

Gedeelde verantwoordelijkheid

Onderzoek naar de voorzieningenbehoefte en de eigen inbreng
van Arnhemse dak- en thuislozen



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Hernieuwde aandacht voor het thema	4
3. Onderzoeksvraag en invulling van het onderzoek	6
4. Onderzoekresultaten via negen stellingen	8
5. Aanbevelingen op grond van het onderzoek	15

1 Inleiding

In 2019 voerde Bureau Beke voor de gemeente Arnhem een onderzoek naar de voorzieningenbehoefte van dak- en thuislozen uit.¹ Dit naar aanleiding van een raadsvergadering, waarin de vraag gesteld werd of het college van B&W bereid is om voor de zondag een opvang voor de daklozen te regelen zodat zij een gedeelte van de dag beschermt kunnen zitten en een maaltijd kunnen krijgen. Toentertijd is het onderzoek breder getrokken, met de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kijken dak- en thuislozen zelf aan tegen de inloop- en opvangvoorzieningen in Arnhem?
2. Wordt er binnen de huidige inloop- en opvangvoorzieningen in Arnhem iets gemist?
3. Worden trajecten voor inloop- en opvangvoorzieningen als drempel ervaren door de dak- en thuislozen?
4. Sluiten de huidige openingstijden van de inloop- en opvangvoorzieningen voldoende op elkaar aan?
5. Wat hebben de dak- en thuislozen nodig om een stap verder te zetten?

Het onderzoek leverde negen concrete suggesties op, waarvan een deel daadwerkelijk is uitgevoerd. Het gaat, samengevat, om de volgende suggesties:

1. Kuppens, J., Rijnink, R. en Ferwerda, H. (2019). Wat willen ze zelf? Een onderzoek naar de voorzieningsbehoefte binnen de doelgroep dak- en thuislozen in Arnhem. Arnhem: Bureau Beke.

- Open een daklozenloket, zodat dak- en thuislozen zich altijd bij een centraal punt kunnen melden voor meer informatie en/of hulp.
- Maak een sociale kaart van Arnhem met daarin alle (dag)opvangmogelijkheden voor de doelgroep en houd deze bij (eventueel vormgegeven via een webapplicatie).
- Overweeg een 'triageteam' waarin een snelle typering van een persoon gekoppeld wordt aan snellere in- en doorstroom.
- Voorkom wachttijden in trajecten voor met name daklozen die nog niet lang dakloos zijn en met enkele interventies weer 'op de rit' te krijgen.
- In het verlengde van het voorgaande punt: stel noodwoningen ter beschikking voor de lichtste doelgroep.
- Haak voor opvang nog meer aan bij nieuwe initiatieven en neem dergelijke initiatieven als volwaardige partner mee in de opvangketen.
- Zet nog meer in op het vroegtijdig signaleren van dreigende dakloosheid, om dit fenomeen sneller aan te pakken.
- Wees als gemeente flexibeler in de ondersteuning, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs.
- Bied de doelgroep ondersteuning van ervaringsdeskundigen in de vorm van nazorg, om terugval zoveel mogelijk te voorkomen.

Uit het onderzoek kwam ook een belangrijk aandachtspunt naar voren dat tot op heden nog steeds aan de orde is, namelijk de bevindingen rondom onderzoeksvraag 4: 'Sluiten de huidige openingstijden van inloop- en opvangvoorzieningen voldoende op elkaar aan?'. De daklozen en ervaringsdeskundigen die we toentertijd spraken gaven aan dat de openingstijden van de voorzieningen wat meer op elkaar zouden mogen aansluiten. Ook werd toen een verband gelegd tussen de openingstijden van de voorzieningen, verveling en mogelijke overlast.

2 Hernieuwde aandacht voor het thema

Op een inspreekavond op de Arnhemse perspectiefnota (dd. 10 mei 2023) is gesproken over de noodzaak voor dak- en thuislozen om te beschikken over een vaste beschutte ruimte in de vorm van een open container, in of nabij het centrum. In een vervolggesprek is dieper ingegaan op het voorstel en is een beschilderde container voor dak- en thuislozen in Bergen op Zoom ter sprake gekomen. Vertegenwoordigers van Straatzaken zien een dergelijke container ook voor Arnhem als een mogelijke oplossing voor het probleem om dak- en thuislozen geen vaste plek hebben om te schuilen en te chillen.

Een punt van aandacht dat in die overweging meespeelt, is dat er op het moment sprake is van overlast in het park achter Musis Sacrum. Enkele dak- en thuislozen hebben daar al een gebiedsverbod gekregen en er is in het recente verleden sprake geweest van gewelddadige incidenten. Ook bij andere locaties, zoals onder de luifel van het voormalige Rembrandt Theater en voor Rozet schuilt de doelgroep.

Het bovenstaande leidde bij de fracties van GroenLinks, Volt, Arnhem Centraal, ChristenUnie en Partij van de Arbeid tot schriftelijke vragen over de extra schuilplek (dd. 13 juni 2023) aan het college van burgemeester en wethouders, waarin het volgende wordt aangegeven: 'De behoefte voor een dergelijke vaste plek is groot voor deze groep Arnhemmers'. Voornoemde fracties hebben daarom de volgende vragen aan het college gesteld:²

2. In dit rapport zijn alleen de voor het onderzoek relevante eerste drie (van de vijf) vragen opgenomen. De twee resterende vragen hebben betrekking op procesmatige overwegingen vanuit het college, met name over eventuele plaatsing van een container.

1. Is het college bekend met de behoefte van dak- en thuislozen voor een vaste plaats om te schuilen en chillen?
2. Kent het college de ervaring in Bergen op Zoom en is het bereid hierover contact op te nemen en zich te informeren? Wat is de ervaring voor dak- en thuislozen, als ook voor andere betrokken in de omgeving? Wat waren de afwegingen van de gemeente Bergen op Zoom toen het besloten heeft na vijf jaar te verlengen?
3. Is het college bereid de mogelijkheid voor een open beschutte ruimte voor dak- en thuislozen als met een container in of nabij het centrum te overwegen en te bespreken met betrokkenen en organisaties die met dak- en thuislozen werken zoals Straatzaken, Iriszorg, Kruispunt, De Duif, Leger des Heils en JONAHuis?

