langetermijnoplossingen (bijvoorbeeld werk of een woning). Het Daklozenloket onderschrijft dat de mensen die weg wilden en konden, daadwerkelijk zijn doorgestroomd naar andere voorzieningen.

“

“En dan hebben we vrij succesvol die mensen weten te laten doorstromen. We hebben toch twintig man zo maar laten doorstromen en ook terug naar de GGZ, in de verslavingsklinieken, er zijn mensen gaan wónen.” – Straatteam.

Voor sommige mensen is er nauwelijks of geen perspectief op door- of uitstroom, vooral voor de groep niet-rechthebbenden. Mensen uit de EU en arbeidsmigranten hebben de keus tussen nieuw werk vinden of terugkeren naar het land van herkomst. Dit is echter niet voor iedereen mogelijk. Er is een groep mensen die weinig opties heeft, bijvoorbeeld staatlozen of ongedocumenteerde mensen. Zij verbleven in het algemeen wel de volledige tijd in de permanente winteropvang met het vooruitzicht na sluiting weer op straat te belanden.

Er zijn indicaties dat de samenstelling van de bewonersgroep complexer is geworden in de loop van de vijf maanden dat de permanente winteropvang open was. Zo zijn er volgens sommige professionals een paar heftige weken geweest waarin ambulances en de politie herhaaldelijk werden opgeroepen. Vier maanden na opening van de permanente winteropvang werd aangegeven dat het **een moeilijke groep** is die zich dan nog in de opvang bevindt.

“

“Ik kom om 10:00 uur en dan liggen er blikken bier, mensen liggen dronken voor de deur, bij wijze van. Niet dat we dat de hele dag door hebben, maar er gebeurt wel veel. Je haalt natuurlijk wel een groep in huis. Het is wel een pittige groep. En daarin heb ik wel veel respect voor de mensen die vóór zitten. De begeleiding, de bewaking, de beveiliging, die doen het hartstikke goed. Want wat die soms naar hun hoofd krijgen, dat wil je niet weten.” – Bureau Trajectmanagement, Leger des Heils.

“

“Je komt niet vrolijk van de Lozerhof vandaan. Je ontwikkelt toch een soort professionele benadering. Anders is het geen werken. Als je alle drama erachter zou weten dan is het niet te doen. Maar dit is voor velen een uitzichtloze situatie.” – Straatverpleegkundige.

“Je krijgt natuurlijk ook een soort leegloop weer en dat wordt aangevuld door mensen die een verblijf hadden in andere vestigingen en opvangende organisaties, uit klinieken, uit detentie. Dus de doelgroep wordt steeds ingewikkelder. We zitten nu op een soort climax. We hebben nu eigenlijk alleen nog maar mensen die extreem verslaafd zijn of mensen die multiproblematiek hebben zonder toegang tot de GGZ, en criminelen. En het is elke ochtend als je hier komt, krijg je een soort relaas van de avond ervoor. En ik kan wel zeggen: dat gaat echt van de schaal af. [...] Er zijn meerdere incidenten in een week nu. Dat er echt mensen flink in elkaar zijn geslagen.” – Straatteam.

Veel professionals signaleerden in de loop van de maanden dus een verandering van de sfeer. Mensen met minder problematiek én rechthebbenden konden het makkelijkste doorstromen. Doordat een deel van de cliënten makkelijker uitstroomt, blijven er mensen achter zonder doorstroomperspectief of mensen die er bewust voor kiezen niet door te stromen. Die laatste groep bevat vaak mensen die moeilijk om kunnen gaan met regels en met de handhaving daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om degenen die door hun gedrag niet meer welkom zijn bij reguliere zorg- en opvangvoorzieningen en om mensen die niet kunnen functioneren in een groep en soms de straat verkiezen boven de andere reguliere opvangvoorzieningen.

“

“En ik vind de Lozerhof zoals die nu gestalte heeft gekregen, op zich positief. Echter wel met kanttekeningen. Ik heb gemerkt dat het in de loop der tijd (over zes maanden) verslechterd is.” – Straatpastor.

Dit is niet voor alle betrokkenen even makkelijk geweest. De politie benoemt escalaties, waaraan soms pepperspray te pas moest komen. Een andere professional ter plaatse beaamt dit en vertelde dat er incidenten zijn geweest waarbij personeelsleden zijn aangevallen. Dat de situatie aan het einde van de opvangperiode niet meer als veilig ervaren werd, wordt geïllustreerd door het vertrek van hulpverleners uit de permanente winteropvang (met als reden: zorgen om de veiligheid).

Een professional werkzaam bij de gemeente Den Haag geeft aan dat de naderende sluiting en de daarmee gepaard gaande stress de sfeer niet ten goede beïnvloed hebben. De stress van de sluiting en onzekerheid over de toekomst hebben bijgedragen aan de onrust in deze laatste periode.



Er is hard, maar ad hoc gewerkt aan ondersteuning en doorverwijzing

De bij de permanente winteropvang betrokken ketenpartners wilden de cliënten méér bieden dan asiel. Daarvoor waren kansen: er waren meer cliënten dan gebruikelijk én meerdere ketenpartners op één locatie aanwezig. Een deel van de cliënten is dan ook goed ondersteund en op weg geholpen naar een vervolgtraject. Er bleven echter ook kansen liggen. Dat kwam door een gebrek aan visie, obstakels in de samenwerking tussen ketenpartners en het ontbreken van een schakel tussen beleid en uitvoering.

Door- en uitstroom van cliënten is bevorderd door de samenwerking van professionals

Als gezegd, de oorspronkelijke opzet van de permanente winteropvang was asiel bieden: bed, bad en brood.³ Deze opvangfunctie zet niet in op een door- of uitstroomperspectief. Dankzij inspanningen van de professionals en de hulpverleners ter plekke heeft dit in de praktijk anders uitgepakt. De permanente winteropvang in de Lozerhof bracht veel cliënten en professionals samen. De professionals hebben zich ingespannen om, waar mogelijk, mensen zo goed en zo snel mogelijk te laten door- en uitstromen.

Een groot voordeel van de permanente winteropvang en veelgenoemd door professionals, is de goede onderlinge samenwerking. De lijntjes tussen de verschillende ketenpartners waren kort door hun **aanwezigheid op één locatie** (zie het kader). De door- en uitstroom werden bevorderd doordat de ketenpartners zich samen inspannen voor de cliënten. Dit verliep efficiënter dan het geval was geweest als zij niet op één locatie waren samengekomen.

Ketenpartners aanwezig op de permanente winteropvang

Leger des Heils

Daklozenloket

HWW zorg/ Straatverpleegkundigen

Straatdokter

Straatteam

Stichting Barka

Straatpastoraat

Straatconsulaat

TOP team Parnassia



“Alle ketenpartners zitten binnen en daardoor hebben we een goede samenwerking. Samen wordt bepaald wat iemand nodig heeft. Vorig jaar moesten we mensen doorverwijzen naar de Binckhorstlaan, dat was te ver weg. Toen was er veel weerstand, [men zei:] ‘ik heb geen geld.’” – Coördinator Leger des Heils.

“Het Daklozenloket is wel de partij tijdens deze permanente winteropvang waar de regie ligt. Deze regie zou idealiter nog groter moeten zijn. Nu zit het Straatteam van het Daklozenloket hier op de locatie. Die hebben iets meer flexkracht, hun samenwerking met de partijen werkt goed.” – Professional, gemeente Den Haag.

³ Dit is inclusief basis ondersteuning zoals verpleegkundige inzet, informerende en motiverende gesprekken met cliënten.

Deze samenwerking tussen ketenpartners kan nog beter (zie verderop het kopje ‘Er bleven kansen liggen door obstakels in de samenwerking’). Toch is het volgens de partners wel een succesfactor gebleken voor ondersteuning van cliënten en verwijzing naar een vervolgtraject. Volgens de partners is dat niet het resultaat van de opvangvoorziening in de Lozerhof, maar van hun eigen inzet. Voorafgaand aan de opening van de permanente winteropvang besloten sommigen van hen al intensiever samen te werken.



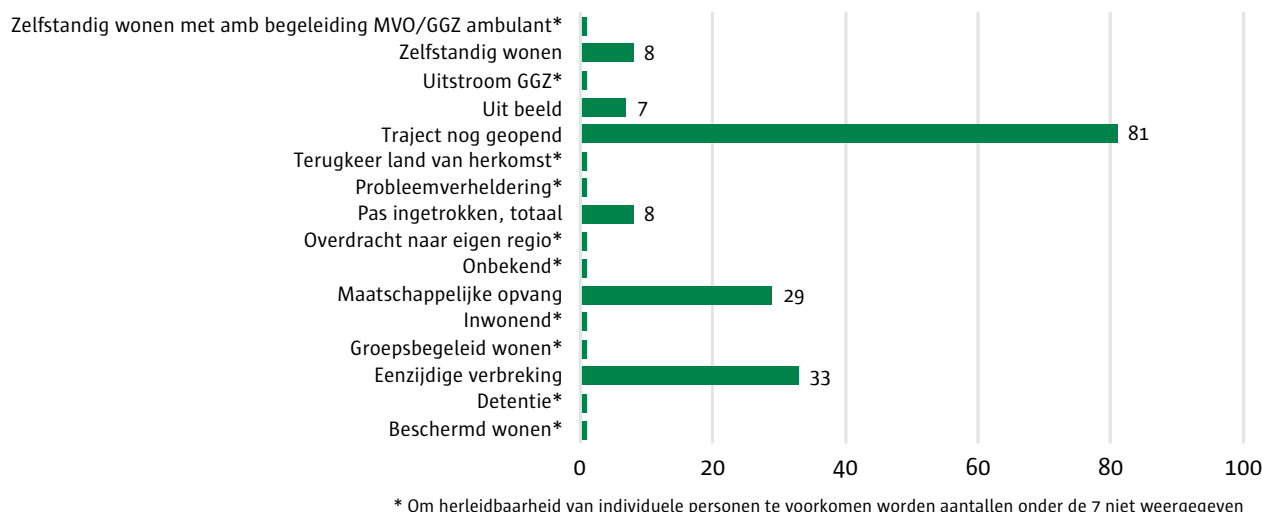
“Het is gewoon opvang, maar ik denk ook dat we de kansen moeten pakken die zich voordoen.” – Manager Leger des Heils.

Rechthebbend en niet-rechthebbend

Als dakloze mensen volgens de Wet maatschappelijke opvang (Wmo) in aanmerking komen voor opvang dan zijn ze zogenoemd rechthebbend. Niet-rechthebbende mensen, zijn mensen die niet in aanmerking komen voor opvang volgens de Wmo, zoals sommige arbeidsmigranten of ongedocumenteerde vluchtelingen. Deze personen vallen normaal buiten de doelgroep voor (kleinschalige) opvang door gemeenten.

Figuur 1 geeft inzicht in de door- en uitstroomcijfers⁴ van rechthebbenden in de permanente winteropvang. Medio mei 2022 – dus na sluiting van de opvang – waren er nog 81 personen met een lopend traject. In de extra maand dat de permanente winteropvang open was, is door het Daklozenloket hard gewerkt om voor deze personen een passende oplossing te vinden. Uiteindelijk zijn ze deels doorgestroomd naar de nachtopvang, deels naar het Greencards-project en deels naar andere maatschappelijke opvangvoorzieningen. Er was ook een deel dat niet bereid was om door te stromen naar een andere opvangvoorziening.

