

# **Versnellen van transformatie maatschappelijke opvang**

## ***Quickscan***

22 juni 2020

*Dit rapport is uitsluitend bestemd voor gebruik door de cliënt. Niets uit dit rapport mag worden verspreid, geciteerd of gereproduceerd voor distributie buiten de eigen organisatie zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Gupta Strategists.*

*Dit materiaal werd gebruikt door Gupta Strategists tijdens een mondelinge presentatie, en is niet het volledige verslag van de gevoerde discussie.*

## **Gemeenten hebben door de coronacrisis extra tijdelijke opvangplekken moeten realiseren**

- Er zijn tussen half maart en eind mei 1300-1700 extra tijdelijke plekken gerealiseerd
- Deze plekken waren nodig om meerdere redenen:
  - Niet alle plekken in de reguliere opvang waren beschikbaar als gevolg van maatregelen om 1,5m afstand te houden
  - De vraag is toegenomen, onder andere door het tijdelijk opvang bieden aan niet-rechthebbenden

## **Er zit grote variatie in de kosten van deze extra plekken (per plek per dag) en de kosten tot nu toe zijn niet direct te extrapoleren naar de komende tijd**

- De kosten per dag per plek verschillen een factor drie tussen gemeenten, door variatie in personele inzet en kosten van locatie
- Nu 1,5-meternorm voorlopig blijft, verschuift het perspectief en kunnen gemeenten naar goedkopere oplossingen zoeken

## **De kosten van de extra tijdelijke plekken na 1 juli variëren van 16 tot 113 mln, afhankelijk van het kostenscenario en de duur van de 1,5-meternorm**

## **Versnellen van realisatie geambieerde 10.000 woonplekken leidt waarschijnlijk tot extra zorgkosten**

- Belangrijke knelpunten bij versnellen van ambitie zijn politieke wil, acceptatie in de wijk/buurt en financiering voor aanschaf of transformatie van vastgoed
- Bij het realiseren van de ambitie stroomt een grote groep cliënten ineens succesvol uit. Na succesvolle uitstroom uit de opvang krijgt minstens de helft van de mensen ambulante begeleiding, meer bij toepassing van 'housing first'-principes. Dit heeft impact op de gemeentebegroting

## **Versnellen leidt tot een kostenbesparing als de 1,5-meternorm nog lange tijd duurt**

- Afhankelijk van kostenscenario, duur van de maatregelen en de mate waarin versneld wordt is een besparing van -12 tot +63 mln mogelijk
- De balans tussen de besparing op tijdelijke opvang en de extra zorgkosten kan per gemeente anders uitvallen

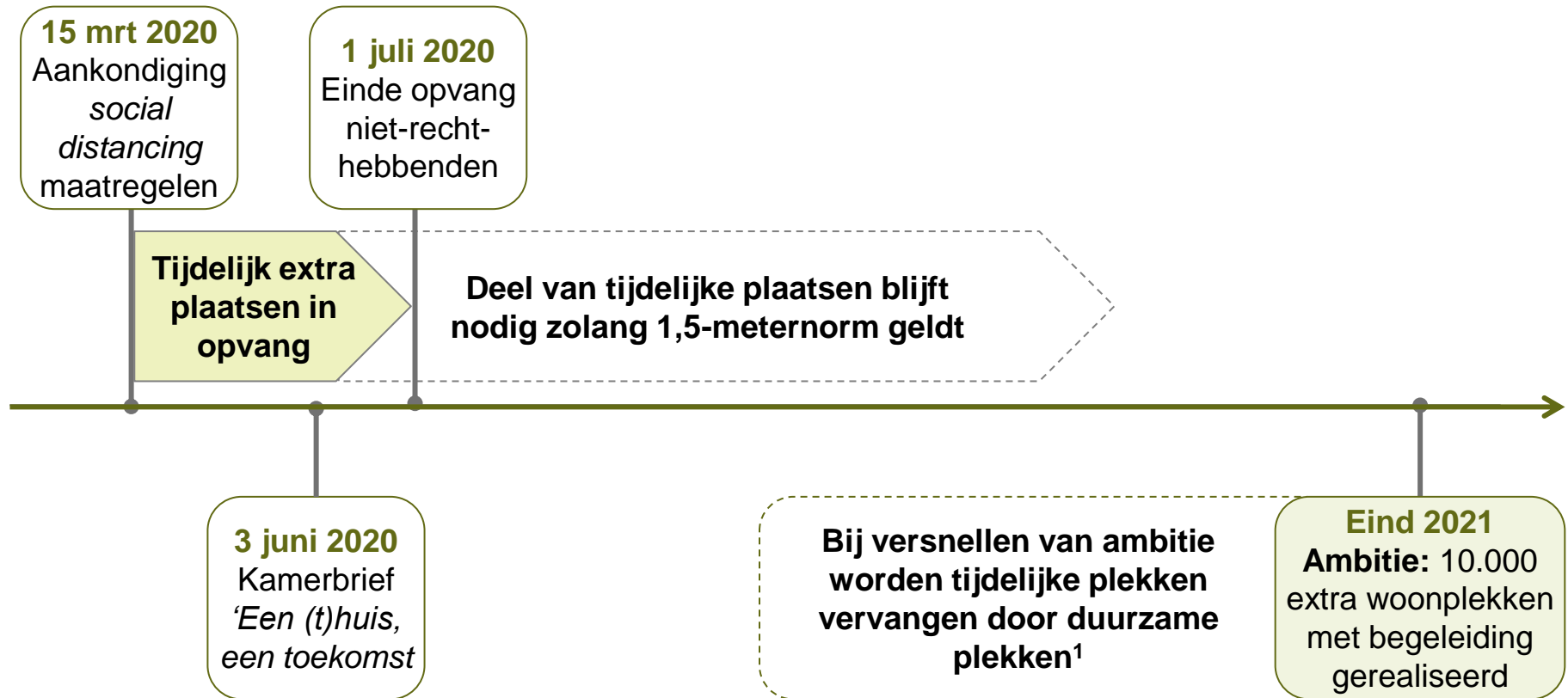
**1. Er zijn vanwege corona 1300-1700 extra plekken in de opvang in gebruik genomen**

