Doelgroep onder dak?

Actieonderzoek rondom de proef 22-uursopvang Spoorwegstraat Arnhem

Bevindingen november 2026 (terugblik op voorjaar/zomer 2026)

Bureau Beke

1 Inleiding

In januari 2024 verscheen de rapportage 'Gedeelde verantwoordelijkheid', waarin de bevindingen rondom de voorzieningenbehoefte van dak- en thuislozen in Arnhem werden opgetekend.[1] Op grond van het door Bureau Beke uitgevoerde onderzoek onder stakeholders, ervaringsdeskundigen en dak- en thuislozen werd aanbevolen om voor de 'tussenuren' een extra verblijfruimte achter de voordeur te creëren. Met 'tussenuren' worden de vrijvallende uren die ontstaan tussen de openingstijden van Het Kruispunt en De Duif bedoeld. Aanvullend werd aanbevolen om de extra verblijfsruimte in proefvorm, voor een periode van twee jaar, te faciliteren, waarbij binnen die periode gemonitord moet worden wat de gevolgen zijn voor:

- De mate waarin zorginstanties de doelgroep kunnen bereiken en de doelgroep hier naar doorverwezen wordt
- Huidige concentratie van doelgroep op bepaalde hot spots (bijvoorbeeld bij Rozet en Musis)
- De leefbaarheid in de buurt van de Spoorwegstraat, bijvoorbeeld ten aanzien van het wacht- en rondhanggedrag in de buurt

Op 10 september 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem de gemeenteraad geïnformeerd over de 'Proef 22-uursopvang Het Kruispunt en De Duif'. Daarin wordt aangekondigd dat de openingstijden van deze twee opvanginstellingen worden verlengd, zodat deze instellingen alleen nog tussen 14 en 16 uur gesloten zijn.[2] Ook wordt het volgende aangekondigd: '*de proef zal, zoals aanbevolen, periodiek gemonitord en geëvalueerd worden, waarbij uw raad wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen'*.

2 De onderzoeksvragen

In overleg met de gemeente Arnhem zijn onderzoeksvragen geformuleerd om invulling te geven aan de monitoring en evaluatie. Het gaat om de volgende vragen:

Hoofdvraag: in hoeverre komt de 22-uursopvang tegemoet aan de behoeften van Arnhemse burgers en de bij de opvang betrokken professionals?

Deelvragen:

- Voorziet de 22-uuropvang in de behoefte van de doelgroep (dak- en thuislozen)?
- Welke gevolgen heeft de 22-uursopvang voor de omgeving/omwonenden van de twee opvanginstellingen (Het Kruispunt en De Duif)?
- Welke gevolgen heeft de 22-uursopvang voor hotspotlocaties in Arnhem (met name bij Rozet en bij Musis)?
- Welke gevolgen heeft de 22-uursopvang voor de professionals/de twee opvanginstellingen die betrokken zijn?
- Welke aanvullende maatregelen zijn rondom de proef getroffen en in hoeverre is het gaandeweg de proef noodzakelijk op- dan wel af te schalen in deze maatregelen?

1. Kuppens, J., Dinnissen, C. en Grotens, M. (2024). *Gedeelde verantwoordelijkheid. Onderzoek naar de voorzieningenbehoefte en de eigen inbreng van Arnhemse dak- en thuislozen*. Arnhem: Bureau Beke.
2. De openingstijden van Het Kruispunt zijn van 9 tot 14 uur en van 16 uur tot 21 uur, de openingstijden van De Duif zijn van 21 tot 9 uur.

Toewijsbaarheid van invloed van proef staat centraal
Centraal in het onderzoek staan de gevolgen die de proef heeft voor de doelgroep, de omgeving/omwonenden, voor bepaalde hot spots en voor professionals. Het is daarom belangrijk om rekening te houden met externe omstandigheden die tijdens de looptijd van de proef een beïnvloedende rol kunnen hebben. Daarom hebben we een apart hoofdstuk gewijd aan deze externe omstandigheden.

3 Ingezette activiteiten voor de tussentijdse evaluaties en de jaarevaluatie

De proef is gestart op 1 januari 2025, loopt twee jaar (tot eind 2026) en wordt door Bureau Beke op verschillende momenten in het jaar geëvalueerd. Dit is bewust zo vormgegeven, om de evaluatie tegelijktijdig het karakter van een actieonderzoek te geven. Dat houdt in dat na iedere tussentijdse evaluatie, indien noodzakelijk, suggesties voor extra maatregelen worden gegeven. In juli en november 2025 zijn twee tussentijdse evaluaties in notitievorm verschenen en in april 2026 de jaarnotitie, die terugkeek op het gehele proefjaar 2025. De nu voorliggende notitie is een tussenevaluatie, waarin is teruggekeken op het voorjaar en de zomer van 2026.