Situatie na permanente winteropvang, rechthebbenden (n=191)



Figuur 1 Door- en uitstroomcijfers (rechthebbenden)**

** De uitdraai van deze cijfers is gedaan op 18 mei 2022. Dit betekent dat de resultaten in de figuur, specifiek de nog geopende trajecten, in de periode erna nog veranderd/aangevuld kunnen zijn.

4 Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met uitstroomcijfers van andere opvangvoorzieningen vanwege de snelle veranderingen in de maatschappelijke opvang, de covid-19 crisis, en de verschillen tussen de opvangvoorzieningen.



De succesvolle formule van de permanente winteropvang – alle ketenpartners samen op één locatie – is inmiddels voortgezet. Het Straatteam heeft inmiddels zijn intrek genomen in het gebouw van Brijder (verslavingszorg) aan de Zoutkeetsingel. Het is een centrale locatie waar ook het TOP-team van Parnassia gevestigd is. De kantoren van de Straatdokter en Stichting Barka zijn ook in de buurt te vinden.

Er bleven kansen liggen doordat er geen eenduidige visie was op de opvang

De goede samenwerking en successen ten spijt, er bleven ook kansen liggen die de permanente winteropvang bood. Dat kwam door het ontbreken van een eenduidige visie op het doel ervan (alleen asielfunctie of ook herstel- en transitiefunctie?). Zo konden dak- en thuislozen naar binnen zonder dat er voorwaarden aan hun verblijf werden gesteld en zonder dat hen een perspectief werd geboden.

Geen voorwaarden aan het verblijf maakt cliënten passief

Aan de toegang en het verblijf in de permanente winteropvang zijn nauwelijks voorwaarden gesteld. Dat had twee kanten. Positief was dat er cliënten binnenkwamen die normaliter niet naar de opvang (zouden) gaan. Het gaat vooral om de zorgmijders, traditioneel een moeilijk bereikbare groep. Het nadeel van laagdrempelige voorziening was echter dat een deel van de cliënten passief werd. Meerdere professionals merken op dat door het vooruitzicht van vijf maanden aaneengesloten opvang, een deel van de cliënten wat ging ‘achteroverleunen’. Het maakte hen soms passief. De noodzaak om op korte termijn stappen te zetten, werd weggenomen door de zekerheid van een niet-verplichtende opvang.

Dit is ook het beeld dat Stichting Barka schetst. Deze stichting zet zich in voor daklozen uit Centraal- en Oost-Europa, onder andere in Den Haag. Bij de permanente winteropvang waren van de stichting een sociaal werker en een ervaringsdeskundige actief. Zij leidden mensen naar werk of hielpen ze terug te keren naar het land van herkomst. De cliënten bleken echter moeilijker te overtuigen om op korte termijn stappen te zetten zolang ze nog langdurig onderdak hadden.



“Minder goed resultaat wat betreft mensen die op de Lozerhof zitten. Want behalve deze mensen waren er ook mensen op de straat die nergens naartoe konden. En die mensen zijn sneller bereid om te bewegen richting land van herkomst. Als ze geen plaats hebben om te slapen, om te douchen, enzovoorts, dan op zeker moment worden ze moe.” – Stichting Barka.

In totaal zijn er van de doelgroep van stichting Barka 14 cliënten vanuit de permanente winteropvang teruggekeerd naar het land van herkomst. Kunnen verblijven (in een opvang) in Nederland is echter niet de enige reden om niet terug te keren naar het land van herkomst, schaamte speelt ook een rol. Een verminderde stimulans om aan de toekomst te werken wanneer mensen in de opvang zitten ziet Stichting Barka ook terug bij de kortdurende winterkoude opvang:



“Hetzelfde verhaal hadden wij met de winterkouderegeling die één week geleden dicht ging. Zodra die dicht ging, hebben wij binnen een week tijden heleboel mensen geholpen. Want zolang winterkoudeopvang er was, waren de mensen een beetje apathisch, zeg maar.” – Stichting Barka.

Geen perspectief gaf nieuwe onrust vlak voor sluiting van de permanente winteropvang

Voor een deel van de cliënten was er geen perspectief na sluiting van de permanente winteropvang. Voor de genoemde groep Oost-Europeanen is de opvang meer een ‘pauze’ geweest van het leven op straat. Een veelgestelde vraag door professionals was: ‘Wat heb je bereikt als je na vijf maanden mensen weer de straat op stuurt?’ Hoofdstuk 2 liet zien dat veel cliënten tot rust kwamen bij het idee van een langdurige opvang en de mogelijkheid om op adem te komen. Een deel van de interviews voor dit onderzoek werd afgenomen in de weken voorafgaand aan de sluiting. Daaruit kwam juist vaker het signaal dat de stress en zorgen bij de cliënten weer toenamen.



“Maar, voornamelijk als er dan weer een sluiting aan dreigt te komen, worden ze weer onrustig, gaan ze meer gebruiken met hun verslavingen. En daarin merk je dat het voor hen heel stressvol is.” – Beveiliger Haagse Beveiligingsdienst.

“We kennen wel een paar mensen voorheen die buiten leven, die bijna in paniek zijn, omdat ze weten dat het 1 april sluit. Dat zijn de toch wel wat oudere dak- en thuislozen. Ja, die mensen zijn nu al van slag omdat ze weten dat ze een tijdje niet kunnen verblijven. En of er verder opvang voor ze geregeld gaat worden... Dat knaagt aan iemands bestaansrecht. Dat is zeer ondermijnend.” – Straatverpleegkundige.

De opzet van de permanente winteropvang **zoals die was, droeg dus niet bij aan een duurzame oplossing na sluiting van de opvang**. De praktijk blijkt een lastige tweestrijd tussen enerzijds een humanitair doel bereiken (tijdelijk hoeft niemand op straat te slapen) en anderzijds de werkelijkheid (door langdurig onderdak zonder voorwaarden minder motivatie om stappen te zetten én toenemende onrust tegen sluitingstijd).

Tabel 1 Uitstroomcijfers Barka – Terugkeer naar land van herkomst

	Maand	Aantal unieke ontmoette personen (n=)	Terugkeer totaal (n=)	Terugkeer totaal (%)
2021	Januari	97	13	13%
	Februari	99	14	14%
	Maart	90	17	19%
	April	81	7	9%
	Mei	78	9	12%
	Juni	86	14	16%
	Juli	83	14	17%
	Augustus	93	16	17%
	September	90	16	18%
	Oktober	104	11	11%
	November	100	17	17%
	December	98	10	10%
2022	Januari	108	9	8%
	Februari	87	12	14%
	Maart	93	12	13%
	April	88	13	15%
	Mei	96	12	13%

Op 4 april 2022 bevonden zich nog 24 mensen (EU - niet rechthebbenden) in de permanente winteropvang van wie:

- <7* personen een baan hadden en erin slaagden om een kamer te huren/onderdak te vinden
- <7* personen een baan hadden, maar nog geen onderdak
- <7* personen werden aangehouden en de cel in moesten
- 18 mensen op straat terecht kwamen

* Om herleidbaarheid van individuele personen te voorkomen worden aantallen onder de 7 weergegeven als '<7'





“Ja, dat zei ik al. Je hebt twee kanten eigenlijk. Humanitaire kant en praktische kant. Het is moeilijk. Als persoon, als mens, denk ik: mensen hoeven niet op de straat te slapen. Maar als begeleider denk ik: ja. Als wij zo lang mensen binnenhouden, zonder eigenlijk beweging, dan dragen wij zo niet bij aan een oplossing. Langdurige oplossing dan.” – Stichting Barka.

Niet-rechthebbenden hadden het minste perspectief

Zoals eerder genoemd, is het voor een deel van de cliënten mogelijk geweest om vanuit de permanente winteropvang door te stromen naar een (langdurige) oplossing, bijvoorbeeld naar een eigen woning of naar begeleid wonen. Dit gold voornamelijk voor rechthebbende cliënten.

Voor niet-rechthebbende cliënten zijn de opties gelimiteerd en is er weinig perspectief. Zij kunnen niet doorstromen naar een duurzame opvangoplossing. Zij hebben buiten de winteropvang en de coronacrisis-opvang om, veelal geen plek in de reguliere opvang van gemeenten. De permanente winteropvang in de Lozerhof had daarom voor deze groep cliënten alleen een asielfunctie voor vijf maanden. Na sluiting belandde deze groep weer op straat of moest weer een weg in hun netwerk vinden.



“Maar ik denk dat de grootste spanning en angst toch wel zit bij de groep die ook geen recht heeft en maar weer moet afwachten tot er iets is.” – Straatpastor.

Dit is een probleem dat groter is dan de gemeente Den Haag; het gebrek aan opties voor deze doelgroep speelt landelijk (zie hoofdstuk 4, pagina 28).

Er bleven kansen liggen door obstakels in de samenwerking tussen ketenpartners

De geïnterviewden ervoeren de samenwerking tussen ketenpartners als succesvol. Juist omdat nauwere banden in de keten een succesfactor vormen voor de herstel- en transitiefunctie van opvangvoorzieningen, viel op dat er nog veel obstakels voor zijn. Hulporganisaties hebben elk een eigen definitie van dakloosheid en hanteren dus verschillende cijfers over het aantal dak- en thuislozen. Ook hun aanpakken en visies verschillen. Daarbij wordt de samenwerking bemoeilijkt door een groot verloop van professionals.

Verskillende meningen over aantallen daklozen in de stad

Tijdens de interviews viel vooral het eerste punt op: professionals verschillen van mening over het aantal daklozen in de stad, over wie er daadwerkelijk behoefte heeft aan opvang, over hoeveel buitenslapers er zijn en over hoeveel plekken de winteropvang nodig heeft. Dit kan liggen aan de verschillende definities van ‘daklozen’. De instanties die vooral werken met rechthebbenden hanteren wellicht afwijkende aantallen wanneer zij een schatting maken van het aantal dakloze mensen die opvang nodig hebben. Terwijl belangenorganisaties geen onderscheid maakt tussen wel- of niet-rechthebbenden. De laatste baseren zich op het aantal mensen dat geen veilige plek of eigen dak boven het hoofd heeft. Samenhangend met deze verschillen in opvatting, verschillen ook de handelwijzen van de organisaties. De geïnterviewden in dit onderzoek refereren ook aan de verstrengeling van het daklozenvraagstuk met het armoedeprobleem, de wooncrisis en het steeds striktere overheidsbeleid dat volgens hen mensen marginaliseert en dakloos maakt (zie ook het kader op pagina 24).

“

“Want in Den Haag, tenminste dat vind ik, hebben we een veel groter probleem met armoede dan met feitelijke dakloosheid. Die feitelijke dakloosheid, dat moet je echt voorstellen als: bushokje, straat, bankje, park. Dat soort dingen. Dat doen wij makkelijk met z’n drieën. Maar dat stuk rondom de armoede en steeds gebruikmaken van de nachtopvang, en dan weer even bij je neef en dan weer bij je zus en dan weer nachtopvang, en dan weer even detentie. Ja, dat zijn misschien wel 2000 man.” – Straatteam.

“Het is dringen aan de onderkant van de samenleving, zeg ik wel eens. Dat zien wij bij deze groep natuurlijk bij uitstek.” – Verpleegkundige.

“En het grootste probleem is de woningmarkt. Dat is absoluut een groot probleem. Dus dat verstopt ook alles.” – Hoogleraar maatschappelijke opvang.

