

BREDE RAAD 010

Van een mensonterend naar een menswaardig bestaan

*Advies over een integrale aanpak om het aantal van 2.700 bij de
gemeente bekende daklozen te laten dalen*



Schakel tussen de Rotterdammer en het sociaal beleid

Door
Adviesteam Dakloosheid

Januari 2025

Contact
Brede Raad 010
Info@brederaad-010.nl

m. 06 – 27 27 93 60

NB bij de foto: Een dakloze kunstenaar verbeeldde met foto's hoe het voor haar voelt om geen huis te hebben. Inmiddels heeft zij weer een huis.

De Brede Raad 010 is het adviesorgaan van de gemeente Rotterdam voor beleid in het sociaal domein: de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Armoedebeleid en Schulddienstverlening. Op basis van de ervaringen van Rotterdammers maakt de Brede Raad 010 adviezen voor het college van B&W. Door de stem van Rotterdammers te laten horen, is de ambitie van de Brede Raad 010 het beleid beter te laten aansluiten op de praktijk.

VAN EEN MENS ONTEREND NAAR EEN MENSWAARDIG BESTAAN

Inhoud

	Pagina
Voorwoord	4
De adviezen op een rij	5
1. Inleiding	6
2. Wat maken mensen mee?	7
2.1 Gezondheid	9
2.2 Hulpverlening	9
2.3 Huisvesting	10
3. Winterkouderegeling	11
4. Integrale benadering	13
Conclusie	15

Voorwoord

Waar ligt de rode lijn? Volgens de fractie van D66 in de gemeenteraad van Rotterdam is de grens dat een kwetsbare ongedocumenteerde dakloze op straat overlijdt. Dat zou reden zijn om uit de coalitie te stappen. Aldus de NRC van 4 december 2024. Rotterdammers die in de nachtopvang hebben verbleven of gebruik hebben gemaakt van de Winterkouderegeling denken daar waarschijnlijk anders over. Voor hen is elke nacht op straat er al één te veel. Voor vier daklozen is dit letterlijk het geval: zij zijn in 2024 op straat overleden.


Naar aanleiding van signalen over hoe de gemeente Rotterdam met daklozen omgaat in verschillende vormen van wel of geen opvang heeft de Brede Raad 010 dit advies geschreven. De opvang van daklozen valt onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Om te rechtvaardigen dat een lokale overheid beleid voert om dakloosheid tegen te gaan, kun je ook uitgaan van medemenselijkheid en je baseren op het VN-verdrag voor de rechten van de mens met een beperking, art. 19. De meeste daklozen hebben een psychische kwetsbaarheid die maakt dat dit verdrag op hen van toepassing is.

Daklozen zelf en de organisaties die zich om hun lot bekommeren, dragen in dit advies opties aan die het beleid tegen dakloosheid verbeteren. Ook hebben we omwonenden gesproken over de overlast die zij ervaren. In een wereldstad als Rotterdam zul je dakloosheid nooit helemaal kunnen uitbannen. Maar we moeten meer kunnen doen dan wachten tot er weer een kwetsbare (ongedocumenteerde) dakloze op straat overlijdt en dan een grens trekken.



Koen van Dijk,
Directeur-voorzitter

De adviezen op een rij

1.  Benader daklozenproblematiek integraal. Zorg voor een combinatie van begeleiding naar werk, huisvesting en zorg, zodat mensen structureel uit hun kwetsbare positie kunnen komen.
2. Heb aandacht voor fysieke én mentale gezondheid van álle daklozen.
3. Neem in de aanbestedingen voor betrokken partijen op dat zij moeten samenwerken.
4. Denk in kansen: er staan panden leeg in Rotterdam. Zet die in voor tijdelijke of permanente huisvesting.
5. Preventie versterken door vroegtijdig financiële problemen, dreigende huisuitzettingen en psychische kwetsbaarheden te signaleren. Zo kunnen mensen worden geholpen vóórdát ze dakloos raken. Dit vereist nauwe samenwerking tussen verschillende hulporganisaties.
6. Stel de Winterkouderegeling open in de koude maanden van het jaar: van november tot en met IJsheiligen, ongeacht de temperatuur.
7. Zorg voor meer begeleiding dan alleen beveiliging. Niet alleen voor de rust ter plekke, ook voor een mogelijk toekomstperspectief.
8. Het voorkomen van gezondheidsrisico's moet ook gelden voor mentale gezondheidsrisico's.
9. Zorg voor meer bussen die stoppen bij overdekte wachtplekken op meer dagbestedingslocaties.
10. Verbeter het vervoer: voorkom lange wachttijden buiten en overlast voor de omgeving door meer bussen in te zetten door de NAS. Bied mensen de optie om op eigen gelegenheid naar de locatie te laten gaan. En neem meer opstapplaatsen in het vervoersschema op.
11. Zorg voor optimale scheiding van mannen en vrouwen omwille van veiligheid.
12. Zet ervaringsdeskundigen in om de ontvangst van gasten in goede banen te leiden en ter vermindering van de agressie.
13. Verbeter de intake van de mensen, bijvoorbeeld door direct een medische check uit te voeren.
14. Betrek bij de intake in de Winterkouderegeling aandacht voor werkgelegenheid.

