



Evaluatie pilot afkoelwoning bij ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties

Aan Bestuurlijk team vluchtelingen en bijzondere groepen
Van Stedelijk coördinatieteam asielzoekers en vluchtelingen, ^{5.1,2,e}
^{5.1,2,e} @amsterdam.nl

Datum 28 juni 2021

Bijlage: Werkinstructie gebruik afkoelwoning

Beslispunten:

1. **Kennis te nemen van de evaluatie pilot afkoelwoning bij ernstige incident op gemengde huisvestingslocaties waarbij de belangrijkste conclusies zijn:**
 - a. Het zeer beperkte beroep op de afkoelwoning tijdens de duur van de pilot, maakt dat er niet goed kan worden geëvalueerd hoe succesvol de afkoelwoning als instrument is geweest.
 - b. Eén centrale regievoerder/coördinator die tijdens het gehele proces van voorbereiding en uitvoering van de inzet van de afkoelwoning als aanspreekpunt en informatiebeheerder fungeert, zou het proces soepeler kunnen later verlopen.
 - c. Het bieden van een snel alternatief voor het tijdelijk herhuisvesten van een bewoner, lukt niet middels de afkoelwoning. De vrijwillige basis waarop de woning geaccepteerd moet worden, belemmert dit proces.
 - d. De ambulante begeleiding die tijdens het verblijf in de afkoelwoning wordt aangeboden, sluit niet altijd aan bij de zorg- of ondersteuningsbehoeften van de bewoner die er tijdelijk gehuisvest wordt.
2. **Akkoord te gaan met de adviezen die uit de evaluatie volgen:**
 - a. Het benoemen van één centrale regievoerder bij incidenten op gemengde huisvestingslocaties, ongeacht of dat resulteert in het inzetten van een afkoelwoning of andere acties, is wenselijk. Hierbij gaat de voorkeur uit naar een partij die ook zicht heeft op de eventuele zorgbehoeften van de bewoner die betrokken is bij het incident.
 - b. Indien de afkoelwoning (ook) ingezet wordt voor casussen die eigenlijk een plek in de MO/BW nodig hebben, maar waarvoor op korte termijn geen plaats is waardoor de afkoelwoning een optie wordt, dan moet de ambulante begeleiding in de afkoelwoning afgestemd worden op de zorg- en ondersteuningsbehoefte van de bewoner.
3. **Op basis van de adviezen akkoord te gaan met het continueren van de pilot met de afkoelwoning voor een jaar.**

Ad 1 en ad 2):**Aanleiding pilot afkoelwoning bij ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties**

Op 1 juni 2020 is gestart met de pilot inzet afkoelwoning bij ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties voor jongeren, studenten en statushouders voor de periode van een jaar. De aanleiding voor deze pilot is een aantal incidenten op huisvestingslocaties voor statushouders, studenten en jongeren waarbij de betrokken bewoners op de gemengde huisvestingslocaties bleven wonen. Dit had in enkele gevallen een ontwrichtende werking op de community. Er bestaat in Amsterdam een aantal mogelijkheden om een betrokken bewoner (tijdelijk) te herhuisvesten. Echter, in de meeste gevallen is dit gebonden aan strenge juridische eisen en lange procedures. Er is daarom behoefte aan een sneller alternatief.

Uit de verkenning met betrokken partners voorafgaand aan de pilot bleek dat een afkoelwoning na een ernstig incident, dus niet preventief, soms een oplossing zou kunnen bieden. De afkoelwoning wordt beschikbaar gesteld op voorwaarde dat de bewoner ambulante zorg accepteert. Het gebruik van de afkoelwoning vindt plaats op basis van vrijwillige¹ medewerking en het doel is om de bewoner daarna in principe weer terug te huisvesten in de oude woning, dus specifiek tijdelijk om af te koelen. Woningcorporatie Stadgenoot heeft voor de periode van de pilot één woning beschikbaar gesteld die fungeert als afkoelwoning.

Methodiek evaluatie pilot afkoelwoning

De informatie voor deze evaluatie is tot stand gekomen door semigestructureerde, eenmalige, individuele interviews met vertegenwoordigers van partijen die direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming en/of de uitvoering van de pilot². Daarnaast is een vragenlijst over de pilot met de afkoelwoning gelijk aan de opgestelde interviewvragen die als basis dienden voor de interviews, verspreid onder Amsterdamse woningcorporaties via de AFWC om vanuit het bredere perspectief van de diverse woningcorporaties ook een beeld over de pilot op te kunnen halen, ook al waren deze partijen mogelijk niet direct betrokken bij de inzet van de afkoelwoning. De evaluatie is opgedeeld in drie thema's: de totstandkoming van de pilot, de procedures en voorwaarden zoals gebruikt tijdens de pilot en de effectiviteit van de pilot. De afkoelwoning is tijdens de looptijd van de pilot slechts één keer ingezet, waardoor het meten van de effectiviteit beperkt is.

