Maatschappelijk opgevangen?

Een verkenning van mogelijkheden en randvoorwaarden van een domushuis in de Steenstraat te Arnhem

Samenvatting

2010

Bureau Beke

Maatschappelijk opgevangen?

Een verkenning van mogelijkheden en randvoorwaarden van een domushuis in de Steenstraat te Arnhem

Samenvatting
2010

Bureau Beke

In opdracht van
Gemeente Arnhem

Omslagontwerp
M. Grotens (Bureau Beke)

Kuppens, J. en Ferwerda, H.

Maatschappelijk opgevangen?

Een verkenning van mogelijkheden en randvoorwaarden van een domushuis in de Steenstraat te Arnhem.

Samenvatting

© Bureau Beke (Arnhem), 2010

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.
No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Voorwoord

Het bepalen van een opvanglocatie voor (verslaafde) dak- en thuislozen leidt regelmatig tot conflicterende partijen. Enerzijds bestaat bij een gemeente de verantwoordelijkheid om woonruimte aan deze groep aan te bieden en daarmee mogelijke overlast te reguleren. Anderzijds betreft het de omwonenden die naar hun zeggen geconfronteerd worden met toenemende overlastsituaties en bedreiging van de leefbaarheid in de nabije omgeving.

Met de plannen voor een domushuis in de Steenstraat is in Arnhem een soortgelijk proces ontstaan. Daarbij gaat het niet primair om de voorziening zelf, maar meer om overlast en de daarmee gepaard gaande invloed op het dagelijkse leven in de Steenstraat, namelijk economische activiteiten en huisbewoning.

Vanuit de Algemene Bezwaarschriftencommissie van de gemeente Arnhem bestaat de wens om meer gefundeerd inzicht te krijgen in de mogelijke gevolgen die de eventuele komst van een domushuis voor de Steenstraat heeft. Vandaar dat Bureau Beke is gevraagd om hier onderzoek naar te verrichten.

Voor dit onderzoek zijn we veel mensen dank verschuldigd. Ten eerste zijn dat de bewoners en ondernemers in en rond de Steenstraat. Ondanks dat ze het oneens zijn met het voornemen een domushuis in de Steenstraat te plaatsen, blijken de meeste bewoners en ondernemers er een genuanceerde mening op na te houden en vaak actief mee te willen denken. Daarnaast danken we alle (beleids)medewerkers van het Leger des Heils in diverse steden. Dankzij hen is inzichtelijk geworden wat het concreet betekent als je een domusbewoner onder je hoede hebt. Verder willen we ook medewerkers van het RIBW in Arnhem, de regiopolitie en de Werkgroep Spijkerkwartier bedanken voor hun inbreng.

Arnhem, 2010

Jos Kuppens en Henk Ferwerda

Samenvatting en slotbeschouwing

Aan het einde van dit rapport plaatsen we de onderzoeksresultaten in een breder perspectief. Dit onderzoek heeft mede op basis van meningen van belanghebbenden en professionals, cijfermateriaal en een vergelijking van soortgelijke projecten geleid tot een scala van argumenten over de komst van een domushuis naar de Steenstraat.
Het onderzoek is complex omdat de argumenten enerzijds op feiten berusten, zoals overlastcijfers rond de Steenstraat op dit moment. Anderzijds is het een kwestie van wegen van (soms subjectieve) meningen van belanghebbenden over een domushuis in de Steenstraat. Dit is inherent aan het onderzoek omdat er geen sprake kan zijn van effectonderzoek. Voor zuiver effectonderzoek naar de gevolgen van een domushuis moet namelijk worden voldaan aan twee vereisten: een nulmeting voordat de opvang start en een eenmeting nadat de opvang gedurende een periode functioneert. Een dergelijke nul- en eenmeting kan dan op verschillende manieren worden vormgegeven, zoals een buurtenquête of een analyse van overlastcijfers. Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de buurtreacties (omwonenden, winkeliers en andere belanghebbenden) rond de eventuele komst van een domushuis naar de Steenstraat?
2. Zijn er in Nederland/Arnhem projecten die als voorbeeld kunnen gelden voor een domushuis in de Steenstraat?
3. Welke effecten hebben soortgelijke projecten binnen en buiten Arnhem als het gaat om de omvang en ontwikkeling van overlast in de buurt?
4. Welke scenario's over mogelijke gevolgen van het plaatsen van een domushuis in de Steenstraat zijn er op basis van voorgaande drie onderzoeksvragen te schetsen?
5. Welk scenario lijkt het meest voor de hand liggend voor een eventueel domushuis in de Steenstraat als rekening gehouden wordt met alle onderzoeksvragen?
6. Wat zijn minimale randvoorwaarden waar rekening mee gehouden dient te worden als een domushuis een optie lijkt voor de Steenstraat?[1]