Met verschillende betrokken partijen (onder andere Het Kruispunt, De Duif, politie, gemeente Arnhem, het Leger des Heils, VGGM en Barka) is afgesproken dat zij data aanleveren, om te kijken of vanuit deze bronnen een verband tussen de getalsmatige ontwikkeling in data en de start van de proef te herkennen is. Wat betreft het aanleveren van data is afgesproken dat alle instanties in januari 2027 data aanleveren die informatie geven over het tweede proefjaar 2026. Op die manier kan voor zowel de jaren 2025 en 2026 een volledig beeld vanuit data geschetst worden, zonder dat delen van jaren missen. Dit maakt de conclusies op de data te zijner tijd (lees: in het voorjaar van 2027) meer betrouwbaar.

Zowel in eerdere tussenevaluaties als de jaarrapportage zijn meerdere interviews uitgevoerd met verschillende betrokken partijen en omwonenden. Het gaat dan om gesprekken met de volgende personen/instanties:

- Omwonenden (zowel fysiek als telefonisch)[3]
- Vertegenwoordigers van Het Kruispunt en De Duif
- (Leidinggevenden van) boa's en straatcoaches
- Outreachende VGGM-medewerkers
- Barka en Leger des Heils
- Wijkagent Spoorhoek/Spijkerkwartier
- Gemeente Arnhem (adviseur Wijkveiligheid en wijkmanager Team Leefomgeving)
- Iriszorg
- Daklozen op straat en in Het Kruispunt

3. Er is sprake van zeven omwonenden die wij periodiek raadplegen, verspreid over het gebied. Een aantal omwonenden gaf aan bij voorkeur niet fysiek met ons in gesprek te willen, maar ons wel periodiek telefonisch te willen informeren hoe zij de situatie rondom de Spoorwegstraat ervaren. Daarnaast zijn door Bureau Beke voor onderhavige tussennotitie zeven straatgesprekken gevoerd, om een breder beeld onder omwonenden op te halen.

Al deze respondenten zullen we ook voor de jaarreportage over 2026 spreken, uit te voeren vanaf januari 2027. Voor deze tussennotitie is weer met de meeste personen gesproken, voor zover relevant voor deze tussennotitie. Verder is regelmatig tussentijdse informatie ontvangen van omwonenden van met name de Spoorwegstraat, mede op ons verzoek om dit te doen en omdat wij zelf in het kader van hoor-wederhoor overlastmeldingen wilden terugleggen bij andere instanties.

4 Terugblik op de bevindingen uit de rapportage over proefjaar 2025

Wat betreft de registratie van de verschillende betrokken partijen werd geconstateerd dat de aard verschilt; sommige registraties hebben betrekking op overlast, andere hooguit op het in kaart brengen van aantallen en achtergrond van daklozen. De algemene constatering was dat de data erop lijken te wijzen dat uitbreiding van de opvanguren bij Het Kruispunt en De Duif in 2025 leidt tot meer dak- en thuislozen die in de opvang verblijven en zich juist minder in de openbare ruimte manifesteren. Daarnaast is er ook sprake van zogenaamde 'autonome', buiten de invloedssfeer van de twee opvanginstellingen liggende ontwikkelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld een sterke toename van (dakloze) EU-burgers in Arnhem, terwijl het aantal mensen dat terugkeert/aan werk geholpen wordt nagenoeg gelijk blijft. Dit terwijl het aantal dak- en thuislozen dat het Leger des Heils registreert tijdens de zogenaamde 'soepfietsrondes' in 2025, in vergelijking met 2024, lager ligt.