Ook landelijk is er discussie over de definitie van dakloosheid

De verschillen in definities en werkwijzen hangen samen met het veelkoppige monster dat dakloosheid is. Om de vraag te kunnen beantwoorden of de permanente winteropvang de juiste vorm van opvang is (en wat alternatieven zijn), is een brede blik nodig. Het gaat niet alleen om inzicht in de keten van de dak- en thuislozenopvang, maar ook om factoren die mensen dakloos maken. Denk aan de woningcrisis, armoede/ toenemende ongelijkheid en het immigratiebeleid. Het probleem gaat dus deels de gemeente Den Haag te boven.

De discussie over de benodigde capaciteit voor de winteropvang raakt aan een bredere maatschappelijke discussie; wanneer ben je precies dakloos en om hoeveel mensen gaat het dan eigenlijk? De definities van dakloosheid lopen uiteen van buitenslapers tot economische daklozen en ‘bankhoppers’. De vraag is: gaat het om feitelijke dakloosheid of om het niet hebben van een eigen veilige plek?

Feitelijk daklozen – de definitie die het CBS hanteert – zijn mensen zonder vaste verblijfplaats die op straat of in een andere openbare ruimte leven; die kortdurend gebruikmaken van de nachtopvang of van (andere) laagdrempelige opvang; of die op niet-structurele basis bij familie, vrienden of kennissen slapen.^{VVI} De enige officiële cijfers over dakloosheid in Nederland komen van het CBS: die schatte dat er in 2021 zo’n 32.000 mensen dakloos waren (4.000 minder dan in 2020).^{VII}

Deze schatting gaat dus over feitelijke dakloosheid en neemt wel mensen mee die een plek in de opvang hebben gekregen, maar (bijvoorbeeld) geen economisch daklozen. Een specifieke groep die niet goed in beeld is, vormen jongeren onder de 18 jaar. Daarnaast leven vrouwen vaak langer in afhankelijke of marginale woonsituaties en worden zo niet of nauwelijks meegerekend in de cijfers. Volgens professionals en organisaties in het veld is de schatting van het CBS een ondervertegenwoordiging van de daadwerkelijke situatie.^{VIII}

Het College voor de Rechten van de Mens pleit daarom voor het gebruik van een bredere definitie van dak- en thuisloosheid, omdat dit een completer beeld zou geven van het werkelijke aantal dak- en thuislozen in Nederland^{IX}.

Dat de relevante partijen geen eenduidige definitie van dakloosheid hanteren, heeft gevolgen voor politieke keuzes over welke voorzieningen er moeten komen en over hoeveel geld ervoor beschikbaar is.^X



Een van de Haagse professionals illustreert de woningcrisis door te vertellen over de nieuwe huisvestingsprojecten (het zogenoemde doorbraakplan) waarmee vorig jaar gestart is. In het kader van het doorbraakplan komen in Den Haag zelfstandige woningen voor onder andere de doelgroep 'uitstroom maatschappelijke opvang'. Een van deze locaties, het Willem Dreeshuis (60 plekken), zat vrijwel meteen na realisatie vol. Hetzelfde geldt voor de Henri Vaalsdreef, waar ten tijde van het schrijven van dit rapport nog 70 plekken gerealiseerd worden. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de convenantwoningen die elk jaar gevuld worden.



“Die [dakloosheid en de woningcrisis] gaan echt hand in hand. Ik denk dat als er genoeg woningen zouden zijn, dan hadden we ... Het is moeilijk om een schatting te maken, maar ik heb het idee dat we dan misschien een derde van de plekken nodig zouden hebben.”
– Professional, Kessler Stichting.

Organisaties worstelen met de plotselinge extra inzet van personeel

Naast de verschillende opvattingen over wat dakloosheid is, is er nog een obstakel voor samenwerking tussen ketenpartners: het grote verloop van het personeel en het tekort aan medewerkers in de huidige krappe arbeidsmarkt.

Het snelle openen van de permanente winteropvang heeft zijn weerslag gehad op de reguliere werkzaamheden van de professionals. Eind oktober verzocht de gemeenteraad om opening van de permanente winteropvang en op 4 november opende de Lozerhof de deuren. De snel ingeschakelde professionals moesten hun andere activiteiten laten liggen.



“Het is als een soort cowboyding begonnen. Zo’n paniekverhaal van: we gaan dat doen. En er heeft heus wel iemand gevraagd: en wie regelt dat dan? En dan heeft iemand bij het beleid gezegd: dat doe ik wel. Nou ja, dat kan gewoon niet. Zo’n unit kan je gewoon niet van buitenaf met één of twee mensen besturen. Daar moet gewoon iemand bij zijn. We gingen natuurlijk 4 november open. Nou, dinsdag 2 november kregen wij opdracht om alles te laten vallen en dit te gaan doen. Dus dan heb je één dag voorbereidingstijd. Nou ja, heftig.”
– Straatteam.

De korte tijdlijn voor de opening van de permanente winteropvang heeft ook gezorgd voor verplaatsing van menskracht van andere projecten naar de nieuwe voorziening. Zo gaven de meeste geïnterviewde medewerkers van het Leger des Heils aan dat zij vanuit hun vaste functie elders zijn ingezet op de permanente winteropvang.



“Mijn vaste locatie is de opvang in de Wagenstraat. Team herstart [van het Leger des Heils] is ingezet op de Lozerhof, vanwege ervaring met eerdere opvanglocaties zoals de Zilverstraat et cetera.” – Coördinator Leger des Heils.

Daarnaast is veel gewerkt met uitzendkrachten en zijn er veel personele wisselingen geweest. Die wisselingen bemoeilijkten het in beeld krijgen van de cliënten en hun behoeften. Kansen om cliënten van de permanente winteropvang zo goed mogelijk te helpen, bijvoorbeeld door het (vroeg)tijdig signaleren van medische problemen, bleven zo liggen. Nieuwe medewerkers waren niet altijd op de hoogte van de voorgeschiedenis van cliënten en hadden soms geen volledig beeld van het beschikbare aanbod aan gesprekken van de Straatverpleegkundigen en Straatdoktoren.



“Maar anderen, ja, ik vind dat er ook wel een flink verloop aan medewerkers is daar, waardoor je elke keer weer hetzelfde verhaal moet doen. Dus ja, dat is vatbaar voor verbetering.” – Straatverpleegkundige.

Er is dus sprake van een verschuiving van menskracht, maar ook van een personeelstekort. Dat heeft effect op de keten. In de reguliere opvang zijn op het moment veel wachtlijsten. Dit wordt versterkt door de uitdagende werkpraktijk (bijvoorbeeld bij de DOMUS), waardoor er veel doorloop is in de begeleiding. Een manager van het Bureau Trajectmanagement geeft aan dat de wachtlijst niet alleen afhankelijk is van de doorstroom⁵ voorzieningen, maar ook van de personele bezetting. Corona lijkt geen effect te hebben gehad op de wachtlijsten. De wachtlijsten voor beschermd wonen, langdurige zorg (Wet langdurige zorg (Wlz in de GGZ)), of zelfstandig wonen zijn altijd al lang en intens geweest.

Er bleven kansen liggen doordat een schakel ontbrak tussen beleid en uitvoering

De laatste reden voor onbenutte kansen op ondersteuning en verwijzing van cliënten, is een ontbrekende schakel tussen enerzijds de gemeente en de beleidsmakers en anderzijds de uitvoering. De dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) van de gemeente Den Haag had de regie over de permanente winteropvang. Volgens ingewijden voerde OCW deze regierol niet optimaal uit. De dienst had bij problemen kunnen escaleren naar (andere) beleidsmakers, maar dit bleef in werkelijkheid echter uit. Onder uitvoerders heerste het sentiment dat de praktijk het beleid moest volgen. De bijzonder korte voorbereidingstijd voor de permanente winteropvang is daar (ook) een illustratie van: professionals werden erdoor overvallen. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat er ‘hogerop’ een besluit werd genomen en dat de uitvoering ter plekke hierin een weg moest vinden. Meerdere professionals benoemden dat de communicatie tussen beleid en uitvoering als eenrichtingsverkeer werd ervaren.



“Ik denk dat er vooraf op meerdere niveaus en in breder verband gesproken moet worden. Weet je, ik ben natuurlijk een uitvoerder, een politieman. En ik hou nooit van stuurgroepen en werkgroepen, maar dat mis ik hier wel. [...] Want nu ging er een memo vanuit de Driehoek dat het allemaal fantastisch geregeld was. Ik liep heel hard te rennen om te zeggen van: ho, ho, ho. Dat is één kant van het verhaal hè. De ópvang is goed geregeld. Het zit vol. Ze zijn van de straat. Maar er is ook een ándere kant aan het verhaal.” – Teamchef Politie.

“Ik heb er spijt van dat ik niet zelf meer contact heb gezocht om op het leidinggevende niveau ergens een counterpart te vinden met wie IK kan schakelen. Dát ga ik de volgende keer anders doen.” – Teamchef Politie.

De politie benoemt dat het belangrijk is om van tevoren de consequenties van dit type opvang voor een wijk in beeld te brengen. Dan kan ook worden geïnventariseerd wat verschillende partijen nodig hebben om hiermee om te gaan en kunnen daar afspraken over gemaakt worden. Als er 160 à 180 dak- en thuislozen in een buurt komen wonen, dan valt te verwachten dat er meer overlast op straat komt. Er zijn voor de opening van de permanente winteropvang wel afspraken gemaakt tussen de politie en andere partners, maar die werden niet altijd nagekomen.

Een veelgehoorde wens van de politie is een alcohol- en bedelverbod in het gebied rondom de permanente winteropvang. Elders in Escamp is zo’n verbod (al deels⁵) van kracht, maar in de buurt rondom de permanente winteropvang niet. De politie heeft meermaals aangegeven makkelijker te kunnen handhaven met zo’n verbod, maar het is er niet gekomen. Reden hiervoor is dat een BAB-verbod enkel ingesteld wordt naar aanleiding van een cijfermatige onderbouwing (in een bestuurlijke rapportage, inclusief cijfers van periode voor en na opening van de opvang). Vanwege de gelimiteerde duur van de permanente winteropvang (oorspronkelijk 5 maanden) was er na de eerste maanden – nodig voor een cijfermatige onderbouwing – nog weinig tijd over om het verbod door te voeren⁶.

5 Het exacte gebied rond bureau Beresteinlaan beslaat de volgende straten en de straten daartussenin: Meppelweg, Dedemsvaartweg, Erasmusweg, Beresteinlaan. [op basis van Gemeente Den Haag – gebieden met een alcohol, softdrugs- of bedelverbod. Online geraadpleegd op 17 juni 2022]

6 In september 2022 wordt het BAB-verbod geëvalueerd. Op basis van de ervaringen met de permanente winteropvang pleit de directie Veiligheid voor een preventief en tijdelijk BAB-verbod, in te stellen bij opening van een nieuwe permanente winteropvang of soortgelijke locatie.



De politie had ook graag de kans gehad meer menskracht in te zetten. Het wijkteam dat nu verantwoordelijk is voor de buurt waar de permanente winteropvang stond, is klein. Het moest wel in de maanden van de permanente winteropvang met hetzelfde aantal medewerkers omgaan met toenemende klachten en incidenten. De Teamchef Politie spreekt over een duidelijke politieke keuze voor de opvang en de te verwachten overlast. Dit terwijl hij in de praktijk ‘afgerekend’ wordt op het aantal meldingen in de wijk:



“Daar word ik op afgerekend. IK moet iedere maand vertellen waarom mijn inbraken stijgen, waarom mijn strafrechtzaken stijgen. En dan moet ik iedereen gaan vertellen: ja, dat komt omdat we van 10 boefjes die iets gestolen hebben naar 40 zijn gegaan. En dat is een toename van 30. En dat is een politieke keuze waar ik niks aan kan doen. Da’s vervelend hoor. Dat anderen dat niet snappen en dat ik dat iedere keer moet uitleggen.” – Teamchef Politie.