1. Inleiding

2.700 daklozen in Rotterdam zijn bekend bij de gemeente. Veldwerkers, straatadvocaten, straatartsen en andere hulpverleners hebben contact met hen. De ene keer om hen te overtuigen van een behandeling, opvang of anderszins. De andere keer alleen om te weten hoe het met hen gaat, zonder hen over te halen gebruik te maken van een vorm van opvang. Sommige mensen kiezen immers bewust voor een leven op straat, al zijn dat er maar heel weinig.

Blijft over de groeiende groep mensen die om uiteenlopende redenen op straat terecht komen. Jongeren die thuis niet langer welkom zijn. Arbeidsmigranten voor wie huisvesting en een baan aan elkaar gekoppeld zijn. Mensen met psychische kwetsbaarheid of verslaving. En vrouwen die met hun kinderen vluchten voor geweld achter hun (voormalige) voordeur.

Het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt ROS heeft het over 8.000 mensen in Rotterdam die geen dak boven hun hoofd hebben.

Of je rechthebbende of niet-rechthebbende bent, uit huis geplaatst met schulden, jong of oud, verslaafd of niet, in het bezit bent van een postadres; allerlei kenmerken bepalen voor wat voor soort opvang of hulp je in aanmerking komt. En als je uiteindelijk eigenlijk helemaal nergens in past, is er altijd nog de Winterkouderegeling, voor opvang wanneer de gevoelstemperatuur onder nul graden Celsius is. Een oplossing die even koud en tijdelijk is als het weer dat deze activeert.

Zo vallen daklozen in 'categorieën', waarvoor verschillende organisaties actief zijn: de Nico Adriaan Stichting (NAS), het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt (ROS), het Leger des Heils, de stichting Barka, Vluchtelingenwerk Rotterdam, het Basisberaad, de stichting Ontmoeting, de Pauluskerk, het Rode Kruis en het Centrum voor Dienstverlening (CVD). Rotterdammers die ervaring hebben met de opvang van daklozen hebben hun verhaal gedaan bij de Brede Raad 010. Ook hebben we betrokken ambtenaren, sociale professionals en vrijwilligers gesproken. Met hen zochten we naar antwoorden op de volgende vraag:

Wat kan de gemeente Rotterdam in dit verband doen om het groeiende aantal daklozen in Rotterdam te laten dalen?

De centrale overheid heeft de financiering van de 'bed bad broodregeling' voor daklozen stopgezet en vooralsnog lijkt het college van B&W niet bereid deze op zich te nemen. De eerste resultaten van de terugkeerpilot voor EU-arbeidsmigranten tonen wisselende resultaten en over de toepassing van de winterkouderegeling bestaat al geruime tijd discussie. De rechter heeft geoordeeld dat de gemeenten de regeling niet zomaar kunnen afschaffen; het ziet er ten tijde van het schrijven van dit advies naar uit dat het college tegen deze uitspraak in beroep gaat.

2. Wat maken mensen mee?

Door de wachtlijsten in de GGZ zijn er méér daklozen, vertellen veldwerkers en een oud-medewerker van een woningcorporatie ons. En er zijn nieuwe groepen bijgekomen zoals arbeidsmigranten en jongeren wier ouders hen op straat zetten uit angst gekort te worden op hun uitkering zodra hun kind 18 jaar wordt.¹ Ook mensen die door de woningnood geen huis hebben, eindigen in de nachtopvang. Door de grote woningnood vechten meerdere groepen om dezelfde woning, en zolang de woningnood niet opgelost wordt, zullen er niet méér woningen ter beschikking gesteld worden voor zorgdoelgroepen.

Door de toename van het aantal op straat slapende mensen, ondervinden Rotterdammers overlast. Bewoners van appartementen in de Markthal merken dat de parkeergarage als slaappleats fungeert. Maar ook bijvoorbeeld bij de Nieuwe Binnenweg wordt het drukker. Rond het Centraal Station zie je op steeds meer plekken de sporen van buiten overnachtende mensen. Een voormalig medewerker van een woningcorporatie voorziet wat gaat gebeuren als het aantal daklozen toeneemt en het aantal opvangplaatsen niet meegroeit:

‘Qua overlast kan ik uittekenen wat er zal gaan gebeuren. Je zult zorgdoelgroepen hebben die hun behoefte buiten gaan doen. Of mensen gaan bijvoorbeeld in een kelderbox, waar niemand komt, inbreken en leggen daar dan een matras neer. Of zorgdoelgroepen veroorzaken, omdat ze niet goed verzorgd worden, een uitbraak van een infectieziekte, zoals tbc. En er is de zaak van een bekende van mij geweest. Op een gegeven moment kwam ze ’s avonds van het werk thuis. Er zat blijkbaar een verwarde persoon in haar portiek. Toen zij binnenkwam is hij zo geschrokken, dat hij haar heeft geprobeerd te vermoorden. Ze heeft meerdere operaties moeten ondergaan, maar ze is nooit meer dezelfde geworden. Dit is wat er kan gebeuren als zorgdoelgroepen niet begeleid worden. Ik snap niet dat de politiek denkt dat ze straffeloos op bepaalde voorzieningen kan bezuinigen zonder een andere oplossing te bieden. Dat ze niet beseffen dat dit de hele Rotterdamse bevolking raakt.’