Door het college van burgemeester en wethouders van Arnhem zijn deze vragen op 4 juli 2023 beantwoord. De antwoorden staan hieronder vermeld:

Antwoord op vraag 1:

'We waren niet op de hoogte van deze behoefte. Dit is niet naar voren gekomen in het behoeftenonderzoek onder daklozen dat in 2019 is uitgevoerd door Bureau Beke onder de titel "Wat willen ze zelf?". Ook in de periodieke gesprekken met Straatzaken en andere organisaties binnen de keten Maatschappelijke Opvang is deze behoefte niet eerder genoemd.'

Antwoord op vraag 2:

'We hebben contact gehad met de gemeente Bergen op Zoom. In 2014-2015 zorgde een groep van circa 35 zorgmijdende daklozen, veelal verslaafd, voor veel overlast in deze stad. Omdat er geen passend zorgaanbod voorhanden was en repressie de problemen alleen maar verergerde, is in de zoektocht naar een structurele oplossing als tijdelijke oplossing een container geplaatst. Dit zorgde voor rust bij de doelgroep waardoor de overlast verminderde. Tevens ontstond zo een vindplaats voor professionals die via bemoeizorg de in de container aanwezige daklozen probeerden te verleiden om hulp of zorg te accepteren.'

Een structurele oplossing is nooit gevonden, daarom is besloten de tijdelijke plaatsing van de container te verlengen. Het Leger des Heils brengt nu in beeld wie om welke reden gebruik maakt van de container. De doelgroep bestaat op dit moment grotendeels uit dakloze EU-burgers, mensen die thuishoren in de Maatschappelijke Opvang of Beschermd Wonen maar groepsongeschikt zijn, mensen met een indicatie op grond van de Wet Langdurige Zorg voor wie geen geschikte plaats te vinden is, en dakloze zorgmijders.'

Antwoord op vraag 3:

'Ja, we zijn zeker bereid om in samenspraak met betrokkenen en de relevante organisaties de eventuele behoefte aan een open beschutte ruimte nader te onderzoeken. Op basis daarvan kan bepaald worden wat er nodig is om aan deze behoefte tegemoet te komen. Dat kan een container zijn, maar ook een andere oplossing zoals een aanvulling op de al bestaande voorzieningen.'



3 Onderzoeksvraag en invulling van het onderzoek

Aan Bureau Beke is gevraagd om onderzoek te verrichten naar de behoeften van daklozen, zoals hiervoor beschreven.

Specifiek staat de volgende vraag centraal:

*'Bij wie leeft in Arnhem een dergelijke behoefte voor een open beschutte ruimte (in dit rapport verder 'schuilcontainer' genoemd) en is een aanvulling op het bestaande aanbod aan dagopvang gewenst?'*³

In een nader gesprek met vertegenwoordigers van de gemeente Arnhem is de wens tot onderzoek nader toegelicht. Concreet is gevraagd om het door Bureau Beke in 2019 verrichte onderzoek te herhalen. Bureau Beke heeft deze wens uitgevoerd door zowel de doelgroep zelf (31 personen), stakeholders die professioneel betrokken zijn bij de doelgroep (27 personen) en enkele 'ervaringsdeskundigen' (mensen die deels optrekken met de doelgroep, maar daar niet (meer) toe behoren, 4 personen) te bevragen.

Gedurende het onderzoek is op 8 november 2023 door het CDA een motie ingediend waarin wordt gevraagd een voorstel te ontwikkelen en aan de raad te presenteren waarmee één pand of plek in het centrumgebied gebruikt kan worden als toevluchtsoord, waar dakloze verslaafden onder toezicht kunnen verblijven, ook gedurende de nacht.⁴ Op deze motie is door het college negatief geadviseerd, onder andere met de argumentatie om 'de mogelijkheid tot een toevluchtsoord in het centrumgebied voor daklozen samen

3. De bron voor deze vraag is de Raadsbrief 'Schriftelijke vragen art. 44 Rvo over Aanpak overlast Muis en omgeving', d.d. 12-09-2023.

4. CDA Arnhem (2023). Motie 'Toezicht is beter dan aan lot overlaten op straat', 8 november 2023.

met het al lopende onderzoek te beoordelen.⁵ Daarop is de motie ingetrokken. Wel is naar aanleiding van bovenstaande motie door de opdrachtgever specifiek nog gevraagd om in de rapportage expliciet aan te geven of een vaste beschutte ruimte (schuilcontainer) dan wel een ruimte met toezicht al dan niet aan te bevelen is.

Specifieke invulling van het behoeftenonderzoek

Onze ervaring vanuit het onderzoek uit 2019 is dat de antwoorden voor de hand liggen ('ja') als wij de doelgroep gesloten vragen naar behoeften stellen (in onderhavig onderzoek bijvoorbeeld: 'zou je een vaste plek voor overdag willen hebben, waar je kan schuilen en chillen, bijvoorbeeld een container?'). Daarom hebben we respondenten wat minder vrijblijvende vragen gesteld, door hen naast behoeften ook te vragen naar eigen gedrag en oplossingen voor problematiek in de openbare ruimte. Het gaat om de volgende vragen:

- Binnen verschillende opvangmogelijkheden kan je overdag terecht, maar wat mis jij daarin nog?
- Waar zit jij overdag zelf en wat vind je van deze locaties (veilig/heel/schoon)?
- Op verschillende locaties is sprake van overlast (Muispark, Rembrandt-theater, Rozet). Hoe komt dit, denk je? En wat is daar aan te doen?
- Hang je zelf rond op openbare plekken? Waar zoal?
- Wat is er nodig dat jij gebruik gaat maken van een extra ruimte voor dagbesteding/verblijf?
- Waar zou die extra ruimte volgens jou moeten staan?