De interviews die in het kader van de jaarrapportage over het jaar 2025 zijn afgenomen wijzen op een relevante bevindingen die zijn te koppelen aan de proef. Het gaat dan puntsgewijs om het volgende:

- Zowel vanuit de doelgroep zelf als vanuit de betrokken partijen komt naar voren dat de 22-uursopvang in een behoefte voorziet, vooral voor kwetsbare daklozen die rust zoeken. Er zijn volgens meerdere respondenten indicaties dat het aandeel Oost-Europese daklozen fluctueert over de proefperiode en na een daling in de winter van 2024/2025, weer toeneemt, vooral op straat. In het algemeen geven de meeste professionals aan dat er stadsbreed minder, zeker overdag, buitenverblijvende daklozen voorkomen. Hier wordt een direct verband gelegd met de proef.
- Een aandachtspunt dat naar voren komt, is de onrust die rondom de twee opvanglocaties ontstaat als er geen straatcoaches en boa's voorhanden zijn, namelijk van zondag- tot donderdag tussen grofweg 23 en 03 uur. Ook was er in de winter sprake van een overlastgevende groep.
- De doelgroep die in de opvang verblijft, geeft aan meer rust te ervaren. Vooral doelgroep die niet verslaafd is blijft langer binnen dan voorheen. Een deel van de doelgroep, vooral EU-burgers, lijkt te verharden en is minder benaderbaar. Een deel daarvan is ook geschorst en mag niet in de opvang komen.
- Het sinds begin 2025 ingevoerde meldprotocol (het 06-nummer van de twee opvanginstellingen dat bij overlast te bellen is) functioneerde slechts deels. Zo werd niet altijd opgenomen en was de afhandeling niet altijd tot tevredenheid van melders.
- Geconstateerd is ook dat de opvanginstellingen aan de Spoorwegstraat voor de proef al op een hotspotlocatie zaten. Dit zal waarschijnlijk ook na de proef blijven, dus in zoverre zal de proef voor deze locatie slechts deels succesvol zijn omdat dak- en thuislozen zich op bepaalde momenten van de dag (ochtend rond 9 uur en avond tussen 20:00 uur en 21:30 uur) verzamelen om ofwel Het Kruipunt ofwel De Duif binnen te komen. Dit zal altijd enige beweging in de buurt geven, waarbij het per omwonende kan verschillen of dit overlastgevend is. Vooral de activiteiten tussen 23:00 en 02:00 uur worden door hen als overlastgevend ervaren.
- Wel is sprake van enkele excessen. Het zou niet zozeer gaan om kwetsbare dak- en thuislozen, die Het Kruispunt als rustpunt gebruiken; deze groep blijft ook langer binnen dan voorheen, zo wordt

opgemerkt. Het gaat vooral om een subgroep overlastgevers die door drank- en drugsgebruik grensoverschrijdend, regelmatig vrouwonvriendelijk gedrag vertoont. Agressie vanuit deze subgroep is door verschillende professionals als aandachtspunt genoemd.
- Gaandeweg de proef zijn op verschillende momenten extra maatregelen getroffen, zoals het betreden van de garage van de MediaMarkt door straatcoaches en meer contact tussen de beveiliger van die garage en Het Kruispunt. Daarnaast blijven enkele wensen bestaan rondom de aanpak, bijvoorbeeld een verscherpt deurbeleid tegen overlastgevende dak- en thuislozen, een veiligheidsoverleg (geïnitieerd door een medewerker Openbare Orde en Veiligheid, in aanwezigheid van de opvanginstellingen en handhaving) en een persoonsgerichte aanpak. Dit vereist van alle betrokkenen vooral bereidwilligheid om enige informatie over deze overlastgevers te delen; zonder deze randvoorwaarde is een succesvolle aanpak niet mogelijk.

Daarnaast zijn ook enkele externe ontwikkelingen benoemd, die los staan van de proef, maar wel invloed hebben op de algehele situatie rondom dak- en thuislozen in Arnhem. In de rapportage over het gehele jaar 2025 zijn de volgende ontwikkelingen beschreven:
- Er zou sprake zijn van aanzuigende werking van de opvangsituatie in Arnhem op de daklozenpopulatie.
- De opvanginstellingen aan de Spoorwegstraat gaan uitbreiden met nummer 7 en 9. In een brief aan omwonenden is vanuit de gemeente Arnhem wel expliciet aangegeven dat dit zal leiden tot meer ruimte voor de doelgroep (en medewerkers), niet tot het verhogen van de bezoekersaantallen.
- De capaciteit van toezichthoudende, opsporende en vervolgende diensten is vooral tussen 23:00 en 02:00 uur een aandachtspunt.
- De mening over het opleggen van een gebiedsverbod of het verbieden van toegang tot een gebied (artikel 461) verschilt; de vraag of juist overlastgevende dak- en thuislozen deze maatregel juist sneller negeren.
- Er lijkt sprake van verharding onder de doelgroep door complexe problematiek.
- Aanpassing van de openingstijden van IrisZorg aan de Remisestraat bleek kennelijk noodzakelijk om de openingstijden van IrisZorg voor een bepaalde groep daklozen meer aan te laten sluiten op de openingstijden van de twee opvanginstellingen aan de Spoorwegstraat. Niet uitgesloten is dat dit tot een (tijdelijke?) ‘verdunning’ van de aanwezigheid van daklozen in de Spoorwegstraat heeft geleid.