Stichting Barka ondersteunt Midden- en Oost-Europese migranten. Ze heeft een actief programma om migranten te laten terugkeren naar hun land van herkomst, als ze het leven in Nederland niet aankunnen. Medewerkers van Barka vertellen dat *‘het aantal daklozen is gegroeid. Ons team is dan ook uitgebreid.’*

De voormalig medewerker van een woningcorporatie: *‘De laatste tijd is het echt heel erg veranderd. Ten gevolge van de wachtlijsten in de GGZ zijn er méér daklozen. Ook mensen die toevallig door de woningnood geen huis hebben, eindigen in de nachtopvang. Door de grote woningnood vechten meerdere groepen om dezelfde woning. Zolang de woningnood niet wordt opgelost, zullen er niet méér woningen ter beschikking gesteld worden voor zorgdoelgroepen. Daarom duurt het dus ook lang voordat je uit de nachtopvang kunt komen als dakloze.’*

Jeannette, werkzaam in nachtopvang aan de Noorderkanaalweg: *‘Ik denk aan de arbeidsmigranten vlakbij waar onze locatie zit. Hier staat een viaduct. We weten dat daar in de zomer heel vaak daklozen onder slapen op een matrasje of wat dan ook. Maar in de winter dus ook. Ondanks dat we uitleggen dat ze niet op straat hoeven te slapen, slapen ze liever buiten omdat zij zich daar veiliger*

¹ Het is een hardnekkig misverstand onder Rotterdammers dat de kostendelersnorm van toepassing is zodra een kind 18 jaar wordt en nog thuis woont.

voelen dan in de opvang. We hebben laatst een Poolse meneer gehad die helemaal rood was door de zon. In alle seizoenen is het vreselijk om op straat te moeten leven en slapen.'

Een medewerker in de nachtopvang vertelt: *'Ik vind dat arbeidsmigranten moeten weten waar ze naartoe kunnen. Maar de gemeente heeft als regel alleen te communiceren in het Nederlands. Creëer een punt waar bijvoorbeeld veel Polen zitten waar een tolk die hun taal spreekt alles kan uitleggen. Gebruik google translate of zo. Mensen willen zich gezien en gehoord voelen. Daarnaast: 'wij' hebben ze hierheen gehaald. Door die beunhazen, lekker goedkoop. En dan worden ze op straat geschopt als ze niet meer nodig of bruikbaar zijn. Wat verwacht Rotterdam dan? Dat ze ineens Nederlands gaan spreken? Kom op!'*

'Kijk, ik ben een simpele geest, hè. Ik bedoel, als het aan mij ligt, hoeft niemand op straat te slapen. Maar er is eigenlijk veel te weinig opvang in Rotterdam. En weet je, de gemeente kan wel zeggen dat ze niet alles kan regelen. Jawel, daar ben je een gemeente voor. En dat betekent dat je overzicht moet hebben over alles. Dus ook over mensen die op straat slapen, die onzichtbaar zijn. Wij allen moeten er voor zorgen dat mensen gelukkig worden of tevreden kunnen zijn. Dat we als gemeente toch trots kunnen zijn. En dat ze zelfs in het buitenland bij wijze van spreken zeggen: die gemeente Rotterdam, zo hè, veer in je reet hoe goed jullie dit doen.'

Een maatschappelijk werker van de stichting De Ontmoeting: *'In Rotterdam hebben we nu de EU-opvang. Deze is nieuw voor mensen die bijvoorbeeld uit Polen zijn gekomen om hier te werken, maar hun werk en daardoor ook hun huis zijn kwijtgeraakt. Deze opvang zorgt wel voor een doorstroom, mensen gaan van daaruit steeds vaker naar werk zodat er weer een plek vrijkomt voor een ander. We zien inderdaad dat er nu minder mensen bij ons langskomen.'*

Daar staat tegenover dat straatadvocaten ons vertellen over mensen die eerst naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd – daar is het in deze regeling om te doen – maar inmiddels weer een enkele reis Rotterdam hebben genomen.

De medewerker van de nachtopvang: *'Maar in de toekomst? De seizoensarbeid komt weer op zijn einde en dadelijk zullen we ook een grotere groep ongedocumenteerden zien die niet meer zal worden opgevangen door de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV).'*

Hier gaat het om de 'bed bad brood regeling' die de centrale overheid oorspronkelijk financierde. De gemeente Rotterdam heeft het standpunt ingenomen deze regeling niet te financieren, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amsterdam.