In gesprekken met stakeholders en ervaringsdeskundigen is ook specifiek ingegaan op de mogelijke voor- en nadelen van een extra (openbare) ruimte om te schuilen/verblijven.

5. Bron: <https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/63417e01-bf1c-4f7e-a034-c29b2b81c13b>



4 Onderzoeksresultaten via negen stellingen

In dit hoofdstuk werken we aan de hand van negen stellingen de bevindingen vanuit alle gesprekken uit. De reden om te kiezen voor stellingen is omdat uit de gesprekken gebleken is dat er door respondenten regelmatig aannames worden gedaan die niet altijd de actuele Arnhemse situatie lijken weer te geven. De stellingen zijn gaandeweg de gesprekken ontstaan en daarom deels teruggelegd aan zowel daklozen, ervaringsdeskundigen en stakeholders. In de bespreking van de stellingen komen de onderzoeksbevindingen zowel op basis van de gevoerde gesprekken met daklozen, ervaringsdeskundigen en stakeholders terug, als op basis van enkele beleidsstukken; er wordt dus vanuit vier invalshoeken een actueel beeld geschetst.

Belangrijk om te vermelden is dat de stellingen op een wijze geformuleerd zijn dat ze uitnodigen tot nadenken. Dit betekent dat de stelling zelf niet altijd in overeenstemming hoeft te zijn met de bevindingen uit het onderzoek. De tekst die onder de betreffende stelling staat is dat wel.

Stelling 1: daklozen zijn niet allemaal dakloos

In het onderzoek van Sterrenburg en Molenaar (2018) naar de daklozenopvang in Arnhem worden daklozen als volgt gedefinieerd:⁶ 'personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en dus niet over een adres beschikken'. En thuislozen zijn volgens hen 'personen die wel een dak boven hun hoofd hebben, bijvoorbeeld bij familie of in beschermd wonen, maar vaak wisselen van verblijfsplek'.

Uit de gesprekken met iedereen komt inderdaad duidelijk naar voren dat niet alle daklozen ook daadwerkelijk dakloos zijn. Maar de mening over de verhouding tussen dak- en thuisloosheid verschilt. Bij aanvang van het huidige behoeftenonderzoek is de stelling naar voren gebracht dat 75 pro-

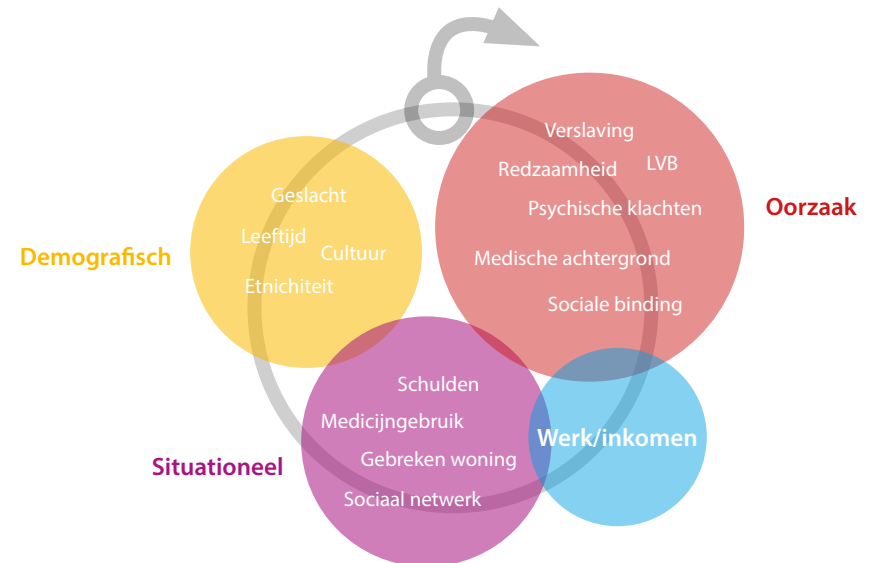
cent van de Arnhemse daklozen thuisloos is. Deze stelling hebben we zowel aan stakeholders als ervaringsdeskundigen voorgelegd.

Per saldo geven de stakeholders met enig zicht op de herkomst van daklozen aan dat de '75-procent-these', als deze ooit al feitelijk is vastgesteld, inmiddels achterhaald is. Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat de procentuele verhouding 60/40 (dakloos/thuisloos) een reëler beeld geeft.

Ter onderbouwing van de genoemde verhouding hebben we van enkele stakeholders de boodschap meegekregen dat alleen al het aantal dakloze personen uit Oost-Europa dermate sterk is toegenomen dat zij een belangrijke rol spelen in de genoemde procentuele verhouding.

Stelling 2: niet alle daklozen veroorzaken overlast

Het onderzoek 'Wat willen ze zelf' (Bureau Beke, 2019) geeft een doelgroepomschrijving die langs verschillende kenmerken in het onderstaande figuur is uitgewerkt.



6. Bron: Sterrenburg, J. en Molenaar, M. (2018). Onderzoek werking permanente daklozenopvang Arnhem. Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Voor onderhavig onderzoek is het meer relevant welk gedrag daklozen in de openbare ruimte uiten. Zowel onder de daklozen waarmee gesproken is als de stakeholders leeft de mening dat er binnen de groep sprake is van 'rustzoekers' en 'onruststokers'. Zeker niet alle daklozen veroorzaken dus overlast en zelfs de onruststokers zijn niet altijd overlastgevend, zo hebben we uit eigen ervaring meegemaakt.

Met beide 'typen' daklozen is gesproken. De rustzoekers geven veelvuldig aan weinig te maken te willen hebben van de onruststokers. Opvallend is dat veel rustzoekers de idee van een schuilcontainer niet zien zitten, omdat ze dat tamelijk stigmatiserend vinden en de regelmatig agressieve/overlastgevende onruststokers daar vrezen te ontmoeten. Een enkele stakeholder geeft aan dat juist onder de onruststokers veel thuislozen zitten.