Feitelijk worden alle onderzoeksvragen beantwoord als we ons richten op de kernvraag, namelijk de vijfde. Op basis van alle onderzoeksbevindingen resteert voor ons één scenario, namelijk het doorgaan met de voorbereidingen voor een domushuis in Arnhem, maar niet in de Steenstraat. Hiervoor zijn diverse argumenten aangedragen die dieper en breder kijken dan de eventueel toekomstige overlast alleen. We geven deze argumenten puntsgewijs weer.

De beschrijving van de doelgroep
Voor ons staan de aard en de kenmerken van de doelgroep voor het Domushuis centraal. Alle beschrijvingen van de doelgroep laten tot op heden ruimte voor verschillende subgroepen. Het is van het grootste belang om deze groepen goed in kaart te brengen, omdat dit zowel binnen het domushuis zelf als voor de omgeving essentieel is voor het welslagen van het project. Zo is met de volgende aspecten binnen de doelgroep nog geen rekening gehouden:

- de delict-, opvang- en gedragshistorie van de doelgroep;
- de mate waarin bewoners zich willen conformeren aan geldende (huis)regels;
- de wil tot dagbestedingsactiviteiten.

Het is belangrijk nadere invulling te geven aan deze aspecten. Daardoor is voor alle partijen duidelijk wie toegelaten worden tot een domushuis. De gesprekken die we in het kader van dit onderzoek heb-

ben gevoerd, wijzen op betrekkelijk veel kennis over de doelgroep bij bepaalde instanties. Met name gaat het dan om de politie, RIBW en Iriszorg. Deze drie partijen hebben, samen met de gemeente, jarenlange ervaring op individueel niveau binnen de doelgroep en kunnen adviseren als het bijvoorbeeld gaat om hun gedrag, interactie met andere doelgroepers en de mate waarin zij plaatsbaar zijn. Daardoor wordt een nog bredere, opvanginstantieoverschrijdende aanzet tot een stadsbrede aanpak van de doelgroepopvang gegeven.
De komst van een domushuis naar Arnhem biedt de partijen bij uitstek de gelegenheid om in een breder perspectief naar de problematiek van de doelgroep te kijken. De hypothetische situatie van een domushuis in de Steenstraat levert het inzicht dat het niet alleen gaat om onevenredige overlast rond de Steenstraat of in een straal van bijvoorbeeld een kilometer daaromheen. Zo hebben Beke en Kuppens (2009b) voor de opvang in de Remisestraat dertien maatregelen voorgesteld. Dit zijn maatregelen gericht op zowel de doelgroep als het gebied waarin zij zich bevinden. Daarnaast zijn er ook voorzieningsgerichte maatregelen voorgesteld, om zoveel mogelijk cliënten binnen te krijgen.
We stellen voor dat bij het verder invullen van het beheerplan voor een domushuis wordt gekeken of hierbij kan worden aangesloten. Op het invullen van het beheerplan gaan we nog even dieper in.