Een jurist bij Vluchtelingenwerk Rotterdam zegt: *'Er zijn geloof ik 38 of 45 bedden in de LVV. Deze zijn verdeeld over het Leger des Heils, de Nieuwe Brug en het ROS. Het is niet zomaar opvang, maar opvang onder de voorwaarde dat je meewerkt met het uitzoeken of er juridische mogelijkheden zijn tot verblijf of terugkeer. Deze opvang sluit per 1 januari 2025, er komt wel een afsluitperiode tot en met eind maart, begin april. Voor mensen nu, die bij aanmelding niet binnen de tijd kunnen slagen, heeft het geen zin deze procedure te starten. En dus worden ze niet toegelaten in deze opvang.'*

2.1 Gezondheid

De gezondheid van daklozen is broos. De meeste daklozen zijn er al niet best aan toe op het moment dat zij op straat belanden. In een uitgave van Huisarts en Wetenschap van juli 2017 schrijven de artsen M. Slockers, I. van Laer en M. van den Muijsenbergh:

‘De beoordeling is niet eenvoudig: de problemen zijn complex, de presentatie is niet altijd adequaat. Men moet bedacht zijn op ongebruikelijke aandoeningen en alert zijn op verslavingen, psychische aandoeningen en verstandelijke beperkingen. Veelvoorkomende somatische problemen zijn huidaandoeningen, luchtweginfecties, pijn en problemen met ogen, voeten en gebit. In Nederland wordt de daklozenzorg geleverd door (huis)artsen en verpleegkundigen in straatdokterpraktijken; in Amsterdam en Rotterdam is door de maatschappelijke opvang een ‘ziekenboeg’ opgezet.’

De gezondheid van mensen wordt vaak weerspiegeld in het gebit. In Rotterdam houdt Didi Landman spreekuur voor daklozen. Dit doet zij in het Erasmus MC. Ze heeft regelmatig te maken met agressieve en verwarde mensen. Bovendien ruiken ze vaak niet lekker.

Verslaafden ziet ze niet zo vaak. *‘De mensen die naar het EMC komen, zijn net uit het diepste dal en beginnen weer een beetje omhoog te kijken’,* vertelt ze. *‘Ze willen bijvoorbeeld aan het werk, maar schamen zich zo voor hun verwaarloosde gebit dat dit eerst hersteld moet zijn voordat zij durven te solliciteren.’*

De hulp die zij biedt, is heel basaal. *‘We trekken tanden en plaatsen er plastic tanden voor in de plaats. Als iemand een basisverzekering heeft, dan kunnen we bijzondere tandheelkunde declareren als we een machtiging daartoe krijgen.’* Lukt dit niet, dan betaalt de stichting Dental Care for Homeless People, die afhankelijk is van donaties, de kosten.

De laatste jaren ziet Landman de aantallen patiënten toenemen. *‘Ik schrik er vooral van dat het steeds vaker jongeren zijn van pakweg 23 jaar die bij ons aankloppen. Het bedrag dat bijvoorbeeld in de VGZ-verzekering voor tandzorg zit, is veel te laag. Daar kun je op zijn best alleen acute zorg voor leveren. Als ik wethouder was, zou ik acute basale tandzorg terugbrengen in de basisverzekering. En dan voor bijvoorbeeld € 750. Dan kun je de meest elementaire zorg leveren.’* Ook van dit soort zorg mag je op grond van het VN-Verdrag zeggen dat het een basisrecht is dat voor iedereen geldt.

2.2 Hulpverlening

Wat voor soort hulpverlening daklozen kunnen krijgen, hangt onder meer af van onder welke wet of regeling je valt. Een medewerkster van het Centrum voor Dienstverlening vertelt:

‘Ik werk als maatschappelijk werker bij het Centrum voor Dienstverlening (CVD) met jongeren woonachtig in het Emmahuis. Het Emmahuis is een doorstroomlocatie voor dak- en thuisloze jongeren. We helpen hier jongeren die komen met een Wmo-indicatie van het wijkteam, dus met een wijkteamarrangement, of met een Wmo-indicatie van de nachtopvang. Deze is dan afgegeven door Centraal Onthaal. Het wijkteamarrangement is voor mensen die we ook ‘bankslapers’ noemen. Dit zijn jongeren die nog wel bij bijvoorbeeld bij vrienden (op de bank) kunnen slapen. Maar uiteindelijk zijn ze thuisloos en hebben niet elke nacht de zekerheid op een bed/bank. Voor mensen die nergens terecht kunnen wordt de Wmo-indicatie, en dus ook urgentie voor een woning, door Centraal Onthaal afgegeven: het Centraal Onthaal- arrangement. Deze jongeren komen vanuit de

reguliere daklozenopvang naar onze doorstroom -locatie, om daarna uit te stromen, met urgentie, naar een eigen huis. Op het moment van aanmelding bij Centraal Onthaal moet er naast de omstandigheid 'geen slaap/bank' ook sprake zijn van multi-problematiek. Dus heeft iemand één probleem: geen huis, dan zou dit eenvoudig op te lossen moeten zijn. Bij het enige probleem: geen huis hebben, maar geen andere problemen zoals schulden, psychische problemen of een verslaving, geeft Centraal Onthaal geen Wmo-indicatie af. Het is geen complexe hulpvraag. Deze mensen worden doorverwezen naar een wijkteam voor een Wmo-indicatie en voor hen kunnen wij als CVD geen urgentie voor een woning aanvragen. Waar wij dus nu tegenaan lopen, is dat mensen met een wijkteamarrangement niet kunnen uitstromen. Of in ieder geval, er is geen recht op urgentie. Deze jongeren kunnen gewoon bij Woonnet Rijnmond op huizen reageren. Maar er is geen échte doorstroom, aangezien we te maken hebben met woningnood.'