Overzicht kosten inzet afkoelwoning

Er is op dit moment één afkoelwoning, beschikbaar gesteld door Stadgenoot. Ook de inventaris van de afkoelwoning wordt door een van de betrokken corporaties beschikbaar gesteld. De huur van de afkoelwoning (à €635 per maand, €7 620) gedurende de volledige pilot wordt betaald door de gemeente.

¹ Het afdwingen van het accepteren van de afkoelwoning is juridisch gezien geen mogelijkheid.

² Geïnterviewden zijn werkzaam bij het stedelijk coördinatieteam asielzoekers en vluchtelingen, als veiligheidscoördinator in een stadsdeel, bij het meldpunt zorg en woonoverlast, bij een betrokken woningcorporatie of beheerder, de GGD en het Leger des Heils.

Andere kosten voor de inzet van de afkoelwoning zijn indirecter van aard. Het gaat hierbij om de inzet van alle betrokkenen tijdens het volledige proces van beslissen tot inzet van de afkoelwoning tot en met de terugkeer van de bewoner naar de originele woning na drie maanden.

Proces inzet afkoelwoning



Totstandkoming en inrichting pilot

Benodigde partijen voelden zich actief betrokken bij de pilot

Het ontwikkelen van de pilot voor de afkoelwoning bij ernstige incidenten is een samenwerking geweest van diverse partijen die ook bij de uitvoering van de pilot betrokken zijn gebleven. De meeste betrokken partijen gaven aan dat er voldoende middelen (financieel, communicatie, kennis/ervaring betrokkenen) aanwezig waren om de pilot uit te kunnen voeren.

Partijen die logischerwijs betrokken zouden moeten worden bij de ontwikkeling van de pilot, waren betrokken. De enige partij die genoemd werd als ontbrekend die van toegevoegde waarde had kunnen zijn, was volgens enkele respondenten VluchtelingenWerk Nederland (VWN). VWN is in de opzet van de pilot en het bijbehorende werkproces wel meegenomen als belangenbehartiger wanneer een statushouder wordt verzocht tijdelijk in de afkoelwoning in te trekken.

Procedures en voorwaarden inzet afkoelwoning

Werkinstructie inzet afkoelwoning logisch en uitvoerbaar

Bij de totstandkoming van de pilot is een proces met een bijbehorend stappenplan opgesteld voor de inzet van de afkoelwoning in de vorm van een werkinstructie. Dit proces wordt over het algemeen als logisch, helder en uitvoerbaar ervaren door de betrokkenen. Deze werkinstructie is toegevoegd als bijlage 1 bij deze evaluatie. Alle partijen betrokken bij de pilot vinden in algemene zin dat iedere partij op een passende manier verantwoordelijkheden op zich genomen heeft en de

bijbehorende taken uitvoerde zoals beschreven in de werkinstructie bij het inzetten van de afkoelwoning.

Aandachtspunten

- **Het 'einde' van de inzet van de afkoelwoning.** Het gaat dan om situaties als:
 - Komt er nazorg voor de bewoner die van de afkoelwoning weer naar zijn of haar woning op een gemengde woonlocatie terugkeert en wie is daar verantwoordelijk voor?
 - Welke procedure wordt er gevolgd als de bewoner van de afkoelwoning na het verlopen van de drie maanden in de afkoelwoning, niet kan of wil terugkeren naar de oorspronkelijke woning?
- **Regievoering in het proces.**
 - Is er een mogelijkheid om één centrale regiehouder aan te wijzen bij iedere casus?
- **Informatievoorziening tussen grote hoeveelheid betrokken partijen.**
 - Het zo snel mogelijk organiseren van een overleg tussen deze hoeveelheid partners bij de mogelijke inzet van de afkoelwoning, was ook niet altijd mogelijk. Ook werd het als lastig ervaren om voor volledige informatievoorziening te zorgen omdat er op diverse momenten in proces soms nieuwe betrokkenen bijkwamen die niet altijd toegang hadden tot alle of dezelfde informatie over de casus.
- Veel praktische zaken moeten geregeld worden tussen het moment van instemmen bewoner met tijdelijke huisvesting afkoelwoning en het moment van intrekken in de afkoelwoning, die mogelijk niet direct in een taakomschrijving van een professional passen, maar wel belangrijk zijn voor het succesvol inzetten van de afkoelwoning. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het meereizen met de betrokkene van de originele woning naar de afkoelwoning . Eén regiehouder aanwijzen voor het proces voorkomt ook de onduidelijkheid over wiens verantwoordelijkheid deze bijkomende zaken zijn.
- Ten slotte kan in de werkinstructie ook aandacht gegeven worden aan wat overige praktische tips van het inzetten van de afkoelwoning, zoals fotografisch vastleggen van de (staat van de) inventaris in plaats van alleen het bijhouden van de inventarislijst.

