

Het afstandscriterium bij de locatiekeuze van de laagdrempelige opvang

**Lessen uit de praktijk: ervaringen in tien middelgrote
gemeenten**

Carolien van den Handel

Notitie van bevindingen



Het afstandscriterium bij de locatiekeuze van de laagdrempelige opvang

**Lessen uit de praktijk: ervaringen in tien middelgrote
gemeenten**

Carolien van den Handel

Met medewerking van:

Niek Fransen

Amsterdam, 4 februari 2013

Aangepaste versie

Vorige versie: 19 september 2012

Inhoud

1	Introductie	4
2	Verslag van bevindingen	5
2.1	Locatiekeuze	5
2.2	Overlastervaring en inzet maatregelen	9
	Bijlage	11

1 Introductie

Op verzoek van de gemeente Amersfoort heeft DSP-groep in een tiental gemeenten¹ een inventarisatie uitgevoerd naar de locatiekeuze van de laagdrempelige daklozenopvang. Tevens zijn de ervaringen met overlast en overlastbeperking besproken.

Het gaat om de primaire opvang van daklozen, die nog weinig woonvaardigheden bezitten.

Om antwoord op de vragen te krijgen zijn in de periode augustus/september 2012 telefonische interviews gehouden met beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke opvang.

De keuze voor de geselecteerde gemeenten is gemaakt op basis van informatie van Federatie Opvang, Trimbos Instituut, Iriszorg en Leger des Heils, en van de kennis die bij DSP-groep van het veld aanwezig is. Er is expliciet gezocht naar opvangvoorzieningen op excentrische locaties. De G4 was uitgesloten van de inventarisatie. De stedelijke structuur, met behalve een binnenstadsgebied meerdere grotere centra, is niet goed vergelijkbaar met die van een middelgrote gemeente als Amersfoort, waar eigenlijk maar van één stedelijk centrum sprake is. Excentrische locaties in de G4, die in of nabij een wijkcentrum liggen, hebben vaak een veel stedelijker karakter dan excentrische locaties in Amersfoort en zijn daarom slecht vergelijkbaar.

De betrokken voorzieningen zijn zo veel mogelijk recent gerealiseerd, of daar worden op dit moment voorbereidingen voor getroffen.

Termen worden in de Maatschappelijke Opvang breed interpreteerbaar gebruikt. Voor een goed begrip van deze notitie lichten we kort toe wat we onder de een aantal sleuteltermen verstaan.

- Laagdrempelige opvang: de dag- en/of nachtopvang waar dak- en thuislozen en/of verslaafden als eerste fase opgevangen worden en waarbij de doelgroep weinig woonvaardigheden bezit.
- Centrale locatie: in het centrum/de binnenstad, of op loopafstand daar vandaan (tot ongeveer een kilometer van het centrum).
- Excentrische ligging: buiten (korte) loopafstand van het centrum, maar wel binnen de grenzen van de centrumgemeente. De ligging kan zowel een woonwijk, een bedrijventerrein of anderszins betreffen.

Hoewel nadrukkelijk is gezocht naar excentrische locaties, werden deze nauwelijks gevonden. Na intensief speurwerk zijn slechts drie voorbeelden gevonden van (enigszins) excentrische ligging.

In deze notitie doen we verslag van gesprekken met de drie gemeenten waarin we een excentrische locatiekeuze aantreffen en met zeven 'referentie' gemeenten, waar de opvang centraal gelokaliseerd is.

Noot 1 Betrokken waren: Zwolle, Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen, Ede, Enschede, Haarlem, Breda, Eindhoven en Leeuwarden.

2 Verslag van bevindingen

2.1 Locatiekeuze

2.1.1 Ligging in de stad: het afstandscriterium

We inventariseerden de locatiekeuze voor dagopvang, nachtopvang en primaire verslaafdenopvang. Uit de inventarisatie is gebleken dat verreweg de meeste voorzieningen voor de laagdrempelige opvang in de middelgrote gemeenten in of aan de rand van de binnenstad zijn gevestigd. Meer dan de drie voorbeelden van excentrische ligging die in deze notitie worden belicht, lijken er in de 39 centrumgemeenten niet te zijn². We zetten deze af tegen de veel gebruikelijkere voorbeelden van een centrale ligging.