De uitwerking van een beheerplan
In het conceptbeheerplan Domus Steenstraat (Gemeente Arnhem, 2009) wordt gesproken van een handhavingsbeleid in het domusgebied. Dit houdt in dat er tussen gemeente, politie en andere betrokken partijen afspraken worden gemaakt om overlast en aanzuigende werking te voorkomen en te bestrijden en de openbare orde te handhaven. In de uitwerking van dat beleid is sprake van 'gelaagd toezicht' (toezicht van de politie dat aansluit op het toezicht door het personeel van het Leger des Heils), 'domeinspecifieke handhaving' (door politie en gemeente, i.c. de afdeling Handhaving en Toezicht) en 'handhaven en sanctioneren op maat' (politie en handhavers van de gemeente die op basis van Wetboek van Strafrecht en APV opereren).

Het beheerplan en het beheerconvenant bieden op dit moment de kaders waarlangs de verantwoordelijkheid voor de openbare orde, criminaliteit en veiligheid op straat geregeld wordt. Het heeft onze voorkeur om de taken (per functionaris en aantallen dagdelen per week) nog nader in te vullen. Gezien de beschreven aspecten in voorgaande hoofdstukken gaan we uit van de volgende instrumenten bij het opstarten van een domushuis in Arnhem. Deze staan los van de locatiebepaling en kunnen daarmee beschouwd worden als een eerste lijst van randvoorwaarden voor een definitief beheerplan:

Handhavingsspecifieke randvoorwaarden

1. Een pro-actieve bewaker inzetten voor minimaal de avond/nacht. Deze dient ook verantwoordelijk te zijn voor de handhaving rond het directe gebied buiten het domushuis;
2. Anti-dealerprogramma ontwikkelen en doorvoeren. Bijvoorbeeld het bezoek van bewoners screenen, aanwezigheid van dealers direct melden aan de politie, die vervolgens samen met het Leger des Heils maatregelen treft;
3. Eventuele winkelontzeggingen als instrument inzetten. Na de ontzegging van een bewoner moet het domushuis in kennis worden gesteld;
4. Actieve respons richting in de buurt na klachten. Standaard moeten klachten binnen 24 uur in behandeling worden genomen.

Doelgroepspecifieke randvoorwaarden

5. Nadere operationalisering van de doelgroep: wie mogen wel in een domushuis, wie niet? Bijvoorbeeld: verhouding drugs- en alcoholverslaafden enerzijds en verhouding streetwise junks en psychiatrische patiënten die rust zoeken anderzijds, bepalen.;
6. Screening van bewoners vooraf. Overwegen om in de eerste periode voornamelijk bewoners die in potentie kunnen uitstromen naar zelfstandig wonen te selecteren.

Intern beheerspecifieke randvoorwaarden

7. Periodiek (bijvoorbeeld maandelijks) terugkerend klankbordoverleg instellen. Daarin moeten minimaal de gemeente, een vertegenwoordiger van de ondernemers, de woningbouwvereniging, de politie, een vertegenwoordiger van de omwonenden en het Leger des Heils als partners zitting hebben;
8. Incidentlogboek introduceren. Naast de incidentregistratie van de politie incidenten doormelden richting het Leger des Heils. In het klankbordoverleg de incidenten, het verloop en de daarop ingezette actie bespreken, met als doel dit proces te optimaliseren;
9. Drugs- en alcoholgebruik op niet-toegestane plaatsen, stelen en agressiviteit binnenshuis als voorwaarde voor overplaatsing beschouwen;
10. De negatieve doorstroom faciliteren. Het moet mogelijk worden dat bewoners per direct uit huis kunnen worden geplaatst. Hiervoor een glijdende schaal ontwikkelen: bij ernstige feiten, zoals agressie tegen omwonenden of personeel de bewoner geheel niet meer opnemen. Bij minder ernstige incidenten zorgen voor een vergelijkbare woonplek, bijvoorbeeld de nachtopvang. Hierbij moet wel sprake zijn van wederkerigheid: de nachtopvang zou ook mensen moeten kunnen aandragen voor bewoning in het domushuis;
11. Dagbesteding als verplichte voorwaarde om te mogen wonen in het domushuis;
12. In het individueel zorgplan altijd hygiënevoorwaarden en eisen rond uiterlijke verzorging opnemen.