2. Kosten van extra plekken versus versnellen ambitie duurzame woonplekken

Bronnen

# De tijdelijke opvangplaatsen die i.v.m. corona gecreëerd zijn, blijven voorlopig (deels) nodig, tenzij ambitie versneld wordt

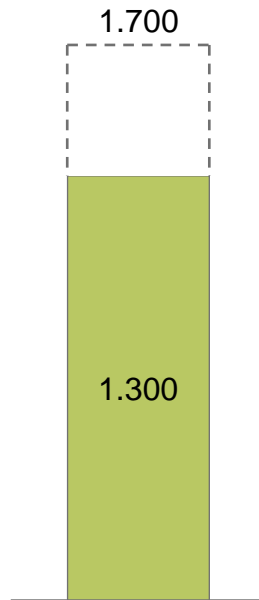
## Tijlijn



1) De verwachting is dat het op een duurzame woonplek goed mogelijk moet zijn om de 1,5-meternorm in acht te nemen, hoe lang dat ook nodig is.

# Door corona hebben gemeenten tussen half maart en eind mei 1300-1700 extra opvangplekken gecreëerd

**Extra opvangplekken ivm corona** [schatting aantal gerealiseerde plekken, peildatum begin juni]

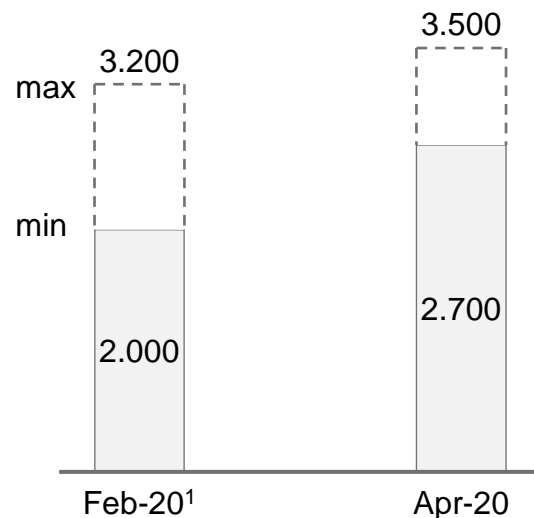


## Toelichting

- Gemeenten hebben tussen half maart en eind mei 1300-1700 extra plaatsen gerealiseerd in sporthallen, hotels en op andere locaties
- Deze tijdelijke opvangplekken werden ingezet voor:
  - Dak- en thuislozen uit de reguliere opvang, waar deel van de normale plekken niet inzetbaar was bij naleving 1,5-meternorm
  - Dak- en thuislozen die op de wachtlijst stonden voor de reguliere opvang en daar dus geen plek hadden
  - Dak- en thuislozen die in quarantaine moesten
  - Mensen die normaal geen recht hebben op opvang (o.a. ongedocumenteerden)
- De afbouw van opvang is 1 juni begonnen en moet op 1 juli zijn afgerond<sup>1</sup>

# Tijdelijke uitbreiding was nodig door toename van de vraag, terwijl de reguliere capaciteit niet volledig inzetbaar was

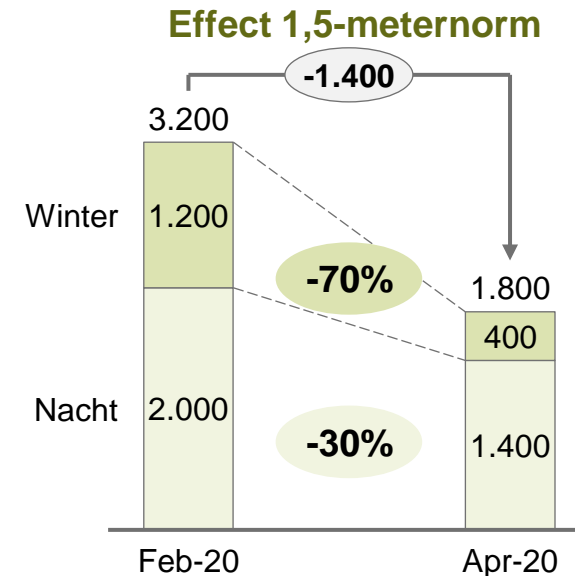
## De vraag naar opvang nam toe...