Excentrische locatie

In Eindhoven, Nijmegen en Zwolle³ troffen we voorbeelden aan van laagdrempelige opvang op een excentrische locatie. Dit werd als volgt toegelicht:

- Eindhoven: het betreft een locatie in een woongebied, die al jaren in gebruik is. Voorheen was hier de nachtopvang gevestigd. Deze is recent omgevormd tot instroomhuis: een gecombineerde dag- en nachtopvang. Hier zitten zowel cliënten die net van straat komen (of daar ook nog regelmatig verblijven), als cliënten die inmiddels in een traject zitten.
- Nijmegen: op eigen terrein van de zorgverlener, op ongeveer 3 km van het centrum, staan meerdere typen zorg- en opvangvoorzieningen, waaronder de algemene nachtopvang. Daar is sinds kort het Domushuis aan toegevoegd, een opvangvoorziening voor ex-gedetineerden met psychiatrische problemen en vaak langdurige verslaving. Deze locatie is van oudsher in gebruik en de nachtopvang staat hier al zo'n 40 jaar. Iedereen is daar volkomen aan gewend.
- Zwolle: sinds vier jaar staat de Herberg op een locatie, net buiten de binnenstad. De Herberg is een combinatie van voorportaal (primaire opvang), nachtopvang en sociaal pension. Bij de opdrachtverlening voor deze inventarisatie werd Zwolle genoemd als een voorbeeld van een excentrische locatie. Onze gespreksgenoten in Zwolle zien dat echter anders; de Herberg ligt op ongeveer 700 meter lopen van de binnenstad en zij ervaren dit als een redelijk centrale locatie. De locatie bevindt zich nabij die van de voormalige 'illegale' vestiging van de Herberg. De cliënten zijn aan de ligging en de afstand tot het centrum gewend.

Noot 2 Voorzieningen op meer excentrisch locaties betreffen zelden primaire voorzieningen. Het gaat eigenlijk altijd om vervolgvoorzieningen: vormen van beschermd- of begeleid wonen of hostels. Ook Skaeve Huse – substandaard huisvesting voor extreme overlastgevers – staan vaak aan de rand van de stad.

Noot 3 In de vorige versie van deze notitie (19 september 2012) was bij deze voorbeelden ook een opvangvoorziening voor verslaafden in Breda opgenomen. Later bleek dat het hier om een woonvoorziening gaat voor een doelgroep die inmiddels een stap heeft gezet naar herstel. In deze inventarisatie gaat het om de primaire laagdrempelige opvang van dak- en thuislozen en verslaafden waarbij woonvoorzieningen zoals in noot 2 beschreven niet behoren. Het misverstand kwam pas aan het licht na afronding van de inventarisatie, die onder grote tijdsdruk moest worden uitgevoerd.

Centrale locatie

Met uitzondering van enkele unieke situaties is de laagdrempelige opvang gevestigd op een locatie in of aan de rand van de binnenstad. Ook in de drie gemeenten waar we een voorbeeld van een excentrische locatiekeuze aantreffen, zijn de overige laagdrempelige voorzieningen centraal gelegen, of wordt voor nieuwe voorzieningen naar een meer centrale locatie gezocht. De geïnterviewden uit de tien geselecteerde gemeenten, en van de Federatie Opvang, van Iriszorg en van het Leger des Heils, noemen de volgende argumenten voor de keuze van een centrale locatie:

