

## Evaluatie BinnenPlaats

Dick Reinking / Jan Belt, GG&GD Utrecht,  
Connie Mensink, Mensink Onderzoek & Advies  
Utrecht, 10 december 2009

In maart 2008 heeft de commissie Bestuur en Veiligheid in reactie op een meting naar de leefbaarheid en veiligheid rond hostel Wittevrouwen het volgende toegezegd gekregen door de burgemeester:

"Eind 2009 komt er een evaluatie van de hostels (doelen, resultaten, effecten o.a. voor wat betreft overlast op straat, de door- en uitstroom), mogelijke scenario's toekomst hostelprogramma en aanvullende voorzieningen. Griffie febr. 2009). De evaluatie wordt uitgevoerd door de GG&GD onder verantwoordelijkheid van wethouder Van Eijk." (NB in de loop van 2009 overgenomen door wethouder Van der Sluijs)

### Werkwijze

De raadstoezegging en daaraan voorafgaande discussie in de commissie zijn uiteengelegd in zeven hoofdvragen:

1. Heeft het hostelprogramma zijn oorspronkelijke doelen gerealiseerd, in termen van aantallen hostels, aantallen plaatsen, beoogde en gehuisveste doelgroepen?
2. Wat is bekend over de effecten van het hostelprogramma op cliëntniveau? (gezondheid, functioneren, door- en uitstroom)?
3. Welke effecten heeft het hostelprogramma gehad op de overlast op straat van (harddrugverslaafde) daklozen?
4. Wat waren de kosten en de financiers?
5. Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het hostelconcept en de financiering van de hostels in de loop van het programma? (denk aan veranderingen in de opzet en inrichting van hostels, de door- en uitstroom, financiering)?
6. Wat zijn de kritische succesfactoren van het hostelprogramma?
7. Welke toekomstscenario's zijn er voor project BinnenPlaats, wat is de restopgave en welke aanvullende voorzieningen zijn nodig voor door- en uitstroom?

Gekozen is voor een evaluatie die waar mogelijk gebaseerd kon worden op bestaande onderzoeken, rapporten en rapportages. Voor de analyse van doelen en kengetallen (vraag 1), de leefbaarheid en veiligheid (vraag 3) en de financiële analyses (vraag 4) bleek deze aanpak goed te voldoen. Voor de effecten op cliëntniveau (vraag 2), de analyse van succesfactoren (vraag 6) en de toekomst na project BinnenPlaats (vraag 7) bleken aanvullende activiteiten nodig. Het Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het UMC St Radboud Nijmegen is gevraagd om vraag 2 te beantwoorden. Hiervoor is een onderzoek uitgevoerd naar het profiel en de woonwensen van de bewoners van de hostels. De uitkomsten van dit onderzoek zijn vervolgens afgezet tegen gegevens over de hostelbewoners die in eerdere onderzoeken zijn verzameld. Mensink Onderzoek & Advies is gevraagd om een synopsis te maken van de metingen naar leefbaarheid en veiligheid rondom de hostels. Per hostel zijn drie metingen gehouden ten behoeve van het omgevingsbeheer. De raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling en Bestuur en Veiligheid hebben al deze rapporten separaat ontvangen (zie bijlage 2 voor een overzicht van rapportages uit het hostelprogramma aan de commissie en raad). Voor deze evaluatie is daarom gekozen om uit te gaan van een samenvatting van het onderzoek onder de hostelbewoners en de beheermetingen in de wijken rondom de hostels. De antwoorden op vraag 5 zijn geïntegreerd in de antwoorden op de vragen 1 tot en met 4.

Tekstbureau Fred Penninga is gevraagd om via interviews met sleutelfiguren materiaal te verzamelen voor de vragen 6 en 7. Een overzicht van geïnterviewden staat in bijlage 1. Tezamen met de documenten voor de vragen 1 tot en met 5 zijn de uitkomsten van de interview besproken tijdens een expertbijeenkomst op 30 november 2009 (zie bijlage 1 voor deelnemers aan de expertmeeting). Een reflectie op de aangeleverde documenten en

onderzoeken voor de beantwoording van de vragen 1 tot en met 5 en een antwoord op de vragen 6 en 7 stonden hier centraal. Van deze bijeenkomst is een verslag gemaakt.