De nadruk op overlast

Het onderzoek wijst uit dat er weinig referentieprojecten zijn die de situatie in Arnhem benaderen. Voor zover ze er wel zijn, hebben we alleen de niet met cijfers te staven mening vanuit het domushuis Eindhoven dat de overlast afneemt.

Grofweg alle partijen, waaronder ook vele ondernemers, onderkennen het belang van de vestiging van een domushuis in Arnhem. Veel geïnterviewden zijn er ook van overtuigd dat de overlast voor Arnhem als geheel zal dalen; de ontwikkelingen rond De Boei hebben ook uitgewezen dat de situatie rond de doelgroep beheersbaar kan worden gemaakt.

Alleen zijn er aanwijzingen dat de overlast zal toenemen in de Steenstraat zal toenemen als daar een domushuis wordt gevestigd. Hoewel ook de cijfers rond veelplegers in andere domushuizen wijzen op een sterke afname van incidenten en criminaliteit, is het bijvoorbeeld wel zo reëel om te stellen dat een deel van de feitelijke overlast in de directe omgeving van een domushuis zal blijven bestaan. De politie geeft ook aan dat dit op basis van hun ervaring bij andere opvang zo is.
Daarnaast zal een deel van de domusgerelateerde overlast zich, als het Domushuis daar wordt gevestigd, dan ook manifesteren in en rond de Steenstraat. Bovendien zullen er looproutes gaan ontstaan richting het Velperpoortstation, Klarendal, de nieuwe Boei in de Remisestraat via de Spijkerlaan en de Albert Heijn/het stadscentrum. Ook zullen plekken ontstaan waar wordt gedeald en gebruikt. Hoewel het in dit stadium lastig is om bepaalde plekken met zekerheid aan te wijzen, worden het Velperpoortstation, het steegje naast de St. Martinuskerk richting de Van Muijlwijkstraat, straten rond de Steenstraat, mogelijk enkele panden in het Spijkerkwartier en de stadstuin aan de Parkstraat genoemd.

Een ander deel van de overlast zal subjectief van aard zijn. Onderzoek wijst uit dat sommige burgers gevoeliger zijn voor de doelgroep dan anderen. Specifiek voor de Steenstraat geldt dit volgens ondernemers voor ouderen en moeders met kinderen. Sommige ondernemers stellen deels afhankelijk te zijn van oudere klandizie en zijn bang dat deze groep door de komst van een domushuis uit de Steenstraat verdwijnt. Andere ondernemers vrezen verloedering van het straatbeeld.

Maar is er nu sprake van onevenredige overlast wanneer het Domushuis in de Steenstraat wordt gevestigd? Dit is het criterium dat de gemeente gebruikt. Weliswaar zijn er toezeggingen gedaan dat het overlastniveau niet onevenredig zal stijgen, maar dit impliceert een te sterke focus op door de politie aangeleverde overlastcijfers alleen. Wat in een dergelijke toezegging essentieel is, is dat de (toegenomen) overlast toe te wijzen is aan domusbewoners, maar dit is alleen op basis van politiecijfers lastig.

Bovendien nodigt een eenzijdige kijk op overlastcijfers uit om ieder incident te gaan melden, waardoor er een zogenaamd 'waterhoofdeffect', een onevenredige scheefgroei in overlastcijfers, ontstaat. Vandaar dat wij niet adviseren met de nodige terughoudendheid overlastcijfers als maatstaf voor het succes danwel falen van een opvangvoorziening te gebruiken. Als al gekozen wordt voor een cijfermatige benadering van het succes danwel falen van een domushuis, dan is het een beter alternatief om op persoonsniveau te kijken hoe iedere domusbewoner zich op strafrechtelijk en openbare ordegebied ontwikkelt. Dit is ook gebeurd in het onderzoek van Van Wifferen et al. (2007).