- Minder geloop door de stad heen (waardoor ook minder visuele overlast)
- Dit is de vindplek van de doelgroep
- De doelgroep is vaak in slechte conditie en moet je niet te ver en veel laten lopen/fietsen
- Locatie in de binnenstad is het meest laagdrempelig
- Kans dat de doelgroep gebruik maakt van een voorziening in het centrum is groter, omdat de doelgroep daar veelvuldig is (verlokken en verleiden)
- De voorzieningen waar de doelgroep gebruik van maakt bevinden zich in het centrum
- In het centrum kunnen de cliënten opgaan in de anonimiteit
- Dealers bevinden zich in het centrum, die wil je niet elders naar toe laten trekken
- Kans op onrust en overlast is in woonwijk groter dan in anonieme binnenstad
- Door ligging in centrumgebied is mogelijkheid voor sociale controle groter
- De doelgroep moet niet 'weggestopt' worden, ergens buiten de stad

Samenvattend

Samenvattend constateren we dat waar een expliciete keuze voor een (nieuwe) vestiging wordt gemaakt, er een grote voorkeur voor een centrale ligging bestaat. De belangrijkste argumenten zijn:

- Dit is het verblijfsgebied van de doelgroep.
- Eigenschappen die aan het stadscentrum verbonden zijn – anoniem, veelkleurigheid van mensen die in centrum aanwezig zijn, veel sociale controle, en nabijheid voorzieningen waar cliënten gebruik van maken, alsmede werkgebied dealers.

Bij de keuze voor een meer excentrisch gelegen locatie spelen historische overwegingen een belangrijke rol.

2.1.2 Toetsingscriteria locatiekeuze

Het gebruik van toetsingscriteria of een programma van eisen, met vooraf gestelde voorwaarden en uitgangspunten voor de locatiekeuze van de laagdrempelige opvang, is gebruikelijk. Het afstandscriterium is daarbij voor alle gemeenten belangrijk. Een expliciet afgebakend zoekgebied – bijvoorbeeld een zoekgebied met een maximale afstand tot de binnenstad – wordt echter weinig genoemd. Het afstandscriterium is vaak geformuleerd in de zin van 'op loopafstand van de binnenstad en de voorzieningen daar', of nog wat globaler, gevat in de term 'bereikbaarheid'.

In de praktijk is afstand of bereikbaarheid zelden doorslaggevend voor de locatiekeuze. Het is een reukelijk begrip en wordt altijd in samenhang met de andere toetsingscriteria bekeken.

Verschillende gemeenten maken gebruik van 'de 7 B's' of een variant daarop⁴. Naast bereikbaarheid zijn beheersbaarheid en betaalbaarheid (grondkosten, verbouwing, inrichting) belangrijke sleuteltermen.

Het risico op overlast vormt impliciet of expliciet een belangrijk criterium bij de locatiekeuze. Voor de inschatting van de veiligheidssituatie en de beheersbaarheid op de zoeklocaties wordt regelmatig de politie geraadpleegd (registratiecijfers en ervaringen wijkagenten) en, indien beschikbaar, het gemeentelijke veiligheids- en/of leefbaarheidsonderzoek. Ook worden omwonenden geraadpleegd of wordt een buurtschouw uitgevoerd. Als de politie een locatie als slecht beheersbaar aanduidt, vormt dit vaak een zwaar punt.

Bij de afwegingen wegen, naast de 7 B's, ook andere zaken mee, zoals de zwaarte van de doelgroep, kenmerken van de specifieke locatie en de omgeving daarvan, kenmerken van de routes naar de stad etc.

Hoe minder woonvaardigheden en hoe meer en zwaardere problematiek de cliënten hebben, hoe nauwer de locatiekeuze luistert en hoe meer naar multifunctionele en anonieme binnenstadslocaties wordt gezocht.

Interessant is dat verschillende respondenten aangaven dat door de ontwikkeling naar eerdere begeleiding en eerdere toeleiding, en de ontwikkeling naar meer geïntegreerde voorzieningen⁵, het risico op overlast vermindert. Het overlastcriterium gaat daardoor een minder dominante rol spelen. De cliënten zijn beter in beeld, hebben afspraken die gecontroleerd worden (gaan zij inderdaad naar het activeringscentrum), krijgen daardoor meer structuur en hebben zelf weer meer te verliezen.