Het is voor een hulpverlener al best ingewikkeld om uit te leggen wanneer je waarvoor in aanmerking komt. Laat staan dat een dakloze in een kwetsbare positie zijn weg zou kunnen vinden in deze verschillende regelingen.

Een manager uit de opvang voor daklozen wijst op de menselijke kant van de zaak:

'In de hulpverlening aan daklozen beginnen we vaak met het aanvragen van een briefadres, het op orde brengen van een schuldenoverzicht, het onderzoeken of we een Wmo-voorziening zoals bemoeizorg moeten aanvragen of bij het wijkteam voor andere ondersteuning moeten aankloppen. Met de beste bedoelingen, maar dat kan maanden duren. Het liefst doe je meteen iets praktisch waar iemand direct iets aan heeft: zorgen voor leefgeld, of eten brengen. We vergeten soms wel eens dat mensen die op straat leven, lijden. Zij zijn ongelukkig, psychisch kwetsbaar. Dat zien we in de dagopvang terug. De mensen die komen, hebben behoefte aan activering: iets creatiefs doen, muziek maken, een spelletje spelen, samen een maaltijd gebruiken, op de computer werken of samen Bijbelstudie doen. In de praktijk is echter de behoefte aan een dak boven je hoofd het grootst. Dus we zouden het eigenlijk moeten omdraaien: eerst een huis. Dat geeft enige rust in het hoofd. De rest van wat er allemaal nodig is om iemands leven op orde te krijgen, gaat dan sneller. Dus eigenlijk pleiten we ervoor het concept van Housing First op grotere schaal toe te passen. Maar ga ook in gesprek met daklozen en luister naar hun oplossingen. Als zij bereid zijn woningen te delen, dan kan dat ook werken.'

2.3 Huisvesting

'Wonen is een mensenrecht. Als je geen thuis hebt, kun je niet volwaardig meedoen in de samenleving.' Dat zegt Jan de Vries, juni 2024 een van de directeuren van het Straat Consulaat in Den Haag en actief betrokken bij de Straat Alliantie in Amsterdam. De Brede Raad 010 sprak hem om ook eens te zien hoe andere steden met daklozen omgaan.

De Vries ziet het aantal daklozen in de grote steden toenemen. De groep wordt steeds diverser, en de problemen waarmee ze te maken krijgen, worden steeds complexer. *'Het systeem kraakt en piept'*, zegt hij. *'Daarnaast is er een groep daklozen met complexe (ggz)zorgproblematiek die nu op straat slaapt. Deze groep hoort niet thuis in de winteropvang, maar heeft specialistische zorg nodig. Door verschillende groepen te mixen in de winteropvang, ontstaan er vaak onveilige situaties door onvoorspelbaar gedrag. Als mensen niet de juiste hulp krijgen, loopt het uiteindelijk uit de hand'*. *'Wanneer mensen in een relatief veilige omgeving zijn, komen ze tot rust'*, legt hij uit. *'Ze krijgen de kans om verder te denken dan de dag van morgen'*.

Als ze eenmaal binnen zijn, kunnen er sneller vervolgstappen worden gezet en kan er gezocht worden naar een (tijdelijke) oplossing. Daarom is het cruciaal om met deze mensen in gesprek te

gaan en te ontdekken wat zij nodig hebben. Een ‘verbetertafel’ zou een plek kunnen zijn waar dit gesprek plaatsvindt: hoe ervaren zij hun veiligheid en hoe kunnen we die verbeteren?

‘Zorg dat mensen deel gaan uitmaken van de gemeenschap in plaats van ze weg te stoppen aan de rand van de stad.’ De huidige situatie rondom de winteropvang versterkt het gevoel van uitsluiting, omdat mensen vaak opgehaald en gebracht worden met busjes. Dit kan de indruk wekken dat ze niet welkom zijn in de maatschappij. Bovendien biedt de winteropvang, zoals die nu is geregeld, geen duurzaam perspectief, terwijl ze daar wel recht op hebben.’

Om de acute problemen het hoofd te bieden, is De Vries voorstander van permanente openstelling van de winteropvang. *‘Dit zou nauwelijks extra kosten met zich meebrengen, omdat elke keer dat de opvang opengaat, een heel systeem opnieuw opgestart moet worden. Door de opvang van 1 oktober tot 1 maart continu open te houden, kan alles efficiënter worden gepland en georganiseerd. Dit biedt de mogelijkheid om mensen echt te helpen en te ondersteunen. Ze zijn er immers toch al binnen.’*

Tot slot benadrukt De Vries het belang van onafhankelijke cliëntondersteuning en het inzetten van ervaringsdeskundigen binnen de ondersteuningsstructuur. Op deze manier kunnen er betere relaties worden opgebouwd en kan de hulp effectiever worden afgestemd op de behoefte van de mensen.