Kortom, de communicatie tussen beleid en uitvoering was niet optimaal – niet in de voorbereiding en ook niet ten tijde van de sluiting. Twee weken voor de geplande sluiting gingen al berichten rond dat de sluiting uitgesteld zou worden, zonder dat hierover officieel gecommuniceerd werd. Tot de week vóór sluiting was de officiële communicatie dat de permanente winteropvang dicht zou gaan. Pas in de laatste week werden betrokkenen geïnformeerd dat de opvang toch langer openbleef, omdat niet iedereen was uitgestroomd.

Uitstroom van cliënten was voor een aantal ketenpartners dusdanig belangrijk dat zij zich hard hebben gemaakt voor het openhouden van de permanente winteropvang. Uiteindelijk is deze dus niet gesloten op het beoogde moment (eind maart), maar een maand later.

Aanbevelingen: ontwikkel een visie, bepaal doelen en betrek daarbij professionals

Voor een toekomstige permanente winteropvang doen de onderzoekers (op grond van hun bevindingen) een aantal aanbevelingen. De belangrijkste is: ontwikkel als gemeente een visie op hoe de stad omgaat met dak- en thuisloze mensen. Krijgen ze alleen asiel of worden ze ook verder geholpen? Bij de visie hoort een plan voor de lange termijn, opgesteld samen met professionals. De laatste aanbeveling is: stel voor een nieuwe permanente winteropvang heldere doelen en maak ook hiervoor een plan.

Ontwikkel een visie op de Haagse omgang met dak- en thuisloze mensen

In deze evaluatie van de permanente winteropvang kwam al naar voren dat er een groter thema speelt. De discussie over of deze vorm van opvang (is het een succes of niet?), kan niet gevoerd worden zonder te kijken naar de bredere maatschappelijke discussie over dakloosheid. De onderzoekers adviseren de gemeente om, voordat ze anticiperen op een winteropvang voor 2022/2023, een visie te ontwikkelen op hoe een humaan leven in Den Haag eruit ziet. Hoe wil de gemeente⁷ omgaan met dak- en thuislozen? Krijgen ze alleen bed, bad en brood (voldoet de stad aan de asielfunctie) of worden ze verder geholpen (voorziet de stad in de herstel- en transitiefunctie)? Wanneer deze visie helder is, kan er constructief nagedacht worden over de functie van een (winter)opvang en over een optimale invulling ervan.

De oorspronkelijke opzet van de permanente winteropvang was 24-uurs asiel bieden dus (alleen bed, bad, brood). Hoofdstuk 1 liet zien dat aan de asielfunctie werd voldaan, maar hoofdstuk 2 toonde dat die niet optimaal was. Een van de focuspunten van een asielfunctie is het bieden van bescherming en veiligheid. Door de grootte van de locatie was niet op iedereen zicht. Niet iedereen kreeg de medische zorg die nodig was en niet iedereen voelde zich veilig. Omdat de deuren van de kamers niet op slot konden, wás ook niet alles en iedereen veilig. Zo zijn er spullen uit de kamers gestolen.

Asielfunctie: garandeer bescherming en veiligheid

Wat de Haagse visie op dakloosheid ook wordt, asiel bieden vanuit humanitair oogpunt zal er deel van uitmaken. Het advies is om opvangvoorzieningen hierop optimaal in te richten. Dit houdt allereerst in: adequate bescherming via een vaste slaapplek, voldoende eten en toegang tot sanitaire voorzieningen. De permanente winteropvang 2021/2022 is in dit opzicht geslaagd. De asielfunctie houdt echter ook in dat de veiligheid wordt gegarandeerd. Dit is niet voor iedereen even goed gelukt. Het is dus een verbeterpunt voor eventuele toekomstige opvangvoorzieningen.

⁷ In acht nemende dat de gemeente wettelijke Wmo-taken moet uitvoeren.



Ook moet van tevoren besloten worden wie de doelgroep is en hoe grootschalig een eventuele voorziening wordt. In het geval van de permanente winteropvang kwamen er – door de gehanteerde toelatingscriteria – veel mensen in aanmerking voor een verblijf. Voor een toekomstige bed-bad-brood-opvang is een verbeterpunt om de plekken te verdelen over verschillende locaties. Hierdoor wordt de opvang kleinschaliger en zijn mensen beter in zicht. Mogelijk zijn de vele subgroepen waaruit de brede doelgroep bestaat (zie hoofdstuk 2), te scheiden. Ze behoeven immers elk een andere aanpak en hebben een ander (toekomst) perspectief. De onderzoekers realiseren zich dat het niet makkelijk is om (kleinschalige) locaties voor dak- en thuislozen te vinden en dat verdeling over de stad gevolgen heeft voor het personeel en de kosten. Daar staat tegenover dat dit veel kan opleveren voor de cliënten – en daarmee uiteindelijk ook voor de stad.

Herstelfunctie: focus op rust en veiligheid, draag bij aan zelfredzaamheid van cliënten

Als de Haagse visie voor omgang met dak- en thuislozen uitkomt op méér bieden dan de ‘basics’, dan moet ook de opzet van een permanente winteropvang hiertoe bijdragen. Het gaat dan in de eerste plaats om de herstelfunctie van de opvang.

Een herstelfunctie focust op rust en veiligheid en vergroot de zelfredzaamheid van cliënten. Rust bieden, bleek een succesfactor van de permanente winteropvang 2021/2022. Door de wetenschap dat er vijf maanden een plek voor ze was, konden veel cliënten even bijkomen. De langdurige aard van het verblijf droeg bij aan mentale rust en herstel. Wel ontbrak het aan goede medische zorg voor een optimale (fysieke) herstelfunctie. Zo waren er in de permanente winteropvang zeer gelimiteerde voorzieningen voor de verpleegkundige(n) en doctoren. De ruimte die werd gebruikt als spreekkamer, bevatte weinig en zou relatief makkelijk aangepast kunnen worden. Ook dit is een punt van aandacht voor toekomstige opvangvoorzieningen. Daarnaast signaleerden de medewerkers op de vloer niet alle medische klachten. Met goede communicatie en het delen van verwachtingen kan al veel gedaan worden.

De herstelfunctie draagt idealiter ook bij aan zelfredzaamheid van cliënten. De permanente winteropvang 2021/2022 was hier niet op ingericht. Als cliënten meer de regie krijgen en daarmee hun zelfredzaamheid vergroten, dan kan dat hun passiviteit (door professionals veel gezien in de permanentende winteropvang) verminderen. Wanneer de visie en dus de focus ligt op herstel, moet het stimuleren van de zelfredzaamheid van de cliënten onderdeel worden van de opzet van de opvang.

Transitie: help bij de overgang naar een zelfstandig en veilig bestaan

Tot slot is het mogelijk om een opvangvoorziening een transitiefunctie te geven. Hierbij helpt de opvang bij de overgang naar (bij voorkeur) zelfstandig wonen en een veilig bestaan. De betrokken ketenpartners en professionals hebben zich bij de permanente winteropvang 2021/2022 ingespannen om méér te maken van het verblijf. Zij hebben zich ingezet om cliënten, waar mogelijk, door te laten stromen en zo de permanente winteropvang een transitiefunctie te geven.

Omdat de opvang in de basis geen transitiefunctie had, is de invulling van deze functie niet optimaal geweest. Krijgt een nieuwe opvang wel een transitiefunctie, dan zijn de volgende punten van belang.

Een transitiefunctie is eigenlijk alleen een optie voor rechthebbenden. Zoals hoofdstuk 3 beschreef, is er weinig perspectief voor de niet-rechthebbenden. Een deel van deze laatste groep heeft wel de keuze terug te keren naar werk of land van herkomst, dat is ook op te vatten als een transitie. Desondanks is het belangrijk te bepalen voor wie een toekomstige opvang geopend wordt. Verschillende opvanglocaties kunnen zich richten op verschillende (sub)doelgroepen. Het kan ook een keuze zijn om alleen opvang te bieden aan de meest kwetsbare mensen, onafhankelijk of zij rechthebbend of niet-rechthebbend zijn. Dit gebeurt in Amsterdam (zie kader), waar het jaar rond permanente opvang is voor deze groep.

Structurele 24 uursopvang voor daklozen met een zorgvraag in Amsterdam

Na vele jaren waarin de gemeente Amsterdam verschillende vormen van permanente winteropvang hanteerde, koos deze gemeente voor **een structurele opvang van dak- en thuislozen het hele jaar door**. Deze is **alleen beschikbaar voor daklozen met een zorgvraag**. In de winter wordt deze voorziening nog wel aangevuld met een winterkouderegeling. Zorgaanbieders adviseerden deze structurele oplossing vanwege de continuïteit van zorg voor kwetsbare mensen, ongeacht of ze rechthebbend zijn of niet. Verwacht werd dat het model zou leiden tot minder druk op de crisisbedden in de GGZ (door niet-rechthebbenden) en tot een minder grote verstoring van de openbare orde.

TOT STAND GEKOMEN OP BASIS VAN VERSCHILLENDE SCENARIO'S EN PERSPECTIEVEN

Bij het ontwikkelen van de nieuwe opvang zijn vier scenario's ontwikkeld op basis van verschillende doelgroepen, behoeften en kosten. De scenario's liepen uiteen van alleen nachtopvang in de wintermaanden tot het gehele jaar door 24 uursopvang voor alle daklozen. De ontwikkelaars gingen uit van verschillende vragen en keken onder andere naar opties voor langdurig herstel van cliënten en naar de kosten.

SITUATIE: DAKLOZEN BETER IN BEELD MAAR CAPACITEIT BLIJKT EEN PROBLEEM DOOR ONTBREKEN VAN DOORSTROOM VAN NIET-RECHTHEBBENDEN EN BLIJVENDE AANSTROOM VAN NIEUWE CLIËNTEN

Amsterdam doet dubbele screenings. Dit brengt mensen beter in beeld en fungeert ook als een filter: de groep die verblijft in de opvang wordt daadwerkelijk beperkt tot kwetsbaren. Niettemin is er sprake van een capaciteitsprobleem doordat niet-rechthebbenden niet kunnen uitstromen. Voor hen is het maandenlange verblijf in de opvang uitzichtloos; er is geen alternatief en dus geen perspectief. Er blijven echter wel nieuwe EU-burgers en ongedocumenteerde mensen bijkomen die ook behoefte hebben aan opvang. Voor deze nieuwkomers is geen plek meer. Deze groep is dan alsnog aangewezen op de winterkouderegeling die nog altijd van kracht is.

In de opvang in Amsterdam is bij de start ingezet op plek voor 250 mensen. Dit aantal is destijds bewust gekozen op basis van bezetting van de kwetsbare groep. Er is echter geen rekening gehouden met bovenstaande dynamiek.

“

“De capaciteit voor een groep die vrij ‘vast’ zit, is natuurlijk toch weer anders dan capaciteit voor een heel dynamische groep.” - Onderzoeker Amsterdam.

De redenatie om naar het nieuwe systeem over te gaan, was dat mensen beter geholpen kunnen worden wanneer je ze langer in beeld hebt. In de huidige situatie klopt dit: mensen zijn inderdaad meer in beeld en de meesten zijn beter te helpen. Een andere redenatie klopte echter niet, namelijk dat op termijn een winteropvang niet meer nodig zou zijn. Men ging ervan uit dat de groep die echt de opvang nodig zou hebben de rechthebbenden zouden zijn, maar hield te weinig rekening met de situatie van de niet-rechthebbenden. De eerste groep is daadwerkelijk beter geholpen en stroomt makkelijker uit. De niet-rechthebbenden (mensen zonder of met weinig perspectief) kunnen niet doorstromen en houden plekken langdurig bezet. En dus is er nog altijd een winterkoudeopvang nodig voor mensen die geen plek kunnen krijgen in de permanente opvang.