Stelling 3: de combinatie 'daklozen en overlast' is deels subjectief bepaald

Al in 2009 voerde Bureau Beke onderzoek uit naar het beheer rondom daklozenopvang in De Boei.⁷ In dat onderzoek werd de term 'audiovisuele overlast' geïntroduceerd. Het betreft overlast die door burgers wordt ervaren vanwege zichtbare verloedering. Hieronder valt bijvoorbeeld slechte lichamelijke verzorging, kapotte kleren en zichtbare verwondingen. Ook kan het gaan om onaangepast gedrag, zoals het slapen in portieken, het zoeken naar blikjes in prullenbakken en het hangen op bepaalde plekken.

We hebben aan zowel daklozen zelf als aan stakeholders gevraagd wat zij overlastgevend gedrag vinden van de daklozen. Interessant is dat de 'rustzoekers' onder de daklozen zich regelmatig storen aan de 'onruststokers'; de eerste groep geeft aan dat de laatste groep voor de overlast zorgt. Dan gaat het vooral om schreeuwen, wildplassen, middelengebruik en agressie. Ook bij stakeholders is de vraag teruggelegd wat zij onder daklozenoverlast verstaan. De meeste stakeholders hebben er geen probleem mee dat daklozen ergens zitten, zolang er maar geen alcohol en/of drugs gebruikt worden, er onderling ruzie gemaakt wordt of er vanuit de daklozen confrontatie met reguliere burgers gezocht wordt.

Een meerderheid van de stakeholders is daarnaast van mening dat de dakloze ook niet uit het Arnhems straatbeeld zal verdwijnen. Dit betekent dat er deels ook een beroep gedaan wordt op de reguliere burger; zeker audiovisuele overlast is niet te voorkomen in Arnhem. Bovendien heeft het ook te maken met het eigen perspectief, de acceptatiegraad en het veiligheidsgevoel van de reguliere burger. Alle drie deze aspecten hebben te maken met een sterke subjectieve component.

Stelling 4: als een dakloze overdag droog wil staan, is dit mogelijk

In 2019 wezen we in 'Wat willen ze zelf?' op enkele gaten die in de inlooptijden zitten, omdat deze niet op elkaar aansloten. Toentertijd boden verschillende organisaties van maandag tot en met zondag dagbesteding aan.

Op schriftelijke vragen over de aanpak van overlast rondom het Muisgebied is onlangs door het college als volgt geantwoord:⁸

'Voor dak- en thuislozen is ons beeld dat het huidige aanbod aan dagopvang voldoende is. Door de onlangs gestelde schriftelijke vragen over een behoefte naar een vaste beschutte ruimte voor dak- en thuislozen, zal onderzocht worden of toch een aanvulling op het bestaande aanbod gewenst is, in welke vorm dan ook. Het huidige aanbod aan dagopvang voor dak- en thuislozen ziet er als volgt uit: daklozen die verblijven in de opvangvoorzieningen van IrisZorg, Leger des Heils, Pactum en het Droombankje kunnen hier ook overdag verblijven als zij dat willen. Thuislozen, en daklozen die overnachten bij De Duif of op straat verblijven kunnen overdag terecht bij de inloopvoorzieningen van het Kruispunt, RIBW en Eusebiusparochie. Op zondagmiddag kunnen zij terecht bij De Banaan en bij de Soepkar in park Lauwersgracht, in de vroege maandagavond bij de Soepfiets van het Leger des Heils. Dit geldt ook voor dakloze niet-rechthebbende EU-burgers. Voor hen worden bovendien, vooruitlopend op landelijk en/of Europees beleid,

7. Beke, B. en Kuppens, J. (2009). De Boei in een Nieuwe Haven. Arnhem: Bureau Beke.

8. Bron: Gemeente Arnhem (2023). Schriftelijke vragen art. 44 Rvo over Aanpak overlast Muis en omgeving. 12 september 2023.

zo mogelijk nog dit jaar voor minimaal twee jaar tien opvangplekken georganiseerd. Dit betreft 24-uursopvang.

De hierboven genoemde organisaties bieden inderdaad een bepaalde vorm van opvang aan. Ook is stichting EcoVrede hier nog aan toe te voegen, die dagbesteding aanbiedt aan onder andere intrinsiek gemotiveerde daklozen die niet verslaafd zijn.

Zelf hebben we in het huidige onderzoek geconstateerd dat daklozen de nodige onrust ervaren tegen de tijd dat bijvoorbeeld Het Kruispunt sluit en daklozen de straat op moeten. Deels waren dit ook daklozen die te maken hebben met verslavingsgevoeligheid. Aan hen en aan stakeholders hebben we gevraagd of er gaten in de inlooptijden worden ervaren. Zij geven de volgende momenten aan:

- In de ochtend: na sluitingstijd van De Duif (8:30 uur) en de openingstijd van Het Kruispunt (10 uur);
- In de middag: na de ochtendsluitingstijd van Het Kruispunt (13 uur) en de middagopeningstijd van Het Kruispunt (16:30 uur);
- In de avond: na de avondsluitingstijd van Het Kruispunt (19 uur) en de openingstijd van De Duif (22:30 uur).⁹

Een deel van de daklozen vindt onderdak in bijvoorbeeld Rozet (mits ze aan de huisregels voldoen) en een ander deel verblijft buiten, bijvoorbeeld onder de luifels van Rembrandt of bij Muis Sacrum. Zowel daklozen als stakeholders geven aan dat het in oktober/november voor daklozen zwaar is geweest vanwege de regen en de kou.