In onderhavig onderzoek hebben we de term onevenredige overlast dan ook verbreed door niet alleen naar politiecijfers te kijken, maar ook naar door de gemeente opgestelde criteria of de locatie past in de omgeving en de vraag naar het draagvlak in en de draagkracht van de omgeving. Kortweg gaat het dan om de vraag of de Steenstraat de domusvoorziening wil en aankan. Vooral bij ondernemers en enkele bewoners in de Steenstraat ontbreekt de wil. In het Spijkerkwartier zijn de meningen verdeeld. Op zich kennen alle domusvoorzieningen bij aanvang de nodige oppositie, dus dergelijke negatieve reacties zijn niet vreemd en schijnen vaak na verloop van tijd ook weg te ebben. Dit argument van vooral de ondernemers kan dus niet bepalend zijn voor het al dan niet vestigen van een domushuis aan de Steenstraat.

Essentiëler is het om naar andere aspecten te kijken. Ten eerste is dat de omstandigheid of de Steenstraat een domushuis aankan. Gezien de al bestaande leegstand en de multiproblematiek (monocultuur van belwinkels, illegale/schimmige praktijken in bepaalde panden) waarmee de Steenstraat nu al te maken heeft, is het al de vraag of potentiële nieuwe ondernemers in de Steenstraat geïnteresseerd zijn. Enkele ondernemers geven aan dat niet iedere ondernemer er economisch goed voorstaat. Andere ondernemers geven aan te vertrekken als een domushuis in de Steenstraat gevestigd wordt. Dit alles duidt op de zwakke economische veerkracht die de Steenstraat lijkt te hebben. Bovendien is er geen sprake is van één ondernemerscollectief, maar van subgroepen die allen verschillende belangen verdedigen.
Ten tweede gaat het om de doelgroep zelf. Omdat eerder bijvoorbeeld aangegeven is dat niet uitgesloten kan worden dat verslaafde zorgmijders met een psychiatrisch-forensische component zullen worden gehuisvest, lijkt de impact op de Steenstraat te groot. Nu we hebben betoogd dat de doelgroep exacter bepaald kan worden, is een nadere focus op de behoefte van deze doelgroep een logische vervolgstap. Daarbij gaat het met name om dagbesteding en de wens om door te stromen naar een permanente woonvoorziening.
Ten derde gaat het om de grootte van de domusvoorziening, namelijk twintig personen. In vergelijking met de situatie op De Boei, alwaar 35 personen aan de rand van het centrum geplaatst zijn onder een strikter regime, lijkt dit veel.
Ten vierde hebben we gekeken naar het vestigingsbeleid van de gemeente wat betreft bijzondere woonvormen en opvangvoorzieningen. Wanneer we kijken naar de opdeling van de opvangvoorzieningen voor de doelgroep dan is er inderdaad sprake van een concentratie in en rond het centrum.[2] Het is vervolgens de vraag of juist in de Steenstraat een nieuwe opvang opgestart moet worden.

Vanuit deze vier perspectieven achten we de overlast die mogelijk in en rond de Steenstraat gaat ontstaan onevenredig en adviseren wij daarom het voornemen om een domushuis in de Steenstraat te vestigen niet uit te voeren. Dit neemt niet weg dat er in de toekomst geen opvanghuis in een beperktere vorm in de Steenstraat gevestigd zou kunnen worden. Daarvoor is het wel noodzakelijk om in een beheerplan alle in dit rapport genoemde randvoorwaarden verder uit te werken.

Noten)

1. Deze informatie kan deel uit gaan maken van het beheerplan.
2. Zo hebben Beke en Kuppens (2009b) in hun beheerplan betoogd dat in het doelgebied van De Boei 90 procent van de prostitutie in Arnhem en 60 procent van de drugsproblematiek voorkomt.

Rijnkade 84
6811 HD Arnhem
tel 026 - 443 86 19
fax 026 - 442 28 12

info@beke.nl
www.beke.nl