“

“Dus weer een politiek issue: wil je zo’n voorziening speciaal voor de niet-rechthebbenden in het leven blijven roepen?” – Onderzoeker Amsterdam.



Zoals beschreven in het kader, blijft in Amsterdam de permanente opvang vol zitten met niet-rechthebbenden. Rechthebbende kwetsbare mensen kunnen immers uiteindelijk doorstromen naar andere opvangvoorzieningen of naar een eigen woning. Door de huidige wetgeving zijn er voor niet-rechthebbenden geen andere opties dan in de permanente opvang blijven.

Zo raakt ook de permanente (winter)opvang een breder maatschappelijk probleem, dat buiten de macht van de gemeente Den Haag ligt. Er is met de huidige wetgeving simpelweg minder perspectief voor niet-rechthebbenden. Daarbij is Europees vastgesteld dat er tegen 2030 niemand meer op straat hoeft te slapen.^{XI} Om hier als gemeente aan te kunnen voldoen, is nationaal beleid nodig. Zo lang er nog sprake is van recht-hebbende en niet-rechthebbende dak- en thuislozen, zijn de opties voor hulpverleners en opvanglocaties gelimiteerd als het gaat om de transitiefunctie.

Bepaal wat er op lange termijn nodig is om de visie te realiseren en betrek professionals

Niettemin is een gemeentelijke visie nodig op wat er binnen de huidige wettelijke kaders wel kan. Is deze visie tot stand gekomen, dan moet er nagedacht worden over wat er nodig is op de lange termijn om haar te realiseren. Een groot pluspunt van de permanente winteropvang in de Lozerhof was de gedrevenheid van de betrokken professionals. De professionals weten uit ervaring wat er nodig is om een permanente winteropvang te verbeteren en waar het dit keer aan ontbrak. Betrek dus ook de professionals, en daarmee hun kennis en praktijkervaring, bij het vormgeven van de visie en de realisatie ervan. Hét grote voordeel nu ten opzichte van het najaar 2021 is dat er voor de voorbereiding van een eventuele nieuwe opvangvoorziening tijd is. De komende maanden kunnen gebruikt worden om de visie te realiseren en stappen te zetten.

Beschrijf hoe dan ook helder doelen en aanpak van een nieuwe permanente winteropvang

Afsluitend geven de onderzoekers op basis van hun bevindingen enkele overwegen mee voor een nieuwe permanente winteropvang. Het voornaamste is dat er een helder doel moet komen. Bepaal wie de doelgroep is en wat je doel is met de opvang van deze groep. Wanneer dit doel bepaald is, moeten er heldere afspraken komen over het behalen ervan. Wie doet wat?

Daarnaast adviseren de onderzoekers gedurende het hele proces heldere en open communicatie op alle niveaus. Dit kan door een regelmatig overleg met *alle* betrokken ketenpartners. Het kan ook door een duidelijke contactpersoon vanuit het beleid aan te wijzen voor de uitvoerende professionals.

De asielfunctie is de meest ‘basic’ vorm van opvang en dus de minimale basis waaraan voldaan moet worden. Daarvoor moet in elk geval het volgende in orde zijn: **garandeer bescherming en veiligheid** voor iedereen die in de opvang verblijft én voor de betrokken professionals. Dat betekent bijvoorbeeld een slot op de deuren, een kleinere locatie en/ of eenpersoonkamers. Ook is het van belang om over voldoende en getraind personeel te beschikken. Om veiligheid voor buurtbewoners te garanderen en de politie tegemoet te komen, kan het verzoek tot een preventief alcohol- en drugsverbod rondom de locatie gehonoreerd worden.

Achtergrond van dit onderzoek: niemand hoeft op straat te slapen

Een van de focuspunten in het coalitieakkoord van de gemeente Den Haag is dat in deze stad niemand op straat hoeft te slapen. De gemeente onderneemt meerdere stappen en initiatieven voor mensen die door diverse omstandigheden toch op straat terechtkomen. De permanente winteropvang in de Lozerhof was een van die stappen.

Gemeentelijke focus: niemand hoeft op straat te slapen

Een van de initiatieven die de gemeente neemt, is extra middelen inzetten om de wachtlijsten voor de nachtopvang aan te pakken. Ook wordt er sterk gelobbyd bij het Rijk voor meer steun voor de maatschappelijke opvang (MO).^{XII} Het Tien Punten Plan Maatschappelijke Opvang van het vorige college wordt verder gerealiseerd.^{XIII} Dit plan bevat onder andere plannen voor de omschakeling van grote (nacht)opvangvoorzieningen naar kleinere, 24-uurs voorzieningen. Een voorbeeld van het laatste is de permanente winteropvang 2021/2022.

Tussen november 2021 en april 2022 opende de gemeente Den Haag een permanente winteropvang waarin alle dak- en thuislozen dag en nacht opvang konden krijgen, zonder dat ze ervoor hoefden te betalen. Dit was een nieuw initiatief,⁸ dat is vormgegeven op basis van een motie uit de gemeenteraad van 7 oktober 2021. De motie stelde dat het onmenselijk is om daklozen gedurende de winterperiode steeds maar weer de straat op te sturen. Voorgesteld werd om een meer permanente oplossing voor de winterperiode te realiseren als alternatief voor de bestaande winterkouderegeling (opvang alleen 's nachts in een periode met een verwachte gevoelstemperatuur van 0 °C of lager). De motie werd aangenomen.

Er waren in de winter van 2021/2022 dus verschillende soorten opvang open, met elk eigen karakteristieken (zie tabel 2). Naast de reguliere nachtopvang en de genoemde winterkoudeopvang (WKO), was er in verband met de coronapandemie ook een tijd lang sprake van een 'lockdown opvang' in hotels.

Tabel 2 Bestaande opvang in Den Haag en de bijbehorende karakteristieken.

	PWO	Nacht-opvang	WKO	Lockdown opvang
Geopend tussen 18:00 en 8:00		x	x	
24 uur per dag geopend	x			x
Rechthebbenden	x	x	x	x
Niet-rechthebbenden	x		x	x
Regiobinding	x	x		x
Eigen bijdrage		x		
Geen kosten voor cliënten	x		x	x
Meerpersoonskamer		x	x	
Kleinschalig/ één- of tweepersoonskamers	x			x

8 In de winter van 2018/2019 is er in Den Haag ook een permanente winteropvang op twee locaties geweest. De locatie Wenckebach was 24-uurs opvang voor een kleine groep buitenslapers en/of kwetsbare zorgmijders. De locatie Zilverstraat had een grootschalig karakter (slaapzalen) en bood alleen opvang voor de nacht. Nieuw is dat de huidige permanente winteropvang kleinschalige 24-uurs opvang heeft voor een bredere doelgroep.



De opzet van de permanente winteropvang 2021/2022

De permanente winteropvang was gehuisvest in de Lozerhof, een voormalig verpleeghuis in de wijk Escamp. Er was plek voor 160 Haagse daklozen. De setting intern was kleinschalig met één- of tweepersoonskamers. De permanente winteropvang onderscheidde zich – zoals uit de tabel blijkt – van de winterkoudeopvang en/of reguliere nachtopvang door de volgende kenmerken:

- **24-uursopvang:** de cliënten hoefden 's ochtends de locatie niet te verlaten (zoals wel het geval is bij de nachtopvang), maar mochten de hele dag bij de permanente winteropvang in de Lozerhof blijven
- Toegankelijk voor zowel **rechthebbenden** als **niet-rechthebbenden**
- Alleen toegankelijk voor cliënten met **regiobinding**

De permanente winteropvang was gericht op de populatie 'feitelijk daklozen' in Den Haag. Feitelijk daklozen zijn mensen zonder vaste verblijfplaats die: op straat of in een andere openbare ruimte leven; die kortdurend gebruikmaken van de nachtopvang of andere laagdrempelige opvang; of die op niet-structurele basis bij familie, vrienden of kennissen slapen.^{vi}

Of de feitelijk daklozen rechthebbend of niet-rechthebbend waren, was niet relevant. Niet-rechthebbenden zijn mensen die niet in aanmerking komen voor opvang volgens de Wet maatschappelijke opvang (Wmo), zoals sommige arbeidsmigranten of ongedocumenteerde vluchtelingen. Deze personen vallen normaal buiten de doelgroep voor (kleinschalige) opvang van gemeenten.

Wel relevant voor een plek in de permanente winteropvang in de Lozerhof was of men een regiobinding had met Den Haag. Cliënten met regiobinding zijn mensen die kunnen aantonen dat zij een duurzame relatie hebben met de gemeente. Dit houdt in dat mensen bij het Daklozenloket, cliëntenorganisaties, Barka, opvanginstellingen en/of handhavers bekend zijn.

Inrichting van de permanente winteropvang 2021/2022

Voormalig verpleeghuis Lozerhof heeft ruimte om veel mensen onderdak te bieden. Voor de opvang van dak- en thuislozen is gekozen voor een capaciteit van 160, verdeeld over vier verdiepingen. Elke verdieping heeft twee vleugels (met uitzondering van de begane grond die één vleugel heeft).

Bij binnenkomst in de Lozerhof was er een ontvangstbalie en een grote open gezamenlijke ruimte. Elke verdieping had tweepersoonsslaapkamers. Er waren in het gebouw ook eenpersoonsslaapkamers (tien stuks) die vooral werden ingezet voor de opvang van cliënten met multiproblematiek die écht niet met een ander op een kamer konden verblijven. De vrouwelijke cliënten hadden een eigen vleugel op de begane grond, zodat ze zichtbaar waren voor medewerkers. De mannelijke en vrouwelijke cliënten werden dus apart van elkaar opgevangen. Men mocht niet bij elkaar op de kamer komen. Per vleugel was een zorgmedewerker van het Leger des Heils aanwezig.

In totaal waren er zeven zorgmedewerkers aanwezig op de vloer, naast twee 'lopers' die door het gebouw liepen om facilitaire zaken in orde te maken. Daarnaast was er bezetting van de receptie. Onderling vond contact plaats via portofoons.

Op de begane grond was ook een gang met aan weerszijden de kantoren van het Leger des Heils en de ketenpartners. Deze kantoren waren eenvoudig ingericht. Voor de gesprekken van de Straatdokter en -verpleegkundigen was in een van de ruimtes een bed aanwezig.

Vanuit de organisatie (het Leger des Heils) is er vooral in het begin gepoogd om een huiselijke sfeer te creëren. De eerste twee maanden van opening was er een kapper aanwezig die de cliënten knipbeurtten gaf. Na twee maanden is dit initiatief echter gestopt, omdat de kapper niet meer is teruggekeerd (reden onbekend). Er was nog wel een kledingwinkel met gedoneerde kleding. De cliënten hebben deze winkel zelf opgericht; cliënten konden er iets uitzoeken.