**Toename vraag** doordat daklozen minder goed in eigen netwerk terecht konden en niet-rechthebbenden<sup>2</sup> van opvang gebruik mochten maken

**Afname vraag** door warm en droog voorjaar en de angst om in de opvang besmet te worden

## ... terwijl de reguliere opvangcapaciteit afnam



**Nachtopvang:** Reguliere opvanglocaties hebben vaak slaapzalen waar 1,5m afstand niet haalbaar is

**Winteropvang:** Vaak grotere slaapzalen (>8 bedden) of extra bedden erbij in de nachtopvang, waardoor 1,5 m afstand houden niet lukt. De winteropvang wordt niet overal ingezet

1) Hierbij is aangenomen dat de vraag in februari gelijk is aan het aantal plekken in de nachtopvang, en maximaal aan de nacht- en winteropvang samen

2) O.a. ongedocumenteerden, arbeidsmigranten

Bron: Gesprekken met gemeenten en brancheorganisatie, Rapport 'Staat van de nachtopvang' (Valente), berichtgeving media, analyse Gupta Strategists

# Opvang niet-rechthebbenden stopt per 1 juli, maar vraag van rechthebbenden kan toenemen de komende maanden

## Doelgroep

## Situatie van maart tot 1 juli

## Situatie vanaf 1 juli

### Rechthebbenden<sup>1</sup>



- Mensen kunnen minder goed terecht in eigen netwerk
- Maatregelen om dakloosheid te voorkomen (geen korting bijstand of uithuiszettingen)
- Mijding opvang vanwege angst daar besmet te worden



- Verslechtering economie
- Mogelijk op termijn hervatten huisuitzettingen en stoppen opschorting kostendelersnorm
- In de zomerperiode minder vraag door mooi weer, maar vraag neemt weer toe als het kouder wordt

### Niet-rechthebbenden (Ongedocumenteerden, arbeidsmigranten, ...)



- Opvang kwetsbare groepen wenselijk vanuit humanitaire overwegingen



- Stopzetten tijdelijke uitbreiding opvang voor niet-rechthebbenden
- Terugkeer naar land van herkomst beter mogelijk door opheffen reisbeperkingen<sup>2</sup>

1) Volgens Wmo 2015

2) Steeds meer grenzen openen, waardoor bijvoorbeeld arbeidsmigranten weer terug kunnen naar land van herkomst.

1. Er zijn vanwege corona 1300-1700 extra plekken in de opvang in gebruik genomen

## **2. Kosten van extra plekken versus versnellen ambitie duurzame woonplekken**

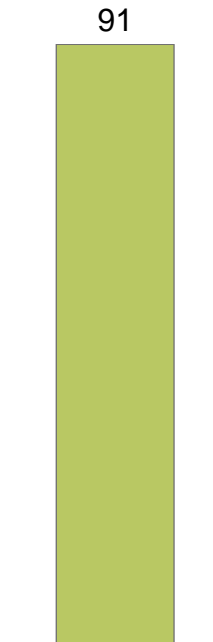
- **Tijdelijk extra plekken**
- Versnellen realisatie 10.000 duurzame woonplekken

Bronnen



# Gemeenten hebben 91 mln uitgegeven aan meerkosten maatschappelijke opvang tot 1 juli

## Meerkosten MO tot 1 juli 2019 [EUR mln]



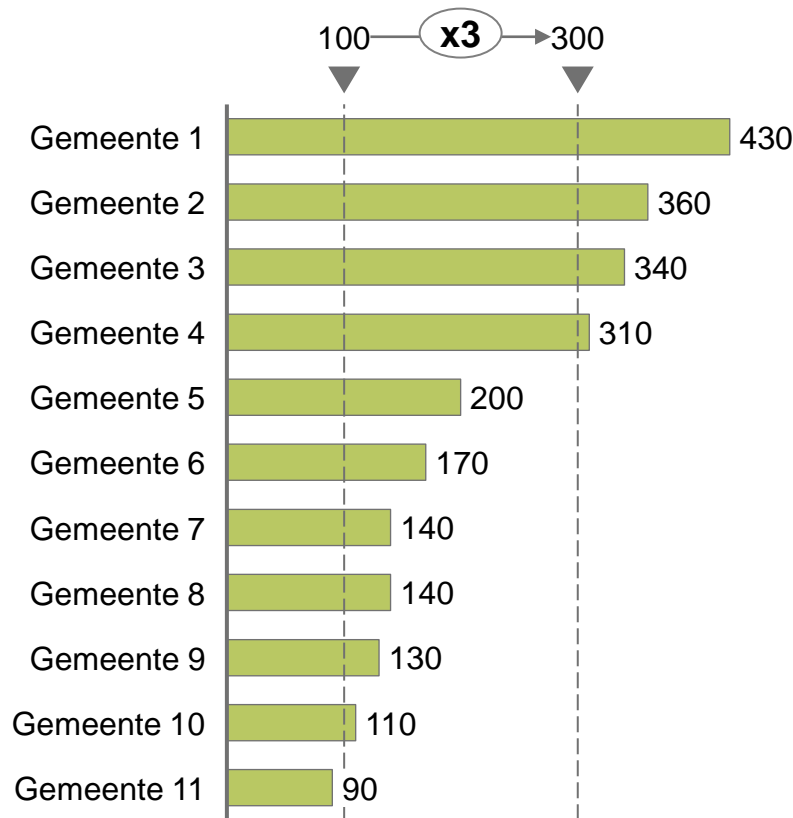
## Toelichting

- Bedrag is vastgesteld op basis van voorlopige inschatting door gemeenten
- Bedrag omvat alle meerkosten voor maatschappelijke opvang. Dat betreft naast de kosten voor het realiseren van extra plekken ook o.a. kosten van verruimen van de openingstijden van de opvang, extra inzet van straatdokters en persoonlijke beschermingsmiddelen
- Bedrag is onderdeel van het voorschot voor gemeenten van EUR 144 mln voor de meerkosten en inhaalzorg. In de komende periode werken Rijk en VNG samen om van inschatting van de kosten tot inzicht en definitieve afspraken te komen<sup>1</sup>