3. Winterkouderegeling

Voor mensen die voor geen enkele andere vorm van opvang in aanmerking komen, is er dan altijd nog de Winterkouderegeling. Dit is een regeling die de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) samen hebben afgesproken. Deze gaat in de winter in om gezondheidsrisico’s tegen te gaan als het weer echt slecht wordt.

De Winterkouderegeling komt van ver. In coronatijd deed de Maassilo dienst als opvanglocatie. Mensen die daar hebben verbleven, vertelden ons dat ‘het enige dat ze daar hebben geleerd, pokeren was’. Afgezien daarvan deden zij verslag van de omstandigheden waaronder zij daar verbleven. Slecht eten, onvriendelijke bejegening, veel vervoersproblemen, onvoldoende zorg en gebrek aan hygiëne voerden de boventoon.

De verhuizing naar de opvanglocatie in de Volkelstraat heeft inmiddels al geleid tot verbetering van de omstandigheden en de verbouwing van deze locatie doet daar nog een schepje bovenop. Zo is het slaapgedeelte veranderd in vier aparte zalen, waardoor mensen met ongeveer dertig personen ‘op zaal’ liggen, mannen en vrouwen gescheiden.

De gemeente Rotterdam heeft de uitvoering van de Winterkouderegeling uitbesteed aan de Nico Adriaans Stichting, de NAS. ‘De NAS biedt sinds 2018 kleine tot grootschalige vormen van winteropvang. Deze opvang, de Winterkouderegeling genoemd, is een specifieke opvang aanvullend op de reguliere opvang. Rechthebbenden (geschorsten en buitenslapers) en niet-rechthebbende buitenslapers (EU-migranten en ongedocumenteerden) kunnen hier veilig de nacht doorbrengen op het moment dat de weersomstandigheden tot ontoelaatbare gezondheidsrisico’s kunnen leiden. De Winterkouderegeling gaat in wanneer de minimum gevoelstemperatuur onder de nul graden is. De G4 neemt hier een beslissing over.’ Aldus de website van de NAS. De regeling gaat dus vooral om het voorkomen van ontoelaatbare gezondheidsrisico’s.

Uit gesprekken met mensen die gebruik maken van de Winterkouderegeling maken we op dat er tegenwoordig meer variatie in het eten is, dat een groep bereikt wordt met posters, mond-tot-mond reclame, veldwerkers en andere professionals. De verbouwing van de locatie in de Volkelstraat is hoopgevend, minder mensen in één slaapzaal is goed nieuws, als ook de kluisjes waar mensen hun waardevolle spullen kunnen opbergen. Het beter scheiden van slaappleatsen voor mannen en vrouwen is in de verbouwingsplannen meegenomen. Hopelijk is de verbouwing in februari 2025 gereed.

Een veldwerker vertelt echter ook dat iedereen door elkaar slaapt. Verslaafden, mensen met psychische problemen, mensen die een baan hebben maar geen slaappleats. Dit zorgt vaak voor onveilige situaties en vechtpartijen. Dit gebeurt ook in de Vijverhofstraat waar mensen wachten op de bus. Een aantal van hen drinkt veel, waardoor vechtpartijen ontstaan. Omwonenden ondervinden hier veel overlast van.

Een maatschappelijk werker van stichting de Ontmoeting merkt op dat het kortstondige karakter van de opvang tot onrust leidt. Zij zegt:

‘Wij zien nu dat het heel vaak korte periodes zijn dat de Winteropvang open is, dus inderdaad als het onder nul graden is buiten. Zo niet, dan gaat hij weer dicht: soms voor één of twee dagen en dan is hij weer open. Ik zou ervoor pleiten om de Winteropvang constant open te houden in de koude maanden. Nu zie je mensen wennen aan het ‘klimaat’ van de opvang voor drie dagen, daarna moeten ze weer wennen aan buiten slapen. Nou ja, een lichaam reageert daarop.’

Martijn van Leerdam van de Pauluskerk noemt het de ‘Knipperlicht opvang’. *‘Omdat de opvang vandaag open is en morgen misschien weer dicht, kiezen sommige mensen ervoor om niet naar de opvang te gaan’, zegt Martijn. Waarom? ‘Omdat als je een goed beschut plekje hebt, uit de wind en uit het zicht, bv bij de Erasmusbrug en je bent een paar dagen weg. De kans dan heel groot is dat dan ook je plekje weg is.’ En die krijg je niet zomaar weer terug. ‘En sommige mensen willen niet elke keer al hun spullen meeslepen’.*

Martijn merkt op dat het goed te merken is als de winteropvang een paar dagen achter elkaar open is. *‘De mensen hebben minder zorgen, de sfeer is hierdoor rustiger in de Pauluskerk. De mensen veroorzaken minder problemen in de Pauluskerk. En er zijn minder incidenten op straat en in de directe omgeving van de Pauluskerk’.* Zijn voorstel is dan ook om de winteropvang de gehele periode open te houden. Naast de sociale voordelen, benadrukt hij ook de medische noodzaak van een permanente winteropvang. Een klein wondje kan grote gevolgen hebben als het niet tijdig behandeld wordt. Het preventief behandelen van deze kleine verwondingen zou de stad Rotterdam veel geld kunnen besparen.