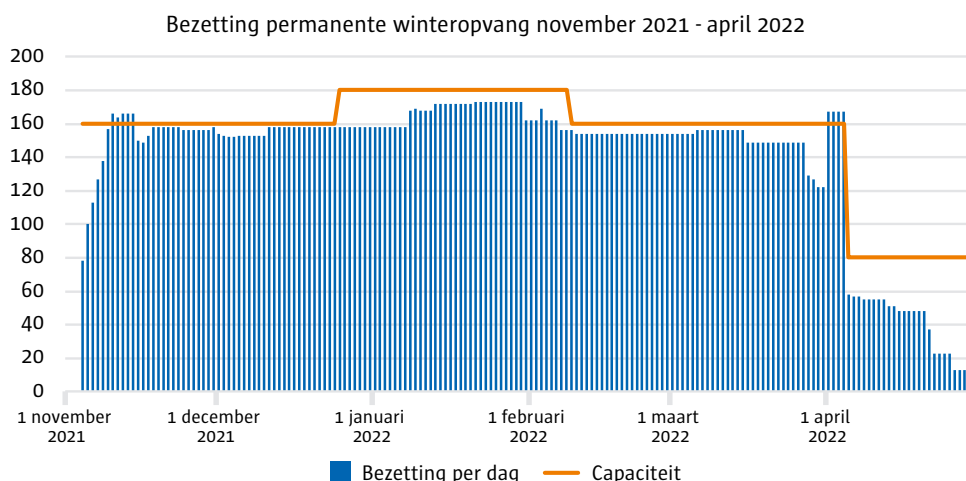
“Het doel van het Leger was om [op de permanente winteropvang] een huiselijke sfeer te creëren en dat is goed gelukt. Daar kunnen we heel erg trots op zijn.” – Coördinator, Leger des Heils.

“Ik ben daar veel geweest. Ik denk dat ze het bij de Lozerhof best leuk hebben gedaan. Er komt heel veel negativiteit vanuit ambtenaren over die plek. Ik vind dat ze het leuk hebben gedaan. Ook de bejegening van het Leger; de manier waarop ze met mensen omgaan daar.” – Straatconsulaat.

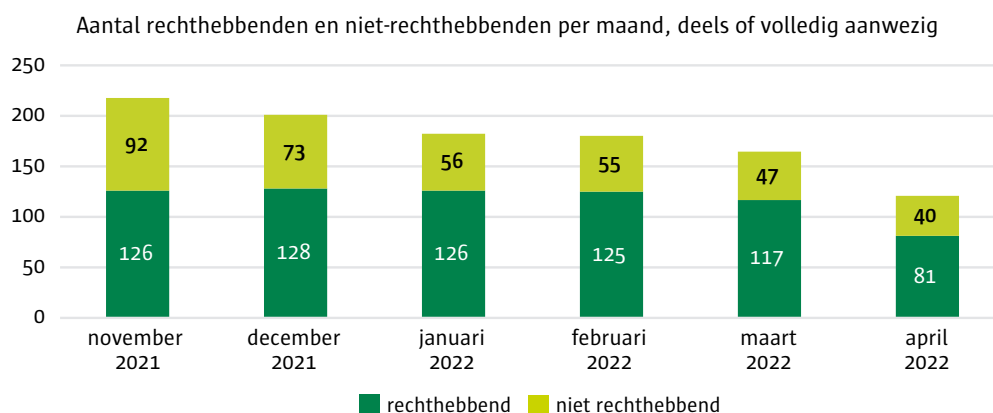
Er waren vaste tijden voor het ontbijt, lunch en avondeten. De maaltijden werden uitgedeeld op de afdelingen. Elke vleugel had een gezamenlijke ruimte en daar konden mensen ook hun maaltijd nuttigen. In de praktijk aten mensen ook vaak op hun eigen kamer.

Bezetting van de permanente winteropvang 2021/2022

Onderstaande figuur toont de capaciteit en de bezetting (per dag) van de permanente winteropvang in de periode tussen 4 november en 30 april. De gemiddelde verblijfsduur is ruim 13 weken, zowel voor rechthebbenden als voor niet-rechthebbenden.



Figuur 2 Bezetting en capaciteit van de permanente winteropvang.



Figuur 3 Aantal rechthebbenden en niet-rechthebbenden in de permanente winteropvang, naar maand*

* Ook alle rechthebbenden of niet-rechthebbenden die slechts een deel van de maand in de permanente winteropvang verbleven, zijn meegenomen in de aantallen. Om deze reden kan het aantal mensen dat er in een maand verbleef, boven de capaciteit van 160 uitkomen.



Onderzoeksvraag en -doelen

Onderzoeksdoel

Dit onderzoek had als doel om de permanente winteropvang in de winter van 21/22 te evalueren. Evaluatie van deze opvang geeft inzicht in de meerwaarde van permanente winteropvang versus het reguliere aanbod (winterkoudeopvang en reguliere nachtopvang). Wat levert permanente winteropvang op voor cliënten en voor de stad? Wat biedt het extra ten opzichte van de winterkoude regeling en is het een verrijking van de reguliere nachtopvang? Tevens biedt dit onderzoek handvatten voor de opzet en aard van eventuele nieuwe dergelijke opvangvoorzieningen in de toekomst.

Dit onderzoek sluit daarnaast aan bij eerdere onderzoeken naar kleinschalige 24-uursopvang in Den Haag, zoals het Hotelonderzoek^{III} en het Sportlaan onderzoek.^{IV} De resultaten van de onderzoeken samen kunnen dienen ter onderbouwing voor de bredere aanpak richting kleinschalige, 24-uursopvang in Den Haag.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Wat is de meerwaarde van het toevoegen van de permanente winteropvang aan het reguliere aanbod?

Om de meerwaarde van de permanente winteropvang te bepalen worden onderstaande deelvragen beantwoord:

1. Hoe is de permanente winteropvang ingericht?
2. Welke cliënten verblijven in deze opvang?
3. Hoe verhoudt de permanente winteropvang zich tot bestaande opvang?
4. Wat is het effect van het openstellen van de permanente winteropvang?
 - a. Op **overlast op straat**: *is er sprake van afname/toename/verplaatsing van overlast?*
 - b. Op **het oplossen van zorgproblemen**: *Lost de permanente winteropvang zorgproblemen op en levert het zorgwinst op? Dit omvat zowel behandelingen als gezondheidszorg (inclusief medische zorg). Zijn er bepaalde (medische) complicaties voorkómen?*
 - c. Op **doorstroom** richting vervolgoopvang, zelfstandig wonen, werk en duurzaam herstelperspectief: *de rol van hersteltrajecten in doorstroom. Maatwerkarrangementen, ondersteuning en begeleiding vanuit het Leger des Heils.*

Tevens wordt er gekeken naar de effecten:

- Op **welzijn** cliënten: *geeft het verblijf de beoogde rust en verbetert het welzijn?*
 - Op **reguliere ketenaanbod**
 - Op **aanwezigheid doelgroep in Den Haag**: *aanzuigende werking/nieuwe instroom?*
 - Op **instroom uitkeringsvragers**
 - Op **aantal buitenslapers**
5. Zijn er betere alternatieven voor de permanente winteropvang? En hoe zien deze alternatieven er dan uit?
 6. Wat zijn de ervaringen in Amsterdam met de permanente winteropvang?

Onderzoekopzet

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Door in gesprek te gaan met zowel professionals betrokken bij de opvang als met cliëntorganisaties is getracht een compleet beeld te schetsen van de mogelijke meerwaarde van deze vorm van opvang.

Specifiek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

1. **Interviews** met professionals en cliëntorganisaties
2. **Analyse van registratiedata:** Deze data zijn afkomstig van het Daklozenloket, Barka, en het Straatteam. Voorafgaand aan dit onderzoek en ten tijde van de start van de permanente winteropvang is in samenwerking met genoemde partijen nagegaan welke gegevens verzameld (kunnen) worden.
3. **Documentonderzoek.**

Uitvoering onderzoek

Kwalitatieve gegevens – interviews met professionals

Er zijn interviews gehouden met professionals betrokken bij de permanente winteropvang over hun ervaringen. Hierbij werd een semigestructureerde vragenlijst gebruikt. De individuele interviews werden online afgenomen door een onderzoeker van de afdeling Epidemiologie van de GGD Haaglanden. Er zijn 16 interviews gehouden waarbij gesproken is met 19 professionals uit 11 verschillende organisaties:

- | | |
|--|--|
| • Leger des Heils | • Hoogleraar maatschappelijke zorg Judith Wolf |
| • Haagse Wijk- en Woonzorg | • Straatconsulaat |
| • Haagse Beveiligingsdienst | • GGD Amsterdam |
| • Straatteam [onderdeel van het Daklozenloket] | • Straat pastoraat |
| • Stichting Barka | • Kessler stichting |
| • Politie locatie Beresteinlaan | |

De interviews hebben informatie opgeleverd over:

- Inrichting/opzet van de permanente winteropvang: inrichting, toelating, ondersteuning, overlast
- Cliënten in de opvang: kenmerken, welzijn, zorgvraag, door- en uitstroom, aantal buitenslapers
- Betrokken partijen en samenwerking in de keten
- Permanente winteropvang in de toekomst/alternatieven

Kwantitatieve gegevens – registratiegegevens Daklozenloket, Stichting Barka

Via bovengenoemde partijen is ook kwantitatieve informatie verkregen over het verblijf van de cliënten in de permanente winteropvang. Het gaat hierbij om informatie over de doelgroep binnen, de lengte van het verblijf, en de door- en uitstroom.

Het Daklozenloket leverde de volgende geanonimiseerde gegevens aan:

- Bezetting en verblijfsduur
- Aantal unieke personen
- Doelgroep binnen: geslacht, leeftijd, reden dakloosheid, woonsituatie, reden van uitstroom, rechthebbenden/niet-rechthebbenden, bekend/niet-bekend, regiobinding
- Maatwerkarrangementen

Daarnaast zijn er nog gegevens opgenomen over de kosten van de permanente winteropvang aan de Lozerhof. Deze zijn opgenomen in bijlage 3.



Analyses

De digitale interviewgesprekken zijn opgenomen via Microsoft Teams en zijn vervolgens volledig getranscribeerd. De analyse van deze interviews werd uitgevoerd middels een analyseschema in Excel. Aan de hand van de deelvragen is een lijst van de topics en subtopics gevormd, die als basis diende voor dit analyseschema. De geanonimiseerde kwantitatieve gegevens van het Daklozenloket zijn met de programma's Excel en SPSS (versie 25.0) geanalyseerd. De documentanalyse vond plaats op basis van de topics in de verschillende deelvragen.

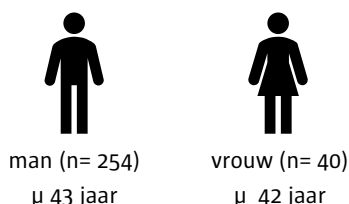
Privacy

De respondenten van de interviews hebben voorafgaand aan het interview toestemming gegeven voor deelname aan het onderzoek, het opnemen van het interview en het anoniem verwerken van uitspraken in de rapportage. Namen van medewerkers betrokken bij het onderzoek zijn geanonimiseerd; het gaat om de instelling, niet om de persoon. Transcripten van de interviews zijn anoniem opgeslagen op een beveiligde server in een map waartoe alleen de betrokken onderzoekers toegang hebben. De aangeleverde informatie van de gemeente Den Haag en Stichting Barka is in zoverre geanonimiseerd dat de data niet tot personen herleidbaar zijn. Ook deze gegevens zijn opgeslagen op een beveiligde server in een map alleen toegankelijk voor de betrokken onderzoekers.

Door de laagdrempelige aard van de opvang - iedereen met aantoonbare binding met Den Haag kwam in principe in aanmerking om bij de permanente winteropvang te verblijven - is de cliëntengroep niet eenduidig en daarom lastig te beschrijven. Om toch een beeld te krijgen van de cliënten die verbleven is gevraagd of er subgroepen in de populatie te onderscheiden zijn.