Al met al liggen aan deze evaluatie de volgende onderzoeksdocumenten ten grondslag.

- Hostelbewoners in Utrecht: onderzoek naar het functioneren en de woonwensen van cliënten van de hostels in de gemeente Utrecht (Altena e.a., Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, UMC St Radboud Nijmegen, november 2009)
- Notitie kenmerken van hostelbewoners in de periode 2002 – 2009 (Mensink & Wolf, Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, UMC St Radboud Nijmegen, november 2009)
- Omgeving: Leefbaarheid en veiligheid rondom de hostels op basis van uitgevoerd onderzoek (Mensink Onderzoek & Advies, november. 2009)
- De kosten voor project BinnenPlaats en de kosten per hostel, incl. de dekkingsbron (GG&GD Utrecht, november 2009)
- Wakker Beheer; evaluatie-onderzoek beheergroepen hostels voor verslaafde dak- en thuislozen gemeente Utrecht (C Post en JW de Zeeuw, Laagland Advies, Houten, 2008)
- Interviews met sleutelfiguren bij de ontwikkeling en uitvoering van project BinnenPlaats (Fred Penninga, oktober / november 2009).
- Leefbaarheid en veiligheid in de Binnenstad en Hoog Catharijne 2001 – 2008 (bron: politie Utrecht)
- Verslag van de expert meeting evaluatie BinnenPlaats van 30 november 2009

In de bovenstaande documenten zijn onderzoeken en rapporten verwerkt uit de periode 1999 – 2009 naar cliëntkenmerken en de leefbaarheid en veiligheid in en om de hostels en het centrum van de stad. Voor een overzicht van geraadpleegde bronnen verwijzen wij u naar de literatuurlijst en bijlage 2.

## **Inleiding: De situatie anno 2000**

"Sinister en huiveringwekkend" en "een stadsjungle", zo luiden rond de eeuwwisseling typering van Hoog Catharijne en het Stationsgebied in Utrecht. In de expeditiestraat onder Hoog Catharijne was een open drugsscene ontstaan. Deze open drugscene was duidelijk zichtbaar voor winkeliers, bewoners en gebruikers van het stadscentrum. De harddruggebruikers en dealers ontmoetten elkaar hier voor de verkoop en het gebruik van harddrugs. Het centrum was tevens de plaats voor bedelen, vormen van verwervingscriminaliteit, schuilen en slapen voor een groep van gemiddeld 250 dakloze harddruggebruikers op dagbasis. Een minstens zo grote groep harddruggebruikers bezocht het centrum dagelijks. De Tunnel was de centrale ontmoetingsplek, maar er waren uitwaaiereffecten van de Stationsdwarsstraat naar het Smakkelaarsveld, de trappenhuisen in Hoog Catharijne bij het Gildenkwartier en nabij de Inloop op de Catharijnesingel. In de avond en nacht waren er concentraties van gebruikers te vinden op het Vredenburg en de Clarentuin (Lempens e.a. 2001, ibid 2003). De volgende kenmerken van de groep verslaafden zijn opgetekend door Lempens e.a. (2001) tijdens veldonderzoek in het jaar 2000: Overwegend man (83%), dertiger, gebruiker van heroïne (87%) en cocaïne (98%), drugs kopend op straat (100%), drugs gebruikend op straat (80%), afkomstig uit Utrecht of directe omgeving (84%) dakloos (49%), buitenslaper (71%) en als belangrijkste inkomstenbron: een uitkering (40%), (assistentie bij) dealen (19%) of vermogenscriminaliteit (12%). In aanvullend onderzoek zijn van de straatgroep de psychische problemen in kaart gebracht: 32% heeft symptomen van een depressie, 15% heeft een schizofrene stoornis en 27% van de verslaafden heeft te kampen met een combinatie van psychische problemen en harddrugsverslaving (Reinking e.a., 2001).

In reactie op deze overlastgevende en mensonterende situatie hebben de gemeente, Corio, de politie en zorgpartijen de krachten gebundeld.