Aanbevelingen wanneer pilot wordt doorgezet

- Breid de laatste stap in de werkinstructie 'Stap 5: Einde Verblijf' uit met afspraken over eventuele vervolghulpverlening en wat te doen als de bewoner de afkoelwoning niet verlaat.
- Eén partij als regiehouder/centraal aanspreekpunt inzetten helpt om in een complexe omgeving met diverse betrokkenen zoals bij de inzet van de afkoelwoning, overzicht te bewaren.
- Maak deze regiehouder ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening vanaf het begin zodat later aangehaakte partijen toegang kunnen krijgen tot alle beschikbare informatie over een casus.

Effectiviteit van de (inzet van de) afkoelwoning

Frequentie inzet afkoelwoning tijdens pilot

Tijdens de looptijd van deze pilot (1 juni 2020 – 1 juni 2021) is de afkoelwoning drie keer aangeboden als mogelijke optie bij een ernstig incident op een gemengde woonlocatie met jongeren, studenten en statushouders. In twee van de drie gevallen is afkoelwoning uiteindelijk niet ingezet.³ In deze gevallen wilde de betrokken bewoner niet tijdelijk gehuisvest worden in de afkoelwoning, waardoor de inzet van de afkoelwoning niet door kon gaan. Deze casussen zijn verder in behandeling gebleven bij stadsdeel en woningcorporatie waarbij de reguliere werkprocessen van het meldpunt zorg en woonoverlast en de woningcorporatie worden ingezet. Hiermee wordt de situatie op de huisvestingslocatie niet op korte termijn opgelost.

Behalen doelstelling pilot

Door het tijdelijk elders huisvesten van een bewoner van een gemengde woonlocatie waar een ernstig incident speelt, kan de rust in de community terugkeren, hoewel afhankelijk van het type incident dat wel tijd in beslag kan nemen. Voor de bewoner die tijdelijk in de afkoelwoning gehuisvest wordt, kan de verwijdering uit de situatie waar het incident zich afspeelde, ook een moment van rust en zich gehoord voelen, betekenen. De betrokken hulpverleners gaven aan dat voor de specifieke casus die in de afkoelwoning gehuisvest is, drie maanden te kort was om als hulpverlener een band op te bouwen met iemand om zo goed mogelijk de benodigde ondersteuning te bieden. De terugkeer vanuit de afkoelwoning naar de oorspronkelijke woning kan voor de terugkerende bewoner en de andere bewoners van het gemengde wooncomplex, een spannende periode zijn die goed begeleid moet worden, met daarbij duidelijke afspraken over (vervolg)hulpverlening en begeleiding voor de terugkerende bewoner.

Terugkeer rust in community

Ondanks het feit dat de doelstelling voor de pilot zoals geformuleerd in de verkenning naar deze optie, het laten terugkeren van de rust in de community door het tijdelijk elders huisvesten van een bewoner die betrokken is bij een ernstig incident, wel te behalen is middels het inzetten van een afkoelwoning, hebben respondenten ook de nodige bezwaren bij de effectiviteit van de afkoelwoning. Een risico dat tijdens de uitvoering van de pilot hierbij naar voren kwam, is dat de bewoner die tijdelijk in de afkoelwoning gehuisvest was, nog steeds naar de gemengde woonlocatie terugkeerde tijdens de periode in de afkoelwoning, wat aanvullende onrust veroorzaakte.