Criteria ten aanzien van de omgeving van de locatie worden regelmatig in de toetsingslijst opgenomen. Het gaat onder andere om de afstand tot wonen, de nabijheid van scholen en bejaardenhuisvesting en de nabijheid van coffeeshops en andere bijzondere voorzieningen.

In verschillende steden zoekt men naar spreiding van opvangvoorzieningen over de stad. Het wordt vermeden om voorzieningen te veel in elkaars omgeving te plaatsen en om bepaalde wijken onevenwichtig zwaar te belasten. Wat de laagdrempelige opvang betreft beïnvloedt dit niet zo zeer de keuze voor centrale of decentrale ligging, maar meer de windrichting waarin wordt gezocht.

Tot slot blijkt de locatiekeuze nog wel eens heel pragmatisch voort te komen uit de beschikbaarheid van een gemeentelijk pand of gemeentelijke grond.

Noot 4 Beschikbaarheid, Bruikbaarheid, Beter spreiding, Bestemmingsplan, Beheersbaarheid, Bereikbaarheid, Betaalbaarheid, en in Zwolle: Bespreekbaarheid.

Noot 5 Bijvoorbeeld door het aanbieden van sociale activering binnen de opvang.

2.1.3 Directe omgeving van de locatie

De omgeving van de drie excentrische locaties zijn als volgt te duiden:

- In Eindhoven betreft het een expliciet woongebied
- In Nijmegen gaat het om een groot, eigen terrein van de zorgverlener (Iriszorg), waarop meer (zorg)voorzieningen staan.
- De Herberg in Zwolle is gevestigd in een gebied waar vooral onderwijsinstellingen staan.

De directe omgeving van de binnenstedelijk gelegen voorzieningen wisselt, maar heeft over het algemeen een gemengde functie met stedelijke voorzieningen en soms wonen. Omnizorg in Apeldoorn is nabij het station gevestigd, de algemene nachtopvang in Eindhoven is vlak bij het station gevestigd, en de nieuwe doorstroomvoorziening in Arnhem staat pal naast het Stads kantoor.

Locaties aan de rand van de binnenstad betreffen een kazerneterrein (Enschede), een binnenstedelijk bedrijventerrein (Breda), en verder liggen deze soms wat dichterbij de omgeving van woonwijken.

Over het algemeen wordt het vermeden om voor de laagdrempelige opvang een locatie te kiezen in een monofunctionele woonbuurt buiten het centrum. De cliënten vallen hier te veel op en het risico op overlast acht men daar te groot. Slechts in een gemeente (Haarlem) is men van mening dat dit ook voor de primaire doelgroep een wenselijke plek is, om zo snel mogelijk weer de stap terug de maatschappij in te zetten.

2.1.4 Type voorziening

Tot slot een overzicht van de voorzieningen in de tien geselecteerde gemeenten.

- In de tien gemeenten zijn dag- en nachtopvang inmiddels gecombineerd op één locatie. In sommige gemeenten bestaat daarnaast nog een tweede, aparte nachtopvang/passantenverblijf.
- In de helft van de gevallen is de dag- en nachtopvang tevens onder één dak gebracht met een gebruikersruimte en/of methadonverstrekking.
- In drie gemeenten bestaan naast de algemene dag- en nachtopvang, aparte primaire opvangvoorzieningen voor daklozen met een (drugs)verslaving. Het gaat om zowel 24-uurs voorzieningen als om dagopvang.
In Nijmegen en Leeuwarden bestaat een aparte dagopvang voor alcoholverslaafde dak- en thuislozen.
- De opvang in Zwolle betreft een combinatie van primaire opvang, nachtopvang en sociaal pension.
- De opvang in Apeldoorn betreft een multifunctioneel centrum, waarin primaire en vervolgovang van daklozen gecombineerd is met opvang van verslaafden, verslavingszorg en de opvang van mensen met psychiatrische achtergrond. Omnizorg biedt dagopvang, nachtopvang, begeleid wonen, gebruikruimten (alcohol en drugs), activering en dagbesteding.
- De clustering van primaire opvang en vervolgovang troffen we ook in enkele andere gemeenten aan.