Het is overigens niet gezegd dat alle daklozen gebruik maken van de inloopvoorzieningen als deze op elkaar aansluiten; sommige daklozen willen of mogen eenvoudigweg niet bij bepaalde voorzieningen naar binnen, zowel in de dag- als de nachtopvang. Sommigen zijn bijvoorbeeld geschorst vanwege het veroorzaken van incidenten; anderen mogen geen gebruik maken van bepaalde opvang omdat ze middelen gebruiken en/of onder invloed zijn. Daarnaast geven daklozen zelf ook aan dat ze soms buiten willen verblijven, om daar bijvoorbeeld aan middelen te komen.

Stelling 5: aansluitende openingstijden leiden tot ‘pamperen’ van de Arnhemse dakloze

In het onderzoek van Sterrenburg en Molenaar (2018) en het door ons uitgevoerde behoeftenonderzoek in 2019 waren stakeholders het erover eens dat aansluitende openingstijden tot ‘pamperen’ van de daklozen leidt.

Wanneer we in het huidige onderzoek onder daklozen en ervaringsdeskundigen vragen wat zij rond de openingstijden willen, dan blijkt er een sterke voorkeur te zijn voor aansluitende openingstijden. Belangrijk om te vermelden is mogelijk ook dat de antwoorden op deze vraag vanuit de doelgroep te maken hebben met de slechte weersomstandigheden in oktober en november 2023; op de dagen dat het mooi(er) weer was, bleken meer daklozen op straat aanwezig dan tijdens de natte/koude dagen. Enkele daklozen geven ook aan dat de behoefte aan extra opvang tijdens de ‘tussenuren’ vooral in het najaar en de winter speelt.

De stakeholders staan op dit punt in hun meningen tegenover elkaar. Sommigen zijn er, net zoals in 2019, van overtuigd dat daklozen nog steeds niet te veel ‘in de watten gelegd moeten worden’, zo wordt aangegeven. Een aantal stakeholders haalt in dit kader het bezoek aan Barka in Polen aan, waar de aldaar aanwezige hulpverlening heeft aangegeven dat daklozen eerst aan hun lot overgelaten moeten worden, om bij hen intrinsieke motivatie tot verandering te stimuleren. Maar andere stakeholders zijn ervan overtuigd dat er in Arnhem opvang mist, voornamelijk vanwege twee redenen. Ten eerste wordt aangegeven dat niet alle daklozen er al aan toe zijn om een stap richting doorstroom te maken. En ten tweede zijn sommige daklozen nergens welkom omdat ze onder invloed en/of overlastgevend zijn of omdat de benodigde inschrijving bij een opvanginstelling ontbreekt.

We verwachten niet dat deze tegengestelde meningen op korte termijn zullen veranderen. Een vraag die we wel hebben teruggelegd bij veel stake-

9. Op onze vraag of Het Kruispunt misschien het gat tussen 13:00 en 16:30 uur zou kunnen opvullen, werd aangegeven dat de huidige openingstijden bewust gehanteerd worden, zodat daklozen niet de gehele dag aanwezig blijven.

holders is of het niet interessant kan zijn om in ieder geval, als vorm van pilot, te overwegen om de ‘tussenuren’ via extra opvangmogelijkheid op te vullen. Dan kan in ieder geval duidelijk worden in hoeverre er inderdaad gepamperd wordt of de extra opvang juist mogelijkheden biedt voor het toewerken naar doorstroom. De meeste stakeholders staan hier positief tegenover.

Stelling 6: het Arnhemse zorgkader biedt voldoende mogelijkheden om daklozen te laten uitstromen

In het onderzoek van de Rekenkamer wordt in een bijlage vermeld welke modaliteiten de volgende uitstroombmogelijkheden binnen het Arnhemse daklozenbeleid genoemd:

- Zelfstandig wonen zonder hulpverlening;
- Zelfstandig wonen met hulpverlening;¹⁰
- Housing First;
- Begeleid wonen;
- Beschermd wonen;
- Anders.

Een klein aantal stakeholders is van mening dat het essentieel is dat dit zorgkader nog beter wordt opgetuigd, maar deze mening wordt niet breed gedeeld. In de ideale situatie zou dit volgens velen zeker een goede stap zijn, maar eigenlijk is momenteel bijna iedereen ervan overtuigd dat het gezien de huidige krapte op de (sociale) woningmarkt onmogelijk is om genoeg huisvesting te creëren voor daklozen die willen uitstromen. Daar komt bij dat er te veel ‘concurrentie’ binnen deze markt is vanuit andere groepen burgers, zoals seizoensarbeiders en asielzoekers.¹¹

De gemeente Arnhem startte in 2020 de beweging van Opvang naar Wonen. Het kernuitgangspunt is daarbij dat ‘niemand onvrijwillig op straat slaapt’. Daarnaast is de focus steeds meer komen te liggen op de doelstellingen dat ‘mensen zo kort mogelijk verblijven in de opvang’ en dat ‘zo min mogelijk mensen in de opvang terecht komen’.¹² Een belangrijke voorwaarde die

toentertijd werd geformuleerd is het realiseren van voldoende woonplekken en ambulante begeleiding, iets dat momenteel lastig te bereiken is vanwege de algemene huisvestingsproblematiek.

Hoewel onderhavig onderzoek geen evaluatie van beleid is, achten we het toch van belang de stelling rondom het zorgkader op te nemen. Enkele ervaringsdeskundigen en stakeholders geven namelijk aan dat de beschikbaarheid van een goedlopend zorgkader, ook als er geen woningnood is, niet automatisch zal leiden tot (veel) minder daklozen. Een cruciaal element dat hiervoor namelijk noodzakelijk is, is de intrinsieke motivatie van daklozen zelf; als het daar aan schort, zullen zij niet bereid zijn om actief richting een uitstroomtraject te bewegen. De realiteit die we zelf tijdens het onderzoek ook ervaren is dat daklozen soms (nog) niet toe zijn aan het aanvaarden van zorg, ook omdat er van ons uit überhaupt geen contact met hen te krijgen was. Het aanbieden van zorg versus het vragen om zorg lijkt daarmee een ‘kip-ei-verhaal’: wat moet er als eerste gebeuren? De dakloze verplichten een traject te volgen, desnoods via bemoeizorg, of de dakloze ergens opvangen en van daaruit proberen te stimuleren? De stakeholders geven in ieder geval aan dat de wil en motivatie bij de dakloze zelf om zorg te aanvaarden cruciaal is.