Kanttekeningen bij effectiviteit afkoelwoning

Een van de bezwaren die vaak naar voren is gekomen, is dat er gevallen waren waar de betrokken partijen de afkoelwoning goed vonden passen en de partijen ook binnen vijf (werk) dagen tot een beslissing om de woning in te zetten kwamen, de betreffende bewoners de afkoelwoning niet accepteerden. Bij de casus die de afkoelwoning tijdens de pilot wel accepteerde, heeft de betrokken curator deze beslissing genomen. Deze vrijwilligheid maakt de inzet van de

³ De afkoelwoning is tijdens de duur van de pilot één keer door de betrokken curator van een betrokken bewoner geaccepteerd en daaropvolgend dus daadwerkelijk ingezet.

afkoelwoning moeilijk. Ook de soms tegenstrijdige belangen of afwegingen van de diverse betrokken partijen, maken het inzetten van de afkoelwoning lastig. De afkoelwoning is daardoor vaak niet als snel alternatief in te zetten.

Dit geldt bijvoorbeeld voor casussen waarbij niet alle partijen het eens zijn dat de afkoelwoning een goede optie is. De locatie van de afkoelwoning wordt enerzijds als positief bestempeld omdat het een relatief prikkelarme omgeving is waar een bewoner goed kan 'afkoelen'. Anderzijds maakt dat ook juist deze locatie en de kenmerken daarvan, dat tegenstanders van het inzetten van de afkoelwoning voor een specifieke casus vinden dat het beperkte netwerk van de bewoner van de afkoelwoning, wanneer het om een statushouder gaat, nog verder doet inkrimpen.

Zoals eerder in deze evaluatie genoemd, is de afkoelwoning tijdens de pilotperiode van één jaar, één keer daadwerkelijk ingezet. Hierbij betrof het een casus die eigenlijk niet geschikt was voor tijdelijke huisvesting in de afkoelwoning, maar gezien de urgentie van desbetreffende situatie en het gebrek aan alternatieve opties, is toch de afkoelwoning ingezet. Deze ervaring maakt dat sommige respondenten aangaven dat het soort ambulante begeleiding dat geboden wordt aan bewoners van de afkoelwoning, niet aansluit bij de hulpvraag en- behoeften van de bewoner in deze casus. Deze bewoner had behoefte aan intensieve zorg/begeleiding in de vorm van beschermd wonen bij voorkeur. Ook op basis van andere casussen die volgens betrokken partijen in aanmerking zouden komen voor tijdelijke huisvesting in de afkoelwoning, kan worden geconcludeerd dat casussen die aangedragen worden voor de afkoelwoning, gevallen zijn waarvoor een MO/BW-plek nodig was, maar er op korte termijn geen geschikte plek te vinden was.

Aanbevelingen wanneer pilot wordt doorgezet

- De vrijwillige basis waarop de afkoelwoning werkt, maakt het moeilijk om de afkoelwoning ook daadwerkelijk snel in te kunnen zetten, omdat er van veel partijen overtuigingskracht en diverse gesprekken nodig blijken te zijn voordat de afkoelwoning geaccepteerd wordt;
- De woning is tijdens de pilot maar één keer ingezet, waardoor het meten van de resultaten en effectiviteit van de pilot beperkt wordt. Tegelijkertijd heeft de ervaring met het tweemaal weigeren van de afkoelwoning ook aangetoond dat de vrijwilligheid ervan een belangrijk knelpunt vormt.
- De beschikbaarheid van maar één afkoelwoning maakt de situatie mogelijk dat de afkoelwoning voor meerdere bewoners nodig is, maar niet aangeboden kan worden omdat er al een bewoner in de afkoelwoning woont op dat moment. Indien er meer dan één afkoelwoning beschikbaar zou kunnen zijn, kan dan worden overwogen de betrokken bewoner relatief in zijn/haar bekende omgeving te plaatsen zodat een eventueel bestaand zorg- en ondersteuningsnetwerk gecontinueerd kan worden.

Conclusies na evaluatie inzet afkoelwoning bij ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties

- Het zeer beperkte beroep op de afkoelwoning tijdens de duur van de pilot, maakt dat er niet goed kan worden geëvalueerd hoe succesvol de afkoelwoning als instrument is geweest.