Het is echter lastig gebleken om duidelijke subgroepen te definiëren binnen de grote groep dak- en thuislozen in de opvang. Via de registratiegegevens van het Daklozenloket is het mogelijk zicht te krijgen op specifieke kenmerken van de groep dak- en thuisloze mensen (in totaal 294 personen) die in de permanente winteropvang verbleven.

De meest voor de hand liggende verdeling is **mannen versus vrouwen**.



De gemiddelde leeftijd van de mannen is 43 jaar, bij vrouwen is deze iets lager, 42 jaar. De leeftijd varieert van 21 jaar tot 92 jaar (6 personen zijn 65 jaar of ouder). De helft van de personen is tussen de 36 en 54 jaar oud, bijna een derde van de personen is tussen de 21 en 35 jaar oud en de rest van de personen is 55 jaar of ouder. Qua nationaliteit heeft 32% een Nederlandse achtergrond. Personen met een Poolse nationaliteit zijn daarna het meest vertegenwoordigd (15%).

Ook de reden waarom men dakloos is geworden is moeilijk in categorieën in te delen. In de meeste gevallen gaat het om huisuitzetting of dakloosheid na een periode van detentie. Bij 51% is de reden een 'andere'.

Tabel 3 Reden dakloosheid (N=294)

	Percentage (%)
Gedwongen verkoop eigen woning	n<7*
Beëindiging verblijf detentie	8
Beëindiging verblijf maatschappelijke opvang	4
Beëindiging verblijf zorginstelling	5
Echtscheiding	n<7*
Remigratie	3
Uithuiszetting door huisgenoten	10
Uithuiszetting door verhuurder	9
Vrijwillige beëindiging huurcontract	n<7*
Onbekend/niet geregistreerd	6
Anders	51

* Om herleidbaarheid van individuele personen te voorkomen worden enkel percentages weergegeven die aantallen van 7 of meer vertegenwoordigen



Wanneer je kijkt naar de doelgroep ter plekke is er ook onderscheid te maken naar eventuele (psychische) **problematiek en hulpvraag**. Zo kun je een groep identificeren die kampt met verslaving, waarbinnen de groep ‘drinkers’ en drugsgebruikers te onderscheiden zijn. Echter zijn er ook mensen die lijden aan psychoses, of andere psychische stoornissen. Tijdens onze gesprekken hebben we signalen ontvangen dat bijvoorbeeld Oost-Europeanen in de opvang, vaak arbeidsmigranten (rechthebbend en niet-rechthebbend), vrijwel allemaal kampen met een vorm van verslaving of psychiatrische problematiek. Dat is in deze groep de voornaamste reden voor dakloosheid.

Daarnaast is er een groep die zeer moeilijk te begeleiden is. Deze moeilijk begeleidbare groep, samen met de groep echte zorgmijders, zijn diegenen die vaak op straat verblijven. Dit zijn de zogenaamde **‘buitenslapers’**. Deze groep is over het algemeen goed in beeld bij de hulpverleners, al zijn de meningen hierover verdeeld. Een deel van deze groep is vanwege de langere duur van de opvang en het behoud van de eigen regie (geen specifieke voorwaarden aan de opvang) toch bereid gevonden binnen in de opvang te verblijven.

Het Straatteam van de gemeente Den Haag brengt de buitenslapers in de stad in kaart en biedt hen ondersteuning. Het gaat hierbij echter enkel om rechthebbende buitenslapers en enkele uitgeprocedeerde mensen.

Uit hun gegevens blijkt dat het aantal buitenslapers in de permanente winteropvang rond de jaarwisseling op z’n hoogtepunt was: 30 van de gemiddeld 40 buitenslapers in de stad verbleven toen in de permanente winteropvang. In de maanden erna is dit aantal afgenomen.

Tabel 4 Aantal unieke rechthebbende buitenslapers per maand*

	November 2021	December 2021	Januari 2022	Februari 2022	Maart 2022	April (eind maart) 2022
Aantal unieke buitenslapers in Den Haag	40	40	40	40	40	40
Aantal unieke buitenslapers in de permanente winteropvang	10	30	30	20	10	<7**

* Het gaat hier om gemiddelden

** Om herleidbaarheid van individuele personen te voorkomen worden aantallen onder de 7 weergegeven als ‘<7’

Bij Stichting Barka, die zich richt op Oost-Europese migranten, zijn er gemiddeld 65-85 buitenslapers per maand bekend. Dit aantal betreft enkel arbeidsmigranten. Daarvan verbleven er ten tijde van het interview (maart 2022) 29 personen in de permanente winteropvang.

Wanneer de winterkoudeopvang geopend is overnachten er hier zo’n 35 mensen van de geschatte totale groep Oost-Europese arbeidsmigranten. De overige ±20 mensen waren op het moment van spreken onbekend bij de organisatie. Kortom, op basis van het totale gemiddelde aantal buitenslapers per maand kan gesteld worden dat er gemiddeld 30-50 arbeidsmigranten op straat verbleven (wanneer de winterkoudeopvang niet geopend was) en een kleine 30 in de permanente winteropvang.



“Dus meer of minder. Moeilijk om te zeggen, want nu deze mensen zitten hier en morgen gaan ze naar Rotterdam of naar Leiden.” – Stichting Barka.

“Nou, ik denk dat er hooguit een groepje van 10 mensen is die echt zorgmijgend zijn en op straat zit. Voor de rest hebben mensen wel de mogelijkheid gehad om binnen te komen” – Manager Leger des Heils.

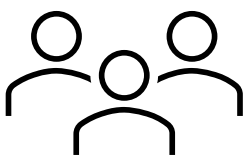
“Dan denk ik: Ammehoela! Dan kijk je weer alleen naar die rechthebbenden die jij in beeld hebt vanuit jouw rol. Dan kijk je niet naar die ongedocumenteerden. Er zitten nog steeds 12 die weer op de straat gaan belanden. Dan kijk je niet naar die arbeidsmigranten die weer in een tentje belanden bij Madurodam. Want die zitten er! 100%. En als je voor de rechthebbenden niet genoeg vervolglekken regelt, dan groeit die groep” – Straatconsulaat.

Een andere voor de hand liggende verdeling is ‘**rechthebbenden**’ versus ‘**niet-rechthebbenden**’.

Niet-rechthebbenden hebben (buiten de lockdown opvang tijdens corona) geen recht op een plekje in de maatschappelijke opvang. De permanente winteropvang in de Lozerhof was hier een uitzondering op.



Rechthebbend (n= 191)



Niet-rechthebbend (n= 103)

Op basis van de interviews is getracht een nog specifiekere onderscheid in de cliëntenpopulatie aan te brengen. De niet-rechthebbenden zijn verder onder te verdelen in:

- **Ongedocumenteerde mensen:** een deel van de groep ongedocumenteerde mensen in Den Haag is via de permanente winteropvang in beeld gekomen bij de gemeente. Eer verbleven zeven ongedocumenteerde mensen in de permanente winteropvang. Zij waren allemaal eerder nog niet in beeld (d.w.z. geassocieerd als ‘nieuw’ in de registratie bij het Daklozenloket). Uit signalen blijkt dat het voor deze doelgroep in de praktijk lastig is geweest om op de beddenlijst van de permanente winteropvang terecht te komen. Voorheen bleef deze groep in hun eigen netwerk. Zij hebben nu de kans gegrepen (tijdelijk) uit dit netwerk te stappen om deze zodoende minder te belasten. Dit was tot dusverre een vrij onzichtbaar deel van de populatie waar toch een opvangbehoefte leeft.



“Bij de ongedocumenteerden zie je eigenlijk dat een klein gedeelte uit marginale woonomstandigheden komt en wel ergens een keldertje of een bankie had bij iemand. Ongeveer de helft van de groep, en de andere helft was gewoon structureel in de parkeergarage aan het slapen omdat ze niet ergens in een netwerk terecht konden”
– Straatconsulaat.

- **Arbeidsmigranten:** dit is een diverse groep. Het Straatconsulaat onderscheidt de groep op basis van duur van uitval van werk en duur van aanwezigheid in de regio. Een deel van de groep in de opvang had werk of perspectief op werk op korte termijn. Een ander deel had geen werk. De verwachting was dat zij na het sluiten van de permanente winteropvang uit het zicht zouden verdwijnen of weer op straat terecht zouden komen.

Overige kenmerken van de cliëntenpopulatie

Bijna alle personen in de permanente winteropvang hadden voorafgaand aan de periode van de permanente winteropvang geen vast onderdak. Het merendeel was afhankelijk van de nachtopvang of sliep buiten. Een kwart van de rechthebbenden verbleef voorafgaand aan verblijf in de permanente winteropvang tijdelijk bij familie of vrienden (25%). Niet-rechthebbenden leefden in de maanden voor de permanente winteropvang allemaal buiten op straat of waren afhankelijk van de nachtopvang (respectievelijk 36% en 58% bij niet-rechthebbenden versus 28% en 32% bij rechthebbenden).



Tabel 5 Woonsituatie vóór opvang naar rechthebbend of niet-rechthebbend (N=294)

	% Rechthebbend	% Niet-rechthebbend
Eigen zelfstandige woonruimte of huurwoning	n <7*	n <7*
Geen vast onderdak, tijdelijk bij familie of vrienden	25	n <7*
Geen vast onderdak, buiten op straat	28	36
Geen vast onderdak, nachtopvang	32	58
Instelling GGZ, penitentiair, of MO	n <7*	n <7*
Huisuitzetting	n <7*	n <7*
Permanent inwonend bij familie of vrienden	n <7*	n <7*
Anders	10	n <7*
	N=191	N=103

* Om herleidbaarheid van individuele personen te voorkomen worden enkel percentages weergegeven die aantallen van 7 of meer vertegenwoordigen.

In verschillende interviews werd benoemd dat een (groot) deel van de cliënten van de permanente winteropvang uit detentie afkomstig was. Volgens de gesproken professionals, die direct contact hebben met de doelgroep, droeg dit bij aan de verslechtering van de sfeer. Dit was met name het geval in de laatste weken dat de opvang open was. In de registratiedata van het Daklozenloket is dit beeld echter niet direct terug te zien. De intake is een momentopname (waar verbleef iemand direct voor registratie bij het Daklozenloket?) en vat wellicht niet volledig of mensen recentelijk wel of niet in detentie zijn geweest. Mogelijk verbleef deze groep bijvoorbeeld nadat ze vrijkwamen eerst op straat.

Maatwerkarrangementen

Een indicator voor (de intensiteit van) de ondersteuning die de cliënten ontvangen, is het maatwerkarrangement (mwa). Zorgaanbieders voeren dit uit in opdracht van de gemeente Den Haag. Maatwerkarrangementen zijn bedoeld voor inwoners die (tijdelijk) niet de regie over hun eigen leven kunnen voeren. Zij kunnen op de gemeente rekenen voor ondersteuning op maat. Zorgaanbieders voeren dit uit in opdracht van de gemeente Den Haag. Niet alle cliënten ontvangen een maatwerkarrangement. Dit wordt bepaald door de casemanagers van het Daklozenloket. Hieronder volgt een beschrijving van de maatwerkarrangementen die de cliënten hebben ontvangen in de periode dat ze in de permanente winteropvang verbleven. Onderstaande aantallen zijn exclusief personen die al voorafgaand aan verblijf in de permanente winteropvang een maatwerkarrangement toegewezen hadden gekregen.