We hebben deze gedachte regelmatig teruggelegd bij diverse stakeholders. Algemeen wordt ingezien dat er geduld nodig is om in contact te treden met daklozen; daar helpt regelmatige aanwezigheid van instanties bij

10. Bron: Trimbos-instituut (2021). Bijlage ‘Suggesties voor verbeteren zicht op uitstroom behorend bij onderzoek Rekenkamer Arnhem daklozenbeleid’. Als voorbeelden van hulpverlening worden genoemd: ‘Wmo (hulp bij huishouden, ambulante ondersteuning, dagbesteding), BW en MO, Zvw (ambulant), Wlz (volledig pakket thuis), et cetera’.

11. Een voorbeeld van de problemen met huisvesting voor deze laatste groep is het volgende recente bericht: <https://www.gld.nl/nieuws/8053339/de-grens-is-bereikt-te-weinig-woningen-voor-statushouders>

12. Gemeente Arnhem (2021). Plan ‘Van Wonen naar Opvang. Uitvoeringsplan voor het realiseren van voldoende woonplekken voor de opgave van opvang naar wonen’, vastgesteld door het college, 30 maart 2021).

opvanglocaties bij. Vanuit die aanwezigheid kan dan geprobeerd worden om eerste contacten te leggen en daklozen te stimuleren om eigen initiatieven te nemen. Enige intrinsieke motivatie is daarvoor een basisvoorwaarde. Maar volgens enkele, maar zeker niet alle stakeholders, kan een extra opvang in de 'tussenuren' hieraan bijdragen doordat op een dergelijke locatie in alle rust de eerste contacten met daklozen gelegd kunnen worden.

Stelling 7: strenger handhaving werkt tegen daklozenoverlast

In Arnhem worden momenteel diverse maatregelen getroffen om de overlast bij Muis en in parkeergarages tegen te gaan. Door het college worden onder andere de volgende maatregelen genoemd: uitbreiding capaciteit straatcoaches, intensivering inzet stichting Barka, outreachende aanpak GGD en opleggen gebiedsverboden. Daarnaast worden bemoeizorg en het vorst-protocol genoemd en zal mogelijk 24-uursopvang voor kwetsbare dakloze EU-burgers worden ingericht.

Meer in het algemeen wordt in andere steden, zoals Rotterdam en Tiel, sinds kort een strikter handhavingsregime gehanteerd om met name overlast van Oost-Europese daklozen tegen te gaan. In Rotterdam kunnen EU-burgers *'bij zes serieuze overtredingen (van overlast op straat tot winkeldiefstal) in één jaar worden uitgezet'*.¹³ En in Tiel *'zal de politie niet meer waarschuwen, maar boetes en gebiedsverboden uitdelen'*.¹⁴

We hebben stakeholders, met name de personen die zicht hebben op handhaving, gevraagd wat zij in Arnhem vinden van de gebiedsverboden. Deze lijken naar behoren te werken, maar hebben als bij-effect dat je de daklozen nog steeds buiten de verboden gebieden aantreft. Daarvoor was meer bekend waar daklozen verbleven; nu verblijven ze meer verspreid over de stad.

Stelling 8: daklozen willen geen schuilcontainer

De kernvraag van het onderzoek ligt feitelijk in deze stelling. In het eerste hoofdstuk gaven we al aan dat we deze vraag niet plompverloren aan de daklozen hebben voorgelegd, omdat voor hen de context dan onduidelijk is en zij mogelijk de bedoeling erachter niet begrijpen.

Vanuit die bredere contextgedachte hebben wij de daklozen enkele vragen gesteld over de huidige opvang, of zij daar overlast ervaren en wat er aan gedaan kan worden. In de regel zijn zij tevreden over de opvang, behalve de daklozen die in bepaalde opvang worden geweigerd. Ook komt het voor dat sommige daklozen niet in bepaalde opvanglocaties komen, maar blijven zij vaag over de redenen waarom. Zelf zijn we in alle opvanglocaties waar we in het onderzoek een of meerdere bezoeken hebben gebracht vriendelijk ontvangen en hebben we prettig kunnen verblijven. Gedurende het onderzoek vernamen we wel van geweigerde daklozen bij opvang, maar de reden hiervoor zou liggen in het in bezit hebben of gebruiken van middelen en overlastgevend/agressief gedrag.

Belangrijk om te vermelden is dat eigenlijk alle opvanglocaties het 'in de hand' lijken te hebben. Dat geldt zowel voor de opvanglocaties 'met een voordeur' als voor de Soepfiets van het Leger des Heils (op maandagavond op verschillende plaatsen in de stad) en de Soepkar (op zondagmiddag in park Lauwersgracht).

Wanneer we de daklozen vragen of zij een schuilcontainer wenselijk vinden, reageert ongeveer de helft direct negatief en de andere helft positief. Wanneer we vervolgens dieper ingaan op de container, dan blijkt een deel van de daklozen het te verwarren met de wooncontainers bij de Rijnhal. Wanneer we vervolgens uitleggen dat het om een open container gaat die beschutting geeft tegen weer en wind, is een groter deel geen voorstander. Veel daklozen geven dan namelijk aan dat ze nog steeds in de kou staan en dit geen verbetering betekent. Ongeveer een kwart van de daklozen geeft ook aan dat een dergelijke container een stigmatiserend beeld geeft van de Arnhemse daklozen.