5 Bevindingen in najaar 2026

Uit de door Bureau Beke gevoerde gesprekken in september 2026 blijkt dat een aantal van de in de rapportage over het gehele jaar 2025 benoemde punten nog steeds gelden, zowel in positieve zin als qua aandachtspunten. Positief is dat de opvanginstellingen nog steeds kwetsbare daklozen huisvesten. Door enkele professionals wordt in dit verlengde wel aangegeven dat het een illusie is om te denken dat de opvanginstellingen een plek voor alle in Arnhem verblijvende daklozen zullen kunnen bieden: een deel is te overlastgevend, is soms ook geschorst, maar een deel is gewoon ook zorgmijdend.

Ook positief is dat betrokkenen in de regel tevreden over het optreden van de politie; wanneer de opvanginstelling een melding krijgt van een omwonende en zij de politie bellen, dan wordt hier opvolging aan gegeven, zo is de ervaring. Het meldprotocol lijkt dus steeds beter te werken. Ook de straatcoaches worden gewaardeerd en werken steeds intensiever samen met de boa’s. Daar waar

straatcoaches niet met twee personen de weg op kunnen, ondersteunt een boa; naar onze mening een goede manier om samen op te trekken en in contact te komen met de doelgroep.
Wel is sprake van een aantal relevante ontwikkelingen die deels te maken hebben met de twee opvanginstellingen aan de Spoorwegstraat. Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

- Er hebben zich drie geweldsincidenten voorgedaan, een tussen doelgroep onderling (steekincident in Musispark), tussen een dakloze en een handhaver (twee klappen op het hoofd) en tussen een dakloze en een beroepskracht van nachtopvang De Duif (mishandeling in de opvang). Dit lijkt het beeld uit de jaarrapportage 2025 te bevestigen dat er sprake is van zwaardere vormen van agressie door een deel van de daklozen. Nog steeds zijn verschillende partijen van mening dat er strikt deurbeleid gevoerd moet worden en vooral in de uren tussen 23:00 en 02:00 beveiliging aan de deur zou moeten staan die ook de buitenruimte richting het pleintje zou moeten monitoren. Alle partijen zullen zich wel moeten realiseren dat de veiligheid van medewerkers altijd voorop moet staan bij de opvang van dak- en thuislozen.
- Het beeld bij omwonenden is divers wat betreft de overlast- en veiligheidsbeleving: enkele omwonenden, met name vrouwen, geven aan zich steeds minder veilig te voelen, andere omwonenden zeggen hier minder last van te hebben. Vooral de dichterbij wonende inwoners geven aan dat de overlast toeneemt. Een enkele bewoner die wat verder weg woont, noemt rondhangende daklozen bij de Lange Uitweg, hoewel dit deels ook rondhangende jongeren zijn, zo wijzen beelden uit. Ook vanuit restaurant The Church vernemen we signalen van overlast van daklozen, vooral bij de afvalbakken en de ingang van hotelgasten.
- Het zogenaamde signalerings- en samenwerkingsoverleg is recent voor het eerst gehouden, geïnitieerd door de gemeente Arnhem. Dit wordt voor veel partners, inclusief de opvanginstellingen, gezien als een goede aanzet om op informele wijze op de hoogte te blijven van relevante zaken voor het beheer door alle betrokken partijen. Bij veel van deze partijen bestaat de hoop dat de overleggen regelmatiger zullen plaatsvinden. Dit punt achten wij ook van groot belang, omdat we merken dat sommige partijen elkaar met meer regelmaat zouden moeten spreken; concreet merken we soms dat Bureau Beke tijdens de evaluatie informatie tussen partijen overbrengt die ze bij voorkeur zelf periodiek gaan bespreken.
- Doordat de daklozen fluïde hang- en overnachtingsgedrag vertonen, is het werkgebied van de straatcoaches uitgebreid. Dit strekt zich bijvoorbeeld ook uit naar Arnhem-Zuid (bijvoorbeeld De Drieslag) en de Velperweg (de parkeergarage naast de Albert Heijn). Wat die laatste locatie betreft: hier lijkt de overlast verminderd, wat het fluïde gedrag benadrukt. Een punt van aandacht is dat er bij de betrokkenen verschillende meningen leven over de inzet van de straatcoaches op en rondom de Spoorwegstraat. Vanuit de twee opvanginstellingen bestaat de wens om in ieder geval op gezette tijden (vooral in de avond tussen 20:00 en 21:30 uur) bij de opvanginstellingen aanwezig te zijn. Oorspronkelijk zijn de straatcoaches ook in het leven geroepen om op te treden rondom de Spoorwegstraat, maar hun takenpakket is breder geworden. Een thema dat nu bijvoorbeeld ook door de straatcoaches op straat speelt, is vrouwveiligheid in relatie tot daklozenproblematiek. De verschillen in verwachtingen rondom de inzet van straatcoaches (zowel qua locatie als qua tijdstippen) lopen alleen sterk uiteen.
- De uitbreiding van de opvanglocaties aan de Spoorwegstraat 7 en 9 is, op enkele nog noodzakelijke aanpassingen, zo goed als klaar. Een aandachtspunt is alleen dat de vergunningsprocedure nog steeds loopt en de extra ruimtes nog niet gebruikt kunnen worden. Hoewel we de vergunningprocedure natuurlijk begrijpen, betekent dit waarschijnlijk wel dat de uitbreiding niet kan worden meegenomen in de proef. Op voorhand willen we al aangeven dat het van belang is om ook na de proef de invloed van de uitbreiding te blijven monitoren, bijvoorbeeld wat betreft aantallen bezoekers.