Een ambulante begeleider heeft het over onveiligheid in de slaapzalen.

‘Het zijn gewoon te veel mensen op elkaar in een relatief kleine ruimte en te weinig personeel dat alles in de gaten kan houden. Het zorgt gewoon voor onveilige situaties. Dus je hebt iedereen die niet in de reguliere opvang mag, mensen die zwaar gebruiken en niet om kunnen gaan met de regels, de zware schorsingen van de normale nachtopvang, bij elkaar. Iedereen heeft zijn eigen gedragingen, iedereen heeft zijn eigen problemen en het is moeilijk om van iedereen te verwachten dat ze rekening houden met elkaar. Ik zou zeggen dat het waarschijnlijk geen slecht idee zou zijn als

er ook maatschappelijk werkers aanwezig zouden zijn. Of dat er een vrijwilliger is. Gewoon iemand die wat menselijke aandacht kan geven, een kopje koffie, een spelletje of wat dan ook. Een 'huiselijke' sfeer wil toch nog wel eens wat doen op dat soort locaties.'

Veldwerkers, begeleiders en mensen die gebruik maken van de Winterkouderegeling, vertelden ons dat beveiligers lastige mensen soms buiten zetten. Gelet op de weersomstandigheden waaronder de Winterkouderegeling open is, is het een gemakkelijke woordgrap om te veronderstellen dat dit 'om af te koelen' is. Mensen onder die omstandigheden buiten zetten heeft een negatief effect op de gezondheid en de regeling is juist bedoeld om dat te voorkomen. Des te meer valt er te zeggen voor meer professionele begeleiding in plaats van alleen beveiliging.

Een medewerkster die regelmatig in de Volkelstraat komt, ziet het zo: 'De gemeente is altijd heel stellig geweest dat je, als je een Centraal Onthaal-pas hebt, niet thuishoort in de winteropvang. Maar tot het moment waarop je in de reguliere opvang zit, wordt er eigenlijk niet echt iets gestart waardoor de winteropvang een soort van wachtregeling aan het worden is.'

Een coördinator van de Humanitaire Helpdesk van het Rode Kruis Rotterdam-Rijnmond, over de Winterkouderegeling-opvang: *'Het is wel redelijk georganiseerd, maar vrij onpersoonlijk. Er wordt veel gestolen op de winteropvang en niet iedereen voelt zich daar veilig. Samenwerking van betrokken organisaties, zoals de GGZ, verslavingszorg, en schuldhulpverlening, kan zorgen voor een multidisciplinaire aanpak. Dit maakt het makkelijker om problemen op verschillende levensdomeinen aan te pakken.'*

Een straatadvocaat van het Basisberaad denkt dat met de betrokkenen praten over 'hoe nu verder' de kans vergroot dat er iets positiefs verandert. Zij zegt:

'De benadering van de mensen zou heel anders moeten. Ze komen er niet omdat ze er zin in hebben. Dan is alleen contact met beveiligers geen goede zaak. Het zou beter zijn als ervaringsdeskundigen hen zouden verwelkomen met een kop koffie. Laat ze even bijkomen, luister naar hun verhaal. Als mensen zich een beetje op hun gemak voelen, zullen ze eerder geneigd zijn mee te denken over een structurele oplossing. Het hoofdprobleem is natuurlijk het woningtekort. Er zijn te weinig woningen en er is geen doorstroming. Dat krijg je als je jarenlang meer voor hogere inkomens bouwt en minder voor lagere. Het loopt dan vast. Een oplossing zou kunnen zijn om in gesprek met de mensen die het aangaat te kijken naar huisvesting. Mensen van de straat zijn vaak eenzaam en vinden het helemaal niet erg om met vier personen in één woning te wonen met gedeeld gebruik van keuken, douche en toilet.'

4. Integrale benadering

Even terug naar de eerste vijf tekens van dit advies. Twee, punt, zeven, nul, nul. Ten minste 2.700 mensen leven op straat in Rotterdam. De voorzieningen die de gemeente mogelijk maakt, zoals opvang, gaan steeds over enkele tientallen. Met een maximum van rond de honderd. Ook het op zich succesvolle programma Housing First biedt slechts een beperkte groep onderdak. Met andere woorden, de gemeente lijkt op voorhand te accepteren dat niet iedereen een dak boven zijn/haar hoofd heeft.

In 2006, toen Rotterdam 2.900 daklozen telde, slaagde toenmalig wethouder Jantien Kriens er wel in dit aantal te laten dalen.

De gemeente stelt bijvoorbeeld dat ze met de Winterkouderegeling voldoet aan de afspraken die ze in G4-verband heeft gemaakt. Naar de letter van de afspraken zal dit zo zijn. Voor wie zich verplaatst in de leefwereld van mensen die op straat leven én die van de Rotterdammers die hen dagelijks meemaken, ligt dat anders. Het beleid schiet tekort in het bieden van een menswaardige aanpak.