Wanneer we verder praten met de daklozen, dan blijkt de meerderheid de voorkeur te geven aan een ruimte waar zij in de 'tussenuren' kunnen

13. Bron: De Volkskrant (2023). Het verdriet van de Nieuwe Binnenweg: de overlast is terug, 6 november 2023.

14. Bron: De Gelderlander (2023). Tiel jaagt lastige daklozen binnenstad uit, 30 oktober 2023.

verblijven. In dat kader wordt een ruimte zoals bij Het Kruispunt en bij De Banaan genoemd. Ook wordt verwezen naar de ruimte die Tonnie van den Herik vroeger had op de hoek van de Markt en de Ariën Verhoeffstraat.

Aan de ervaringsdeskundigen en stakeholders zijn de vragen over de schuilcontainer en een eventuele afgesloten ruimte ook voorgelegd. Buiten de minderheid van stakeholders die vinden dat daklozen niet ‘gepamperd’ moeten worden, zijn de meeste stakeholders en alle ervaringsdeskundigen voor een afgesloten ruimte boven een schuilcontainer.

Aan alle respondenten hebben we eveneens de vraag voorgelegd waar een schuilcontainer dan wel afgesloten plek zou moeten komen. Eigenlijk waren nagenoeg alle respondenten, dus zowel daklozen, ervaringsdeskundigen als stakeholders, het er mee eens dat (in de buurt van) het centrum de enige juiste plek zou zijn. Voor velen is buiten het centrum geen optie, omdat de ruimte dan niet gebruikt zal gaan worden.

De vervolgvraag was waar zich een geschikte locatie zou bevinden voor een schuilcontainer dan wel een geschikt gebouw zou staan voor een afgesloten ruimte. Hiervoor zijn verschillende suggesties gedaan, waarbij we alleen de suggesties vermelden die door meerdere betrokkenen als interessante optie worden gezien.

Suggesties	
Locatie voor schuilcontainer	Locatie voor afgesloten ruimte
<ul style="list-style-type: none"> • Onder de John Frostbrug • Bij de Blauwe Golven • In het Musispark • Tussen het politiebureau en de Waalse kerk 	<ul style="list-style-type: none"> • De ‘Roze Bunker’ (voormalig COC-gebouw) • De Banaan (op maandag tot en met zaterdag) • Het voormalige biljartcentrum onder Rembrandt • Een nog te plaatsen, verwarmde mobiele unit tussen het politiebureau en de Waalse kerk

Stelling 9: een schuilcontainer concentreert daklozenoverlast

Om enig zicht te krijgen op het proces rondom de schuilcontainer in Bergen op Zoom en de effecten die deze container heeft, hebben we voor het bredere perspectief een media-analyse uitgevoerd.

Vanaf 2015 staat in Bergen op Zoom aan de Zwarteweg, aan de achterzijde van het politiebureau, een schuilcontainer. De toenmalige wethouder sprak bij de opening de hoop uit dat er veel minder daklozenoverlast zou voorkomen in andere buurten.¹⁵ Alleen werd in juni 2016 een artikel gedeeld waarin een dakloze uit Bergen op Zoom zijn ervaringen deelt over de schuilcontainer. Uit dat verhaal komt naar voren dat er veel gedeald wordt.¹⁶ Uit berichtgeving van eind 2022 blijkt dat omwonenden nog steeds overlast ervaren in de buurt van de schuilcontainer. In de praktijk blijkt dat er vooral zorgmijders bivakkeren, dat daaromheen drugs worden gebruikt, de mensen die er verblijven verward gedrag vertonen en er prostitutie wordt bedreven. Voor de gemeente Bergen op Zoom is het weghalen van de container alleen geen oplossing, omdat de vrees bestaat dat de overlast zich dan gaat verspreiden over de stad.¹⁷ Daarom is besloten de schuilcontainer te laten staan en deze op te knappen.¹⁸ De laatste berichtgeving rondom de schuilcontainer stamt uit mei en oktober 2023. In mei ageren omwonenden tegen de overlast rondom de schuilcontainer, waarna de burgemeester van Bergen op Zoom aangeeft ‘dat de overlast moet stoppen. Samen met omwonenden gaan we bekijken wat er allemaal nodig is.’¹⁹ In oktober 2023 wordt nog wel

15. Bron: De persgroep Nederland. (2015, 25 maart). Schuilcontainer voor daklozen.

16. Bron: Imandt, F. (2016, 13 juni). Daklozen zijn gewoon mensen. BN/De Stem.

17. Bron: Kastele, van de T. (2022, 16 november). Container daklozen blijft voorlopig staan. BN/DeStem.

18. Bron: Den Engelse, M. (2022, 15 december). 24/7 bewaking bij De Parade: ‘Overlast is groot, trappenhuis garage gebruikt als openbaar toilet’. BN/DeStem.

19. Bron: Den Engelse, M. (2023, 25 mei). Brede politiesteun voor azc Bergen op Zoom. BN/DeStem.

Ervaringen uit Bergen op Zoom

Om het meest actuele beeld rondom de container in Bergen op Zoom te schetsen, is gesproken met een vertegenwoordiger van de gemeente Bergen op Zoom. De bevindingen uit dit gesprek staan hieronder.

Ongeveer 10 jaar geleden bleek dat een groep daklozen (nog) niet bereid was om toegeleid te worden naar begeleiding en zorg. Een repressief beleid zorgde er daarnaast voor dat de groep zich opgejaagd voelde en het drugsgebruik toenam om dit gevoel te dempen.

In die tijd is het idee van de schuilcontainer ontstaan. Deze staat in het centrum, aan het spoor, tussen het stadskantoor en het voormalige politiebureau, in een omgeving met veel bedrijven.

Daklozen mogen ('s nachts) verblijven bij de container, maar daar niet slapen. De vuilnisbakken worden regelmatig geleeagd en er wordt toezicht gehouden door boa's. Oorspronkelijk stond een toilet bij de container, maar deze is gesloten vanwege verstopping door onder andere drugsnaalden. Tot het moment dat het politiebureau nog naast de container operationeel was, kwam de politie ook regelmatig langs.