1) Kamerbrief 28 mei 2020, 'Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden'

# Er zit grote variatie in de kosten van de extra opvangplekken, zowel tussen gemeentes als tussen locaties

## Kosten tijdelijke opvang per extra plek per dag<sup>1,2</sup> [EUR, steekproef gemeentes]



## Verklaringen voor variatie

- Beschikbaarheid reservecapaciteit verschilt
  - In sommige gemeenten was al ruimte tekort (wachtlIJst), in andere gemeenten was ruimte genoeg (1,5m faciliteren in reguliere locaties)
  - Sommige gemeentes konden een oude opvanglocatie of leegstaande winteropvang inzetten, anderen moesten toevlucht nemen tot duurdere locaties
- Maatregelen in reguliere opvang verschillen
  - In sommige gemeenten zijn openingstijden van de nachtopvang verruimd tot 24/7 geopend, in anderen niet
- Hoeveelheid ingezet toezicht/begeleiding verschilt
  - Range varieert van 1 begeleider op 5 cliënten tot 1 begeleider op 15 cliënten

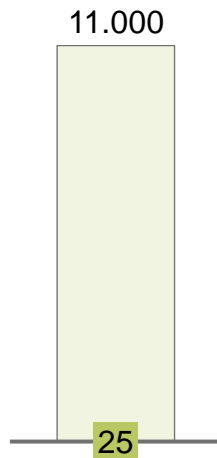
1) Kosten per plek in werkelijkheid mogelijk lager doordat mogelijk (een deel van de) kosten voor het verruimen van de openingstijden van de reguliere opvang (op sommige plekken van nacht- naar 24/7-opvang) hierin is meegenomen

2) Variatie is ook zichtbaar tussen verschillende locaties binnen één gemeente, tussen G4-gemeentes en tussen niet-G4 gemeentes

# De variatie in kosten van extra opvangplekken komt door variatie in eenmalige kosten én variatie in dagelijkse kosten

## Eenmalige kosten van realisatie per plek [EUR]

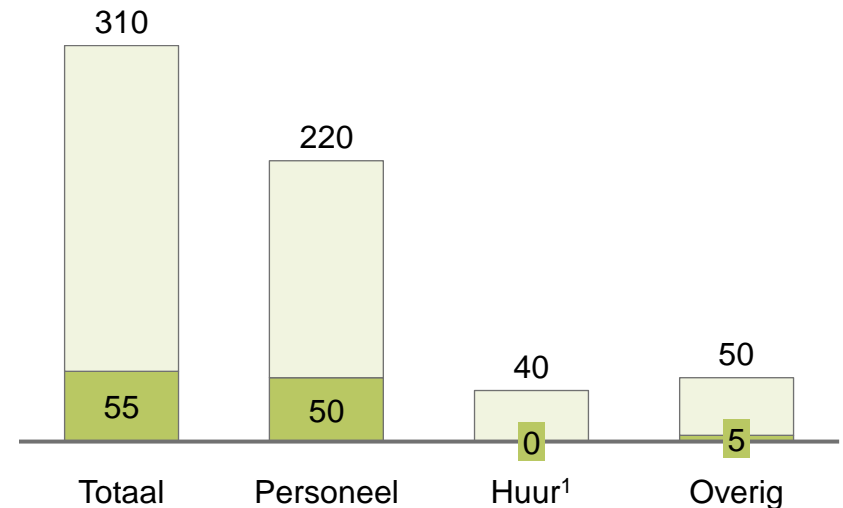
min max



- Eenmalige kosten voor het opzetten van de voorziening
- Variërend van neerzetten veldbed in sporthal tot aansluiten tijdelijk sanitair tot plaatsen prefab-units

## Dagelijkse kosten per plek [EUR per dag]

min max



- Kosten voor het draaiende houden van de opvang: personeel (begeleiding, toezicht), huur en overig (o.a. voeding, schoonmaak, medische zorg)

1) Als een sporthal eigendom is van de gemeente, wordt huur verrekend, maar omdat dit ook opbrengsten voor de gemeente zijn, kost huur netto niets

# De kosten per extra plek gedurende de crisisfase zijn niet direct te extrapoleren naar de komende tijd

## Factoren bij extrapolatie naar toekomst

### Afname kosten

- De **toegang wordt beperkt** vanaf 1 juli, daardoor zijn minder extra plekken nodig
- In de crisissituatie zijn noodoplossingen gefaciliteerd, nu **perspectief wijzigt** kunnen kosten dalen:
  - Beperkte openingstijden (van tijdelijke 24/7-opvang terug naar nachtopvang)
  - Van personeel 24/7 aanwezig naar personeel 24/7 bereikbaar
  - Locatie vervangen door alternatief dat goedkoper is, maar meer moeite kost om te organiseren

### Toename kosten

- **Afname beschikbaarheid** goedkope locaties (bijv. doordat prijzen van commerciële locaties stijgen)
- Keuze voor **hogere kwaliteit** van opvanglocatie (bijv. meer privacy)