6 Nieuwe autonome ontwikkelingen

Los van de proef met de 22-uursopvang is sprake van enkele nieuwe autonome ontwikkelingen die voor geheel Arnhem van invloed kunnen zijn op de leefbaarheid in de openbare ruimte. Het gaat dan om de volgende ontwikkelingen:

- *Crackgebruik onder de doelgroep* lijkt toe te nemen, hoewel een enkeling aangeeft dat dit niet alleen onder daklozen het geval is. Deze drug werkt anders dan heroïne. Een bolletje van deze zeer verslavende rookbare variant van cocaïne leidt tot een korte 'high' van ongeveer vijf minuten, meteen gevolgd door een 'crash' en een constante drang om opnieuw te gebruiken. Gebruikers zijn daardoor continu op zoek naar drugs en geld. Ook is het voor hulpverleners een moeilijk bereikbare doelgroep.
- Een *toenemend aantal zorgpanden* in Arnhem, ook in het centrum lijkt ook voor steeds meer en complexe doelgroep te zorgen. Het is daarmee de vraag of dit niet tot meer doelgroepen in de openbare ruimte leidt.

7 Doorkijk naar najaar/winter 2026

Er is (tussentijds) al het nodige aan maatregelen ingezet, maar een aantal punten verdient in de resterende tijd van het tweede proefjaar in 2026 vooral de aandacht, door daar gerichte actie op in te zetten. Deze punten lichten we afzonderlijk toe:

- *Blijven opvolgen van het meldprotocol* tussen melders (omwonenden en opvanginstellingen zelf) enerzijds en ontvangers (opvanginstellingen zelf, meldkamer en politie op straat), rekening houdend met prioritering binnen de handhavingsdiensten;
- *Het periodieke signalerings- en samenwerkingsoverleg in frequentie uitbreiden,* vooral omdat bij enkele professionals de verwachting bestaat dat het in de winter weer drukker kan worden vanwege Oost-Europese daklozen wiens seizoensarbeid en campingverblijf mogelijk stopt. Wij achten extra aandacht voor overlastgevende daklozen door informatiedeling tussen opvanginstellingen, toezichthouders (straatcoaches en boa's) en politie van belang, eventueel via een persoonsgerichte aanpak.
- *Strikter deur- en huisregelbeleid voeren*. Denk hierbij aan screening en registratie, toegangscontrole, het handhaven van huisregels en gedragscodes en het (handhaven op) schorsen van overlastgevers. Het beperken van in- en uitloop vindt al plaats, zo blijkt. Wanneer de veiligheid van vrijwilligers in het geding blijft, moet de inzet van beveiliging sterk overwogen worden.

Bovenstaande punten zijn essentieel om de veiligheid van Arnhemse burgers (zowel omwonenden als kwetsbare dak- en thuislozen) en vrijwilligers in de opvanginstellingen zoveel mogelijk te garanderen. Pas dan kan gesteld kunnen worden dat de 22-uursopvang tegemoetkomt aan de behoeften van deze drie subgroepen.