- In enkele gevallen is er een dagactiviteiten-/activeringscentrum aan de opvang gekoppeld, zoals in Apeldoorn, in de meeste gevallen is dit elders in de stad gevestigd.

2.2 Overlastervaring en inzet maatregelen

Overlastervaringen rond de excentrische locaties

- In de woonbuurt rond het nieuwe instroomhuis in Eindhoven is de overlast van de doelgroep gering. Ook in het verleden, toen hier nog de nachtopvang zat, was die beperkt. De locatie is van oudsher in gebruik, de cliënten weten zich te gedragen en de buurt is aan hun aanwezigheid gewend. Naar zeggen van de gemeentelijke respondent geven bewoners aan dat de overlast eerder nog wat is verminderd. Dit zou het gevolg zijn van het feit dat in het instroomhuis ook dagbesteding aangeboden wordt. Bovendien worden cliënten in de huidige aanpak meer begeleid en sneller geactiveerd om aan hun herstel te werken.
- Rond de opvang op het eigen terrein van de zorgverlener in Nijmegen is geen sprake van overlast. Cliënten gaan te voet of met de bus naar het centrum en veroorzaken ook onderweg geen problemen. De opvang is hier van oudsher gevestigd en iedereen is aan de situatie gewend.
- De cliënten van de Herberg in Zwolle veroorzaken geen overlast door hun gedrag in de openbare ruimte. Overlast beperkt zich tot achtergelaten zwerfvuil en rondslingerende bierblikjes.

Overlastervaringen rond de centraal gelegen voorzieningen.

Overlastervaringen worden ook maar beperkt genoemd rond de centraal gelegen voorzieningen. We waren voor dit gegeven afhankelijk van de informatie van belanghebbenden en hebben dit niet zelf kunnen vaststellen. Ook is dat niet bij omwonenden gepeild. Daar waar wel overlast ervaringen werden gemeld gaven de betrokken gemeente ambtenaren aan tevreden te zijn over de adequate inzet van de politie en de beherende instelling. Alleen in Apeldoorn was expliciet sprake van overlast rond de voorziening. Hieronder wordt daarover meer gezegd.

Situaties waar wel overlast werd genoemd betreffen:

- De algemene dagopvang in Eindhoven ligt in het centrumgebied, in een bedrijventerrein⁶. De route tussen deze voorziening en de nachtopvang loopt langs de bedrijven die daar gevestigd zijn. De ondernemers geven aan last van de doelgroep te ondervinden. Waarom het precies gaat en hoe ernstig dit is, werd niet duidelijk.
- In Apeldoorn bestaat een bijzondere situatie. In een deel van het pand is een doorgang uitgespaard, die de straat waaraan Omnizorg staat, verbindt met de wijk daarachter. Deze onderdoorgang is tevens de buitenruimte van Omnizorg. Het gebied heeft daardoor een semi-privaat karakter; de cliënten hebben zich dit feitelijk 'toegeëigend'. Dit trekt dealers en andere personen 'die hier niet horen' aan. Dit heeft in het verleden tot overlast geleid. Toezicht en beheer vormden een probleem, omdat beheerafspraken tussen instelling en politie onduidelijk waren. De verantwoordelijkheid voor de handhaving in dit gebied was niet goed geregeld. Om de overlast op de openbare weg te beperken wordt nu een hek geplaatst, is de

Noot 6 Niet te verwarren met het excentrisch gelegen instroomhuis in Eindhoven. Het gaat om twee verschillende voorzieningen.

camerabewaking verbeterd en ziet een beveiligingsbedrijf toe op het gedrag op de 'binnenplaats'.

Rond een deel van de voorzieningen in deze inventarisatie is de mate van overlast nog niet aan te geven omdat zij pas recent in gebruik zijn genomen.

De respondenten geven aan dat overlast in de regel meer te verwachten valt rond voorzieningen voor dagopvang dan rond de nachtopvang. Overdag is er meer geloop van de cliënten zelf en is er meer kans dat drugsdealers en andere handelaren rond de voorzieningen circuleren.