### Verandering van perspectief ...

Er is direct actie nodig om kwetsbare burgers veilige opvang te bieden

▶ De 1,5-meternorm blijft lange tijd nodig

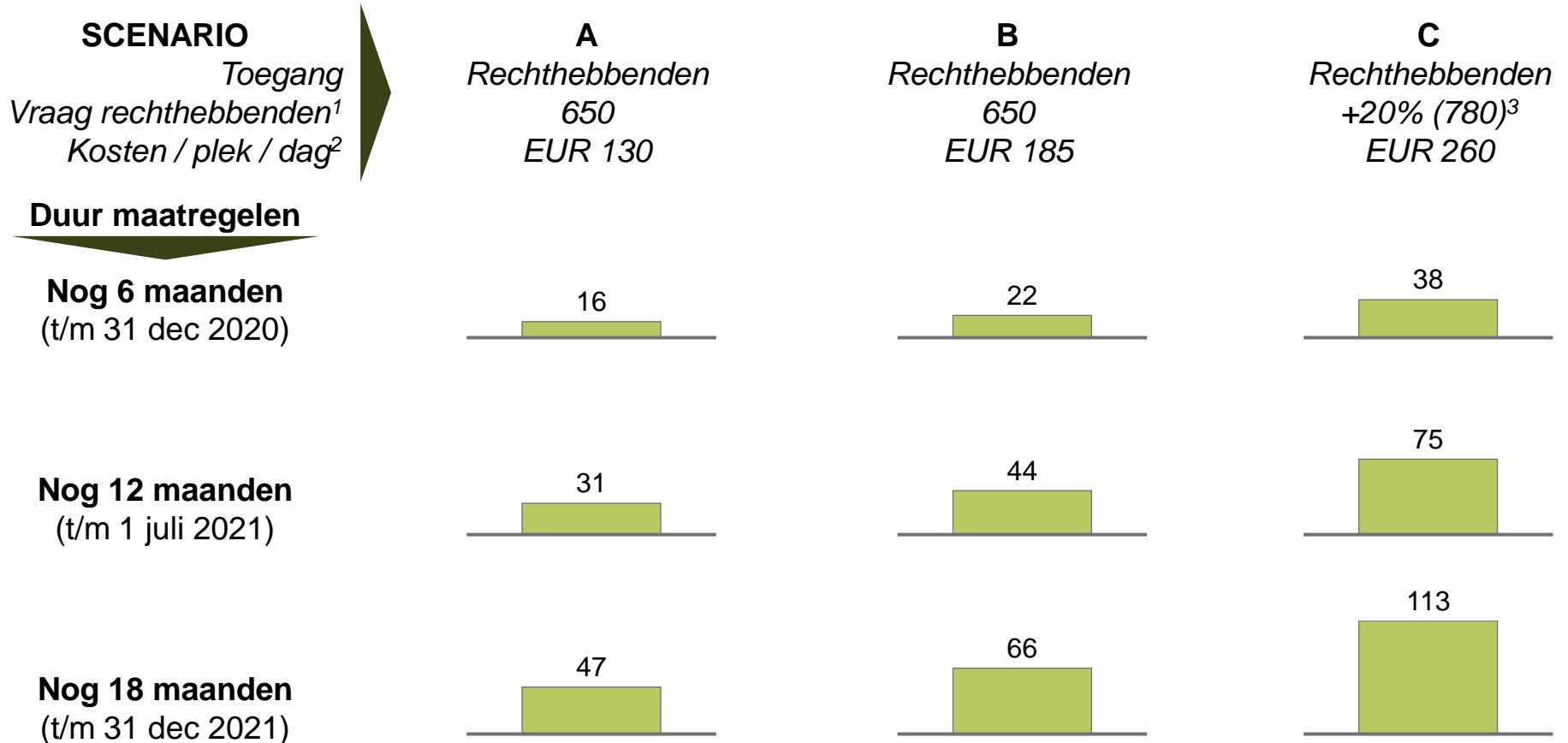
### ... leidt tot andere besliscriteria

- Doen wat nodig is: iedereen een bed
- Extra bedden zo snel mogelijk inzetbaar

- Kosten/plaats/dag
- Perspectief locatie (is deze langere tijd beschikbaar)

# De kosten van extra opvang na 1 juli variëren van 16 tot 113 mln, afhankelijk van kostenscenario en duur maatregelen

**Totale kosten van extra opvangplekken vanaf 1 juli 2020 tot einde maatregelen, in drie scenario's [EUR mln]**



1) Inschattingen aantal rechthebbenden op basis van informatie van enkele gemeenten

2) Lager door keuze locatie, minder personeel en kortere openingstijden

3) 20% hogere vraag betekent zowel constant 20% hogere vraag (bijvoorbeeld door meer economisch daklozen) als 120% hogere vraag in 1 op de 6 maanden (bijv. door kortdurende openstelling voor niet rechthebbenden)

1. Er zijn vanwege corona 1300-1700 extra plekken in de opvang in gebruik genomen

## 2. Kosten van extra plekken versus versnellen ambitie duurzame woonplekken

- Tijdelijk extra plekken
- **Versnellen realisatie 10.000 duurzame woonplekken**