Interessant is de vraag in hoeverre gezondheidsrisico's puur fysiek moeten worden gezien. Als de gemeente gezondheidsrisico's op mentaal vlak ook wil voorkomen, zou een meer integrale aanpak geboden zijn. Zeker op de langere termijn is meer doen dan alleen opvangen een investering om te voorkomen dat mensen jaar in jaar uit een beroep op de Winterkouderegeling blijven doen. Aan het einde van de dag zal de gemeente toch iets willen betekenen voor mensen zonder dak boven hun hoofd. Dan is het van belang daar zo vroeg mogelijk mee te beginnen, dus toch al in de winteropvang, ook al is die regeling formeel alleen in het leven geroepen om gezondheidsrisico's te voorkomen.

Mede door de afschaffing van de 'bed bad brood regeling' en de toename van arbeidsmigranten die baan én huisvesting verliezen, zien we het aantal op straat levende mensen in Rotterdam hard toenemen. Dit zorgt voor extra druk op de al beperkte opvangcapaciteit. Mensen die nu nog terechtkunnen in de reguliere nachtopvang, dreigen uiteindelijk ook aangewezen te zijn op de Winterkouderegeling. Hierdoor neemt de druk op deze noodopvang verder toe, terwijl deze juist bedoeld is als tijdelijke maatregel bij extreme weersomstandigheden.

Uiteindelijk kunnen die mensen, die nu mogelijk nog terechtkunnen in reguliere nachtopvang, ook in de Winterkouderegeling belanden, waarop de druk op deze regeling toeneemt. Voor Rotterdammers die hinder ondervinden van op straat verblijvende stadsgenoten, maakt het niet uit of daklozen uit vrije wil dakloos zijn, gebruik maken van reguliere opvang of afhankelijk zijn van de Winterkouderegeling. Dat zegt immers niets over de mate waarin Rotterdammers last ervaren.

Door van het begin af aan de intensieve begeleiding te bieden aan mensen die nu zijn aangewezen op opvang te intensiveren, biedt de gemeente perspectief aan deze mensen. Hierdoor vermindert ze de overlast voor andere Rotterdammers en zal het op termijn kunnen leiden tot een situatie waarin 'niemand in Rotterdam op straat hoeft te slapen', zoals voormalig burgemeester Aboutaleb ooit zei.

Daar zou een integrale aanpak voor nodig zijn. Werk aan de gezondheid van daklozen, niet alleen door een verbetering van de tandzorg maar ook door te helpen van een verslaving af te komen en medische begeleiding te bieden en door voor gezonde voeding in de opvang te zorgen. Werk aan huisvesting, aan het vinden van werk, zodat mensen aan het weer opbouwen van een bestaan toekomen. En laat dit vooral niet afhangen van de vraag onder welke regeling je valt. Iedere dakloze verdient de kans om uit zijn kwetsbare situatie te komen, ongeacht achtergrond of omstandigheden. Dit is wat we bedoelen met integraal beleid: een aanpak die menswaardigheid centraal stelt en tegelijkertijd zorgt voor een leefbare stad voor alle Rotterdammers.

Blijft over het praktische argument dat er nu eenmaal geen panden zijn om mensen te huisvesten. Dat beeld is nuanceren. Er zijn wel degelijk leegstaande panden. Open Rotterdam heeft op zijn site

een leegstandskaart: <https://openrotterdam.nl/update-leegstandskaart-overzicht-leegstaande-panden-in-rotterdam>. Dit overzicht is weliswaar niet up to date, maar toont wel degelijk aan dat er ruimte is. Je moet er alleen wel in willen investeren. Voor arbeidsmigranten mogelijk meteen een optie om weer aan de slag te kunnen.

Conclusie

Wat kan de gemeente Rotterdam doen om het groeiende aantal daklozen in Rotterdam te laten dalen?

Dat is de kern van de vraag die de Brede Raad 010 zich stelde. In onze zoektocht naar een antwoord zijn we veel Rotterdammers tegengekomen die er alles aan doen om daklozen goed op te vangen; zowel overdag als 's nachts; zowel ambtenaren als medewerkers van maatschappelijke organisaties. Zij verdienen alle lof. Helaas hebben we ook gezien dat het piept en kraakt in hoe we in Rotterdam met daklozen omgaan. En dat heeft alles te maken met keuzes in het beleid. Wat hebben we over voor mensen die om wat reden dan ook – verslaving, werkloosheid, psychische kwetsbaarheid of een combinatie hiervan – in de knel zijn geraakt?

Een integrale aanpak van dakloosheid mét aandacht voor zowel de fysieke als de mentale gezondheid voor daklozen waarin alle betrokken partijen in de stad de handen ineen slaan, is het ideale antwoord. Daarmee zijn daklozen én overlast ondervindende Rotterdammers het best geholpen. Vandaar onze eerste vijf algemene adviezen om de daklozenproblematiek te verminderen. In de rauwe werkelijkheid van een gemeente die nu al niet voor iedereen een oplossing biedt, is stevige verruiming en verbetering van de Winterkouderegeling een pleister op een diepe wond. Maar wel één die direct verlichting kan bieden. Vandaar de adviezen over de Winterkouderegeling.

Rotterdam, januari 2025