De container wordt door handhavende en zorginstanties gezien als een instrument om daklozen naar een centrale plek te verwijzen. De container leidt tot enkele positieve effecten, zoals meer rust onder de doelgroep, een deel dat zorg accepteert en meer rust in de stad. Ook is er minder noodzaak om repressief tegen de doelgroep op te treden.

De vergunning voor de container loopt nog ruim 2 jaar, daarna wordt deze faciliteit stopgezet. De gemeente Bergen op Zoom zoekt nu naar een beter alternatief. Nog onbekend is wat dit gaat worden.

aangegeven dat de schuilcontainer voor rust onder 35 daklozen zorgde en de doelgroep makkelijk te vinden is voor de professionals.²⁰

Wanneer we kijken naar de mening van de respondenten in Arnhem, dan verwacht eigenlijk iedereen matige tot extreem veel overlast wanneer gekozen wordt voor een schuilcontainer. Dit heeft ook te maken met een vervolgvraag die vaak aan ons werd gesteld, namelijk of daar dan enige vorm van beheer aan gekoppeld zou worden. Dit is voor alle stakeholders en ervaringsdeskundigen een minimale eis. Bovendien: als niet aan deze voorwaarde voldaan wordt, dan vrezen vooral de stakeholders uit handhavingshoek dat er een soort 'anarchistische vrijstaat' rondom de schuilcontainer ontstaat. In dit kader wordt door sommigen ook gewezen op de voormalige Blauwe Camping aan de Westervoortsedijk.

Per saldo is de overgrote meerderheid van de respondenten het er mee eens dat een schuilcontainer niet de oplossing gaat zijn tegen overlast, maar de overlast hooguit concentreert. Bovendien wijst een deel van zowel de daklozen als de stakeholders op de verwachting dat niet iedereen de schuilcontainer zal gebruiken; zonder beheer zullen het waarschijnlijk vooral 'onrustzoekers' zijn die daar zullen komen. Mocht er desondanks gekozen worden voor een schuilcontainer, dan bij voorkeur onder toezicht oog van ervaringsdeskundigen. In het geval van een keuze voor een schuilcontainer zonder enige vorm van beheer, dan wordt door enkele stakeholders opgemerkt dat er in ieder geval huisregels vermeld moeten worden, om toch nog enigszins te kunnen handhaven.

Overigens zijn de meningen over een schuilcontainer niet allemaal negatief. Vanuit handhavingperspectief wordt aangegeven dat de aanwezigheid van een schuilcontainer voor straatcoaches en politie als 'extra instrument' gebruikt kan worden om (overlastgevende) daklozen op bepaalde locaties weg te sturen en hen naar de schuilcontainer te verwijzen. Impliciet komt deze concentratie van daklozen ook terug in de media-analyse op de schuilcontainer in Bergen op Zoom.

20. Bron: Vegt, van der, E. (2023, 4 oktober). Onderzoek naar overdekte hangplek voor daklozen. De Gelderlander.



5 Aanbevelingen op grond van het onderzoek

Door de opdrachtgever is specifiek nog gevraagd om in het rapport expliciet aan te geven of een vaste beschutte ruimte (schuilcontainer) dan wel een ruimte met toezicht al dan niet aan te bevelen is. Wij zijn op basis van de onderzoeksbevindingen geen voorstander van een schuilcontainer zonder beheer. Op grond van alle verzamelde informatie en meningen van daklozen, stakeholders en ervaringsdeskundigen beveelt Bureau Beke aan om in het belang van de daklozen voor de 'tussenuren' een extra verblijfruimte achter de voordeur te creëren. Een dergelijke verblijfruimte valt te beschouwen als een visie die tussen de twee visies van stakeholders te plaatsen is:

Aanpak van Arnhemse dakloosheid: drie visies uit de praktijk



Om ook te voldoen aan de visie van sommige stakeholders dat daklozen niet te veel 'gepamperd' moeten worden, stellen wij de volgende randvoorwaarden bij een verblijfruimte achter de voordeur voor:

- Creëer in eerste instantie alleen voor de 'tussenuren' een extra opvangmogelijkheid. Hierbij zien wij opvang in De Banaan (op maandag tot en met zaterdag), opvang in een verwarmde mobiele unit tussen het politiebureau en de Waalse kerk dan wel opvang in de 'Roze Bunker' als meest eenvoudig te realiseren opties.
- Ga in overleg met instanties wie het beheer rondom deze extra opvangmogelijkheid gaat vormgeven. Zelf zien wij goede betrokkenheid en autoriteit bij vertegenwoordigers van Iriscovery en Straatzaken.
- Geef de extra opvangmogelijkheid vorm als een pilot voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld een à twee jaar. Tussentijds en na die periode moet vervolgens kritisch gekeken worden naar effecten op verschillende thema's (bijvoorbeeld overlastbeperking, ontwikkeling in overlastconcentratie/-verspreiding, minder 'wacht- en rondhanggedrag' voordat voorzieningen openen, aanwezigheid van zorginstanties en doorverwijzing naar zorginstanties). Als vooraf gestelde doelen op deze thema's niet behaald worden, heeft de gemeente Arnhem in ieder geval meer zicht gekregen op wat wel/niet werkt binnen het daklozenbeleid en kan de pilot stopgezet worden.
- Overweeg vervolgens wel om de mobiele voorzieningen zoals de Soepkar af te bouwen, om enige sturing te hebben op daklozen die gebruik moeten gaan maken van de nieuwe verblijfruimte. De ervaringsdeskundige van de Soepkar kan dan mogelijk ingezet worden bij het beheer van de nieuwe verblijfruimte.



Colofon

Opdrachtgever:
Gemeente Arnhem

Opgesteld door:
Jos Kuppens, Christa Dinnissen en Marcel Grotens

Foto's
Pag. 1, 17: J. Manolo* , pag. 2: J. A. Kolar* , pag. 3, 6, 7, 15, 16: Bureau Beke,
* via Unsplash.com

Opmaak:
Marcel Grotens

© 2024, Bureau Beke



bureaubeke.nl