Bronnen

# Om alle mensen in de noodopvang een permanent thuis te bieden zijn meer woonplekken dan opvangplekken nodig

## Mensen per plek [inschatting]

### Noodopvang



## Toelichting

- Mensen maken vaak kortdurend gebruik van de nachtopvang, of slapen afwisselend in de noodopvang en elders (in netwerk of op straat)
- Een deel van deze groep krijgt alleen begeleiding terwijl ze in de opvang verblijven, niet in de periode dat ze daar niet zijn

### Woonplek



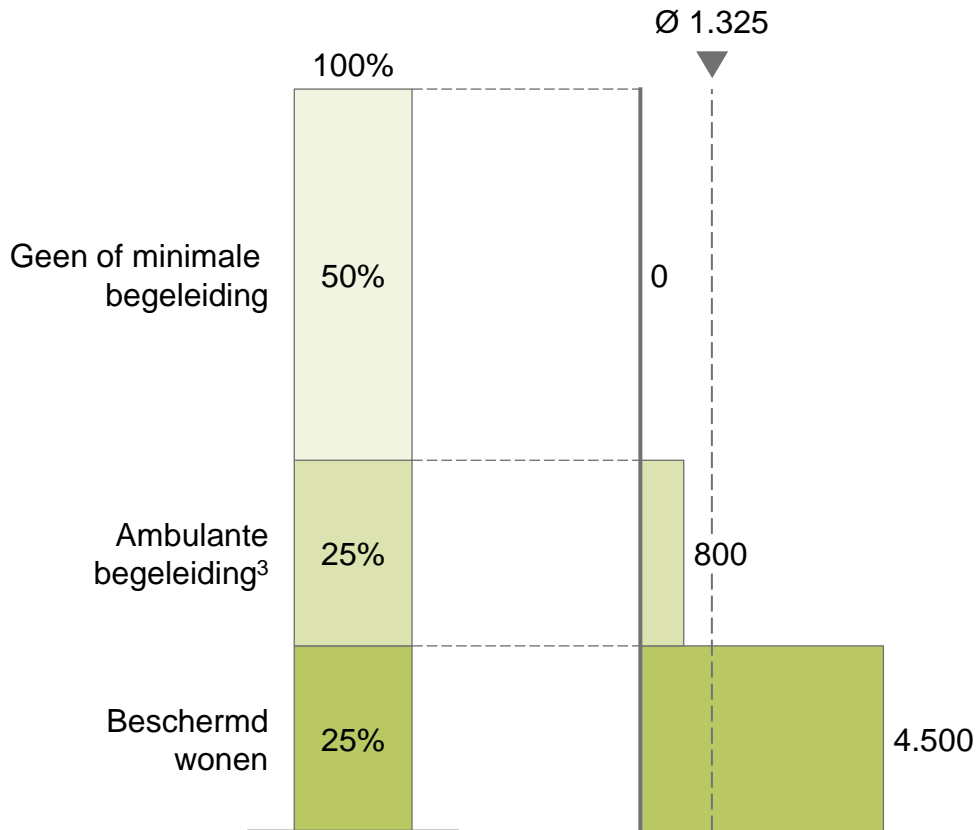
- Een woonplek biedt een duurzaam thuis
- Dit betekent niet per se één woning per persoon: meerdere personen kunnen dezelfde woning delen
- Inzet van woonplekken voor kortdurend verblijf (bijv. maximaal 1 jaar) is mogelijk, maar dan moet er wel voldoende doorstroom zijn om nieuwe instroom mogelijk te maken, anders zijn mensen daarna opnieuw dakloos

# De (plotselinge) toename van het aantal mensen met ambulante begeleiding drukt op de begroting van gemeenten

## Zorgbehoefte na succesvolle uitstroom uit opvang<sup>1,2</sup>

## Verwachte zorgkosten [EUR per persoon per maand]

## Gevolgen gemeentebegroting



- Gemiddelde zorgkosten bij verlaten opvang zijn EUR 1325 per maand
- Veel mensen krijgen in de opvang alleen begeleiding als ze aanwezig zijn (en dit is niet permanent, zie vorige pagina)
- Hierdoor nemen de zorgkosten voor de gemeente toe als een grote groep daklozen 'ineens' duurzame huisvesting krijgt

1) Op basis van data van 20 centrumgemeenten

2) In regio's die Housing First hanteren krijgt iedereen een half jaar ambulante begeleiding. Bij 4-5 uur begeleiding per week zijn de kosten vergelijkbaar met het hier getoonde gemiddelde;

3) Op basis van een gemiddeld profiel met een beperkt aantal uren individuele begeleiding per week