- Eén centrale regievoerder/coördinator die tijdens het gehele proces van voorbereiding en uitvoering van de inzet van de afkoelwoning als aanspreekpunt en informatiebeheerder fungeert, zou het proces soepeler kunnen later verlopen.
- Het 'einde' van de inzet van de afkoelwoning en wat dat betekent voor de bewoner en de community is nog onduidelijk. Wat te doen als de bewoner niet kan terugkeren naar de originele woning? Welke vervolghulpverlening wordt de bewoner geboden? (Hoe) wordt de community/omwonenden geïnformeerd?
- Het bieden van een snel alternatief voor het (tijdelijk) herhuisvesten van een bewoner, lukt niet middels de afkoelwoning. Het streven om binnen vijf (werk)dagen tot een beslissing tot inzet te komen is haalbaar, echter de gesprekken die daarna volgen om de bewoner op vrijwillige basis te vragen tijdelijk naar de afkoelwoning te verhuizen, blijkt een langdurig proces.
- De ambulante begeleiding die tijdens het verblijf in de afkoelwoning wordt aangeboden, sluit niet altijd aan bij de zorg- of ondersteuningsbehoeften van de bewoner die, als er geen andere opties zijn vanwege lange wachttijden bij BW of ongeschiktheid van MO, als laatste alternatief tijdelijk in de afkoelwoning gehuisvest wordt.

Advies op basis van de evaluatie pilot afkoelwoning bij ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties

- Bij een ernstig incident dat ontwrichtend werkt voor een community op een gemengde huisvestingslocatie, zijn heldere en goed afgesproken communicatielijnen van belang. Het benoemen van één centrale regievoerder bij zulke situaties op gemengde huisvestingslocaties, ongeacht of dat resulteert in het inzetten van een afkoelwoning of andere acties, is wenselijk. Hierbij gaat de voorkeur uit naar een partij die ook zicht heeft op de eventuele zorgbehoeften van de bewoner die betrokken is bij het incident.
- De afkoelwoning is niet het snelle alternatief waar de verwachting van was dat de pilot in zou kunnen voorzien, vanwege de vrijwillige basis waarop er door de bewoner moet worden ingestemd. Het biedt echter wel een mogelijkheid voor casussen die via de andere bestaande wegen of door wachtlijsten elders, tussen wal en schip dreigen te vallen, mits passende ambulante begeleiding die aansluit op de zorg- en ondersteuningsbehoeften van de bewoner kan worden ingezet. Het achter de hand hebben van de afkoelwoning voor deze situaties, wordt wel als prettig ervaren door de betrokken partijen.
- Vanuit de AFWC is aangegeven dat in het geval van een ernstig incident waarbij het van belang is dat een betrokken bewoner tijdelijk elders gehuisvest wordt, er in het verleden op korte termijn een corporatiewoning gevonden is om direct in te zetten. Indien de samenwerking onderling goed verloopt en de urgentie hoog is, is dit een mogelijk alternatief voor een afkoelwoning.
- Bij het beslissen om de pilot met de afkoelwoning wel of geen vervolg te geven, wegen de volgende aspecten mee:
 - Er is beperkt een beroep gedaan op de afkoelwoning tijdens de duur van de pilot;
 - De aanbevelingen zoals gedaan aan de hand van deze evaluatie zouden ook vervolg kunnen krijgen in de bredere context rondom ernstige incidenten op gemengde huisvestingslocaties voor jongeren, statushouders en studenten;
 - De afkoelwoning wordt ervaren als mogelijk 'tussenstation' voor casussen die tussen wal en schip dreigen te vallen, maar er zijn ook andere bestaande

oplossingen mogelijk in diezelfde geest, zoals de woningcorporaties ook hebben aangegeven;

- Er is een mismatch tussen de doelgroep waarvoor de pilot met de afkoelwoning opgestart is en de doelgroep waarvoor betrokken partijen het hebben willen inzetten.
- Stadsdeel Oost (waar het afgelopen jaar vooral casuïstiek is geweest voor het inzetten van de afkoelwoning) geeft aan dat het hebben van een dergelijke woning om bij spanning (tijdelijk) rust te bieden van grote waarde is.

Ad 3. Op basis van de adviezen akkoord te gaan met het continueren van de pilot met de afkoelwoning voor een jaar.

Op basis van bovenstaande afwegingen wordt geadviseerd de pilot te verlengen met nogmaals een looptijd van een jaar. Voor betrokken partijen is de mogelijkheid om via de afkoelwoning een tijdelijke oplossing te bieden voor casuïstiek gerelateerd aan incidenten op gemengde huisvestingslocaties waarvoor geen reguliere oplossing bestaat, een geruststellende optie. Daarnaast kunnen bij verlenging van de pilot de aanbevelingen zoals gedaan onder ad 2 in de praktijk worden gebracht om de inzet van de afkoelwoning te verbeteren.