In totaal zijn er 87 mwa's, verdeeld over 30 personen, uitgeschreven gedurende de openstelling van de permanente winteropvang. Dit resultaat is gebaseerd op de cijfers zoals ze bekend waren op 18 mei 2022. Het is mogelijk dat er na deze datum nog mwa's zijn aangevraagd voor de groep met een nog lopend traject (81 personen). Dat geeft mogelijk een onderschatting van het aantal uitgeschreven maatwerkarrangementen voor de groep rechthebbenden die in de permanente winteropvang verbleef.

Tabel 6 Maatwerkarrangementen verleend aan rechthebbenden én na ingang PWO*

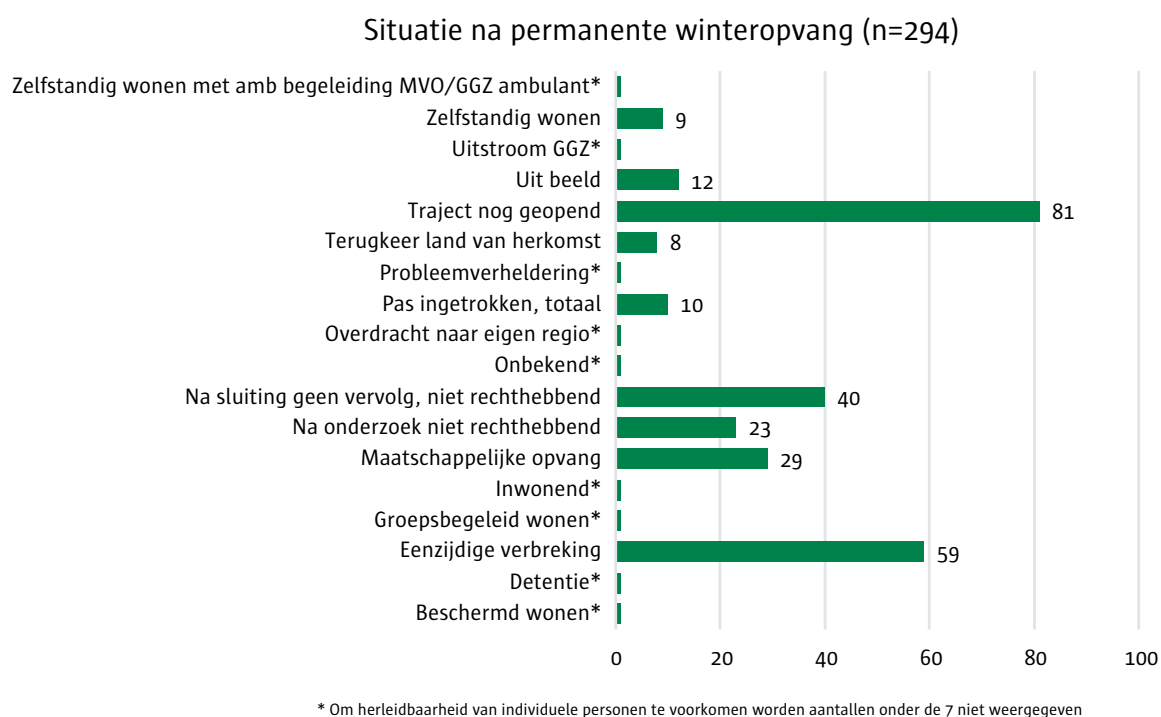
Maatwerkarrangement	Aantal
Bereik- en beschikbaarheid Intensief (PGBF)	1
Bereik- en beschikbaarheid Intensief (ZIN)	8
Bereik- en beschikbaarheid Plus (ZIN)	2
Dagbesteding Intensief	1
Dagbesteding Intensief 16 tot 23 jaar (ZIN)	1
Dagbesteding Plus (PGBF)	1
Dagbesteding Plus (ZIN)	4
Dagbesteding Plus 16 tot 23 jaar (ZIN)	1
Dagbesteding Start (ZIN)	1
Financiën Basis (ZIN)	2
Financiën Basis 16 tot 23 jaar (ZIN)	1
Financiën Plus (ZIN)	1
Forfaitaire periode (ZIN)	1
Overgangstarief doorstroom 3 (ZIN)	1
Sociaal en persoonlijk functioneren Basis (ZIN)	10
Sociaal en persoonlijk functioneren Intensief (ZIN)	4
Sociaal en persoonlijk functioneren Plus (PGBF)	2
Sociaal en persoonlijk functioneren Plus (ZIN)	15
Sociaal en persoonlijk functioneren Plus 16 tot 23 jaar (ZIN)	3
Voeren van een huishouden Basis (ZIN)	1
Wonen Intensief (ZIN)	8
Wonen Plus (PGBF)	1
Wonen Plus (ZIN)	2
Zelfzorg en gezondheid Basis (ZIN)	4
Zelfzorg en gezondheid Intensief (PGBF)	1
Zelfzorg en gezondheid Intensief (ZIN)	5
Zelfzorg en gezondheid Plus (ZIN)	5
Totaal	87

* Dit betekent dat de personen die al voorafgaand aan verblijf in de permanente winteropvang een maatwerkarrangement toegewezen hebben gekregen niet in de aantallen zijn opgenomen.



Situatie na verblijf in de permanente winteropvang

Na het verblijf in de permanente winteropvang zijn er 9 mensen zelfstandig gaan wonen. Van het merendeel van de cliënten (n=81) loopt hun traject nog. Ook is er een deel voor wie er geen structurele oplossing was na de permanente winteropvang, omdat zij ofwel niet-rechthebbend waren (n= 40), ofwel omdat er sprake was van eenzijdige verbreking van het verblijf in de permanente winteropvang (n= 59). 29 mensen zaten ten tijde van schrijven van dit rapport in de maatschappelijke opvang. Deze resultaten zijn gebaseerd op de cijfers zoals ze bekend waren op 18 mei 2022.



Figuur 4 Situatie na verblijf in de permanente winteropvang voor zowel rechthebbenden als niet-rechthebbenden

Dit financiële overzicht geeft een indicatie van de kosten van de permanente winteropvang in de Lozerhof. Het overzicht bestrijkt de periode tussen 4 november 2021 en 30 april 2022. Oorspronkelijk zou de opvang t/m 31 maart zijn, maar deze is verlengd t/m 30 april.

In het collegebesluit OCW/10194114 RIS310387 is destijds een bedrag geraamd van 3,5 miljoen euro. Uiteindelijk is op basis van onderstaande informatie een bedrag van 4 miljoen euro nodig gebleken. Dit is echter wel inclusief een maand extra opvang voor de groep waarvoor ten tijde van 31 maart 2022 nog geen alternatieve opvang in beeld was. Op 30 april is ook deze groep definitief uit de opvang vertrokken.

Begroting aangepast in maart '22 permanente winteropvang incl. verlenging	6 maanden nov '21 t/m apr '22	per maand
1. Subsidie LdH CVS/29579	€ 3.337.317	€ 556.220
2. Subs LdH - uitbreiding met 20 plekken tussen 25 december en 8 februari	€ 58.604	€ 9.767
3. Huur JA-D-R okt'21 t/m april'22	€ 270.000	€ 45.000
4. Nuts 1 JA-D-R huisvest. Aug'21 - mrt'22	€ 32.709	€ 5.451
5. Nuts 2 JA-D-R-nacalculatie energie okt - feb'22	€ 181.122	€ 30.187
6. Nuts 1 JA-D-R huisvest. apr'22, energie mrt en apr'22	€ 120.248	€ 20.041
Geschat bedrag		
Totaal	€ 4.000.000	€ 666.667

Toelichting kostenposten:

- Subsidie Leger des Heils
 - De subsidie voor het Leger des Heils is gebruikt voor de volgende kostenposten:
 - Hotelmatige kosten (inventaris, energie, onderhoudskosten)
 - Cliëntgebonden kosten per plek (o.a. voeding, was, schoonmaak)
 - Directe personeelskosten per cliënt & in te zetten functiemix (management/coördinatie, ondersteuning, beveiliging)
 - Overige kosten (o.a. indirecte personeelskosten)
- Subsidie Leger des Heils voor uitbreiding van de opvang van 160 naar 180 plekken.
- De huur voor de Lozerhof
- Een vast bedrag voor gas en elektriciteit – periode augustus/maart
- Nacalculatie voor gas en elektriciteitskosten
- Een vast bedrag voor gas en elektriciteit – periode maart/april



- I RIS310311 <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10705247/1/RIS310311+Afdoning+motie+Permanente+winteropvang+voor+Daklozen>, https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/704546?parent_event=858288
- II Wolf J, Jansen C. Krachtwerk Basismethodiek in de vrouwenopvang. Nijmegen: Impuls – Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, Radboudumc, 2011
- III Ligtenberg W, Maat R, Dijk A van, Meer R van der. Opvang van dak- en thuislozen in Haagse hotels. Wat valt te leren van kleinschalige 24-uursopvang ten tijde van de coronacrisis? GGD Haaglanden, 2021. <https://gezondheidsgids.ggdhaaglanden.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=124>
- IV Maat R, Ligtenberg W, Meer R van der. Evaluatie dak- en thuislozenopvang Sportlaan. Onderzoek naar ervaringen van cliënten, professionals en buurtbewoners en de uitstroom van cliënten. GGD Haaglanden, 2021. <https://gezondheidsgids.ggdhaaglanden.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=126> Kwetsbaar (ggdhaaglanden.nl)
- V <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd/daklozen#:~:text=Dit%20zijn%20mensen%20die%20slapen,kennissen%20of%20familie%2C%20zonder%20vaste>
- VI Wolf J, Zwikker M, Nicholas S, van Bakel H, Reinking D, Op achterstand. Een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag. Utrecht: Trimbos-instituut, 2002
- VII [https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd#:~:text=Van%20het%20totaal%20aantal%20daklozen,tot%2062%20procent%20\(2021\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd#:~:text=Van%20het%20totaal%20aantal%20daklozen,tot%2062%20procent%20(2021).)
- VIII Dakloosheidscijfers roepen vragen op - Vereniging Valente. <https://www.valente.nl/nieuws/reactie-valente-cbs-cijfers-dakloosheid/#:~:text=De%20nieuwe%20schatting%20van%20het,hel%20om%2032.000%20mensen%20gaan>.
- IX <https://www.mensenrechten.nl/themas>
- X Huber M, van Doorn L, Davelaar M, Waar staan we in de aanpak van dakloosheid in Nederland?. Sociale vraagstukken, 2022. <https://www.socialevraagstukken.nl/waar-we-staan-in-de-aanpak-van-dakloosheid-in-nederland/>
- XI <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201120IPR92124/eu-should-set-goal-to-end-homelessness-by-2030>
- XII Gemeente Den Haag, 'Samen voor de stad', Coalitieakkoord 2019-2022 , 9 december 2019. https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8273586/1/Bijlage_Samen_voor_de_stad_coalitieakkoord_2019_2022
- XIII Gemeente Den Haag, Tien Punten Plan Maatschappelijke Opvang, 1 dec 2018 https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3a9pmq6lwR8J:https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7182802/1/RIS301432_Bijlage+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

GGD Haaglanden
Productgroep Epidemiologie en Gezondheidsbevordering
Afdeling Epidemiologie
Postbus 16130
2500 BC Den Haag
Tel: 070-3537266
Email: regina.vandermeer@ggdhaaglanden.nl

Overname van gegevens is toegestaan, mits voorzien van
duidelijke bronvermelding

Auteurs:

Tayma van Pomeroy
Robine Maat
Ad van Dijk
Regina van der Meer

Den Haag, juli 2022