# Er zijn verschillende mogelijkheden om duurzame woonplekken voor (dreigend) daklozen te realiseren

Mogelijke oplossingen	Knelpunten realiseren ambitie 10.000 plekken voor eind 2021	Wat is er nodig om te versnellen?
<b>Beschikbare woningen met voorrang toewijzen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er zijn te weinig goedkope huurwoningen</li><li>• Voorrang gaat ten koste van andere spoedzoekers<sup>1</sup></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politieke wil om deze doelgroep voorrang te geven boven andere groepen burgers</li></ul>
<b>Leegstaand vastgoed transformeren tot woonplekken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Niet overal is geschikt vastgoed beschikbaar of transformatie kan niet uit bij 15 jaar exploitatie</li><li>• Beschikbaarheid middelen voor aanschaf van pand</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Scan/inventarisatie mogelijk kansrijke panden versnellen<sup>2</sup></li><li>• Financiering: ondersteuning bij investering / transformatie<sup>3</sup></li></ul>
<b>Flexwoningen neerzetten (prefab units)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beschikbaarheid van geschikte locatie (lege grond) voor langdurig gebruik (tot 15 jaar)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politieke wil om buurt te overtuigen van noodzaak</li><li>• Samenwerking en eventueel verschuiven middelen tussen centrum- en regiogemeenten</li></ul>
<b>Woningdelen faciliteren</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Benutten mogelijkheden regelgeving (o.a. kostendelersnorm, toestemming onderhuur)</li><li>• Vergt moeite mensen te vinden die hun woning willen delen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politieke wil om ruimte voor maatwerk binnen regelgeving snel te benutten</li><li>• Goede matchmaking tussen woningaanbieder en -zoekende</li></ul>

1) Onder andere: statushouders en kwetsbare mensen die uitstromen uit verblijf in een instelling (GGZ, Beschermd Wonen, Penitentiaire Inrichting)

2) Het Rijksvastgoedbedrijf brengt leegstaand maatschappelijk vastgoed in kaart en het Planbureau voor de Leefomgeving ontwikkelt een locatiescanner die geschikte potentiële locaties voor flexwoningen in kaart brengt

3) Er is vanuit BZK EUR 50 mln beschikbaar als investeringsimpuls (Kamerbrief 'Maatregelen doorbouwen tijdens coronacrisis', 20 mei 2020)

# Het realiseren van 10.000 woonplekken voor eind 2021 is erg ambitieus, maar versnellen is niet alleen afhankelijk van geld

	Knelpunten	Mogelijke ondersteuning
<p>De doelstelling om <b>10.000 extra woonplekken</b> met zo nodig begeleiding te realiseren voor (dreigend) dak- en thuislozen wordt als ambitieus gezien</p>	<b>Politieke wil</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestatieafspraken over aantal te realiseren woonplekken voor dak- en thuislozen per gemeente (vergelijkbaar met prestatieafspraken voor huisvesting statushouders)</li></ul>
<p>Dat komt door de <b>schaarste van goedkope huurwoningen</b></p> <p>Er zijn mogelijkheden om knelpunten te verminderen</p> <p>Door de coronacrisis is het draagvlak om snel een oplossing te vinden toegenomen</p>	<b>Acceptatie in buurt</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitwisselen succeservaringen:<ul style="list-style-type: none"><li>- weerstand neemt vaak af als bekendheid toeneemt</li><li>- bieden van 24/7 aanspreekpunt voor omwonenden</li></ul></li><li>• Door de coronacrisis is de acceptatie toegenomen</li></ul>
	<b>Financiering aanschaf en/of transformatie vastgoed</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ondersteuning bij financiering van eenmalige kosten</li></ul>

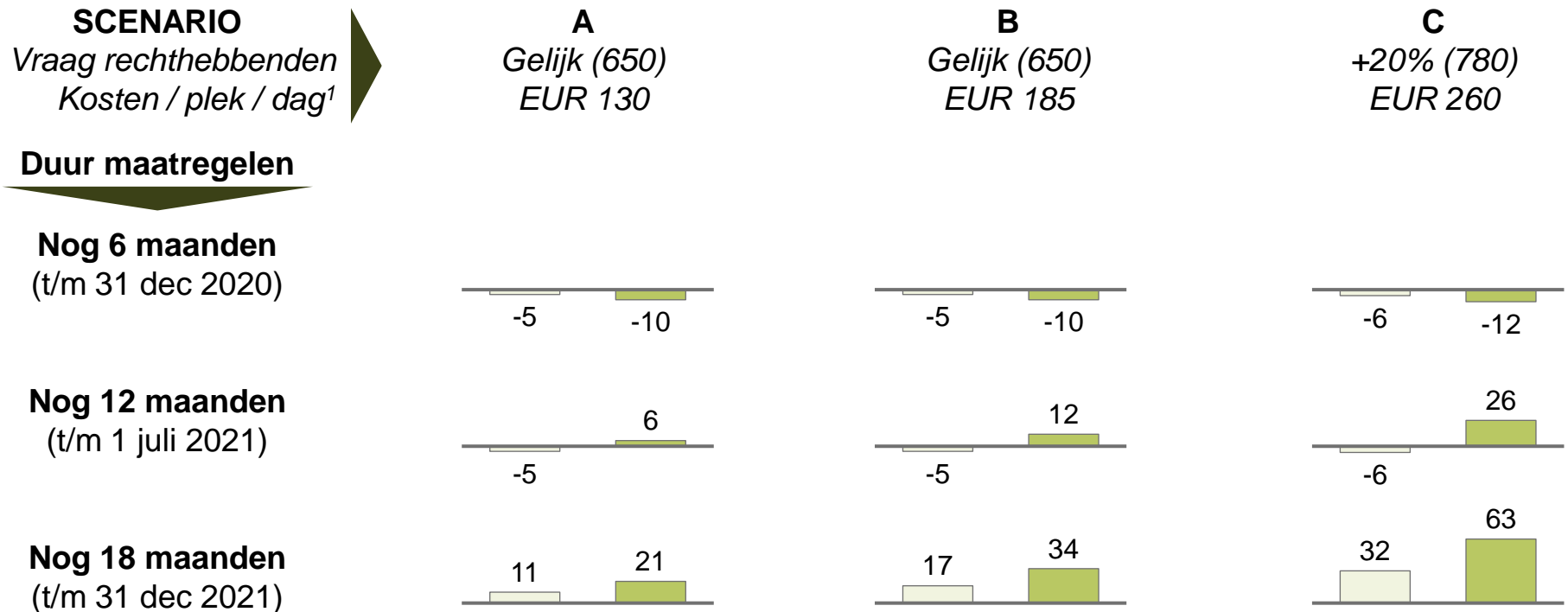
# Versnellen bespaart kosten tijdelijke opvang maar leidt ook tot extra zorgkosten; balans afhankelijk van scenario