Overlastbeperkende maatregelen

In de geselecteerde gemeenten wordt in één situatie een busje ingezet om cliënten te vervoeren. Dat is het geval in Ede. Hier is tijdelijk een busje ingezet om de cliënten vanuit de dag/nachtopvang naar het nieuw gevestigde activiteitscentrum (en weer terug) te brengen. Na enige tijd achtte men dit niet meer nodig en de praktijk wijst uit dat, nu zij op eigen gelegenheid gaan, ook geen overlast wordt ervaren. In Eindhoven, waar cliënten van het instroomhuis ook verder van de binnenstad af zitten, is nooit overwogen een busje in te zetten.

Overige maatregelen die worden genoemd hebben betrekking op handhaving en beheer. Hier en daar worden cliënten ingezet om de omgeving op te ruimen en schoon te houden.

Het instellen van omgevingsbeheer of het formeren van buurtbeheergroepen, waarin omwonenden zijn vertegenwoordigd, gebeurt in veel gemeenten en men is daar unaniem positief over. Zij spelen een belangrijke rol bij het signaleren en oplossen van problemen.

Gunstige ontwikkelingen

Verschillende respondenten gaven aan dat de twee belangrijke ontwikkelingen die in de opvang gaande zijn, een gunstig effect (zullen) hebben op het overlastrisico:

- Het effect van het clusteren van de dag- en nachtopvang is dat er minder heen en weer geloop is en minder kans dat cliënten in de stad of op de looproutes gaan rondhangen. In versterkte mate geldt dit natuurlijk als meer voorzieningen (dagbesteding/activering) zijn geclusterd.
- Respondenten gaven aan dat het eerder toewerken naar trajectbegeleiding als positief effect heeft dat de overlast af neemt. De cliënten kunnen eerder en beter worden aangesproken op hun gedrag en er kunnen betere afspraken worden gemaakt. Zoals een van de respondenten het formuleerde: "Je moet het gevoel van vrijblijvendheid weghalen, en mensen zo snel mogelijk in een traject plaatsen. Dat helpt om overlast te beperken."

Samenvattend

Samenvattend kunnen we concluderen dat een excentrische locatie niet per definitie betekent dat meer overlast ervaren wordt. De drie hier besproken voorbeelden betreffen echter wel bijzondere situaties en de gunstige ervaringen hier kunnen niet zonder meer veralgemeniseerd worden en vertaald worden in een advies voor een excentrische locatiekeuze. De algemene opinie is dat een centrale locatie absoluut de voorkeur heeft. Het inzetten van een busje kan sommige risico's ondervangen, maar dan betreft het toch alleen het structurele vervoer. Cliënten zijn vrij om zich op andere momenten vrijelijk naar en door de stad te bewegen. Om mensen binnen de opvang te houden en overlast te voorkomen is meer nodig.

Bijlage

Betrokken gemeenten en instellingen

Apeldoorn, Willem Voortman, beleidsadviseur
Arnhem, Michiel Noordanus, bestuursadviseur
Breda, Carien van Weezel, beleidsadviseur
Ede, Brenda Reiling, beleidsadviseur
Eindhoven, Denise van Poppel, beleidsadviseur
Enschede, Marianca Hümmels, beleidsadviseur
Haarlem, Piet Haker, beleidsmedewerker
Leeuwarden, Marloes Schreur, beleidsmedewerker
Nijmegen, Renee Veldkamp, beleidsmedewerker
Zwolle, Patrick van Tricht, beleidsmedewerker
Zwolle, Eelke Blokker, voormalig manager de Herberg

Federatie Opvang, Rina Beers, beleidsmedewerker
Trimbos Instituut, Mathijs Tuynman, projectleider Monitor maatschappelijke opvang
Iriszorg, Ron van de Meeberg, projectleider Herstelwerk
Leger des Heils Midden Nederland, Jos van Doorn, regiomanager



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.