**Besparingen (bespaarde tijdelijke opvangkosten – extra zorgkosten) in verschillende scenario's**  
 [EUR mln; negatief: extra kosten in plaats van besparing]

**Aannames:** Versnellen realiseren woonplekken kost geen extra geld t.o.v. realisatie op 31 dec '20; selectie doelgroep dusdanig dat 1 extra woonplek tot 1 plek minder tijdelijke opvang leidt; zorgkosten EUR 1325 per maand

**versnellen naar**

1 jul '21 31 dec '20



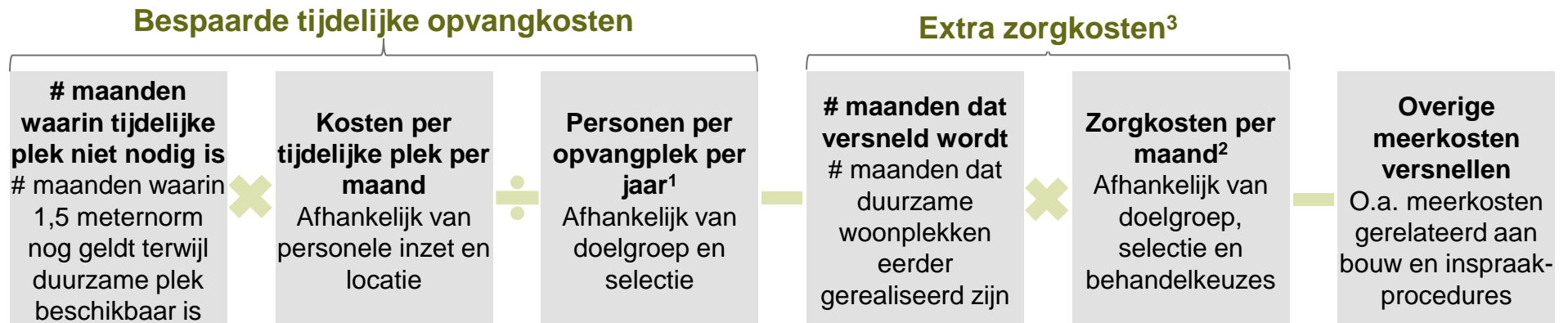
1) Lager door keuze locatie, minder personeel en kortere openingstijden

# Door variatie in zowel tijdelijke opvang als verwachte zorgkosten kan balans per gemeente anders uitvallen

## Overwegingen - Per gemeente kan business case anders uitvallen

Versnellen is op inhoudelijke gronden een goed idee: de kwetsbare mensen vinden zo sneller een duurzame plek en daar profiteert ook de maatschappij van. Door de variatie in kosten van tijdelijke opvang en variatie in problematiek van de dak- en thuislozen kunnen de kosten en baten van het versnellen van de woonplekken per gemeente anders uitvallen.

## Besparing per gerealiseerde duurzame woonplek



1) Bij de reguliere opvang is de verhouding naar schatting 5 personen per opvangplek, door selectie van daklozen in tijdelijke opvangplekken kan deze verhouding anders uitvallen: ook uitsparing van één tijdelijke plek door één vaste plek is mogelijk

2) Gemiddeld EUR 1325 per maand bij verlaten opvang, dit kan door selectie doelgroep en behandelkeuzes hoger of lager uitvallen

3) Hierin is niet mee genomen dat extra zorgkosten tot minder andere maatschappelijke kosten kunnen leiden

1. Er zijn vanwege corona 1300-1700 extra plekken in de opvang in gebruik genomen
2. Kosten van extra plekken versus versnellen ambitie duurzame woonplekken

## Bronnen

**Dit rapport is in zeer korte tijd tot stand gekomen op basis van beperkt beschikbare informatie. In de komende periode komt meer informatie beschikbaar die het mogelijk maakt de aannames te verifiëren. De omvang en zorgbehoefte van de doelgroep blijft echter lastig in kaart te brengen.**

**De inzichten in dit rapport zijn tot stand gekomen door een combinatie van methoden**

---

1. Semi-gestructureerde interviews met:
  - VWS
  - BZK
  - Centrumgemeentes (vijf in totaal)
  - VNG
  - Valente
2. Analyse van berichtgeving in landelijke en lokale media over situatie en ontwikkelingen in de daklozenopvang
3. Kwantitatieve analyses die gebruik maken van:
  - Openbare data
    - CBS, cijfers over dakloosheid
    - Valente, Rapport 'Staat van de Nachtopvang'<sup>1</sup>
  - Niet-openbare data
    - Inzichten uit interviews
    - Projectervaring Gupta Strategists

1) <https://www.valente.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapportage-Staat-van-de-Nachtopvang-2019-4.pdf>