Ten behoeve van de evaluatie BinnenPlaats zijn een groot aantal sleutelfiguren geïnterviewd. Een van de sleutelfiguren is de toenmalige burgermeester van Utrecht Brouwer Korff. Zij geeft de volgende typering van de situatie in 2000::

"Tegelijk speelden de verontwaardiging en de schaamte over de toestand van de 'tunnel' onder Hoog Catharijne. Mensonterend en dikwijls letterlijk levensgevaarlijk voor die daar 'huisden' en hoogst onaangenaam en soms ronduit bedreigend voor de omwonenden, bedrijven, winkels en passanten.

Daaruit ontstond het hostelproject BinnenPlaats en de realisatie van gebruiksruidten in het centrum. Belangrijke uitgangspunten voor BinnenPlaats waren: het tweesporenbeleid van de harde en sociale aanpak; gezamenlijk optrekken van het voltallige college van B&W (met portefeuillehouder Jan van Leijenhorst –later Hans Spekman- als centrumspits); alle betrokken partijen slaan de handen ineen en vormen gezamenlijk een keten van zorg (hetgeen later het Utrechtse model zou gaan heten); de boodschap dat verslaafden in de eerste plaats mensen zijn en daarnaast problemen hebben en problemen veroorzaken; dat de hele bevolking van Utrecht betrokken is bij en dus mede-verantwoordelijk voor de zorg, opvang en bejegening van de doelgroep; de gemeente die een deel van benodigde financiën op tafel legt ..... naast de AWBZ-gelden van Agis"

.....

"Het project BinnenPlaats was bijzonder innovatief en ambitieus. We besloten tot tien hostels [waarvan twee tijdelijke, DR], verspreid over tien Utrechtse wijken. Elke wijk één. Daarmee gingen we de wijken in en lieten de wethouder niet in z'n eentje de zaak opknappen. We verdeelden de avonden over het hele college; zelf heb ik er vijf gedaan.

...

Met opzet citeren we burgemeester Brouwer hier bijzonder uitgebreid. Project BinnenPlaats en de Utrechtse aanpak zijn immers tien jaar geleden ontstaan. Voor de huidige bezoeker en gebruiker van het centrum haast een andere tijd.

Een goede situatieschets waar de stad vandaan komt is daarom ons inziens op zijn plaats. Naast de woorden van lof, geeft mw Brouwer vooral een beknopte, scherpe typering van de

breder context, de inzet en het innovatieve karakter van het hostelprogramma. Het resultaat van BinnenPlaats is niet alleen de realisatie van tien voorzieningen, maar komt voort uit een ambitieus integraal, stadsbreed ingezette aanpak die verbetering van de zorg en de veiligheid omvatte. Ook was sprake van een nieuwe aanpak met als meest wezenlijke innovaties:

- Project BinnenPlaats bood huisvesting en daarbij passende zorg aan een groep langdurige verslaafden. De mogelijkheid om in het hostel op de eigen kamer te gebruiken was nieuw. Er was wel een beperking: in de huiskamer of de omgeving van het hostel mocht absoluut niet gebruikt worden. De eisen aan de bewoners waren laag omdat ervaringen hadden laten zien dat het duurzaam huisvesten van verslaafden vaak stukliep op te hoge eisen aan de doelgroep.  
Tot de komst van project BinnenPlaats lukte het niet om dakloze verslaafden duurzaam te huisvesten
- Een sterke inzet op het helder, eerlijk en direct informeren van omwonenden en bedrijven bij de locatiekeuze. De omwonende en in het gebied gevestigde bedrijven werden nauw betrokken bij afspraken over het omgevingsbeheer door gezamenlijk met bewoners afspraken over de leefbaarheid en veiligheid in de directe omgeving van het hostel op te stellen en te bewaken. De leefbaarheid en veiligheid in de wijk waar het hostel was gevestigd werd volgens systematisch onderzoek op drie momenten gevolgd. Ook werd er een klachtenprocedure ontwikkeld.
- De hechte samenwerking en korte lijnen tussen gemeente, politie en zorgpartijen, blijkend uit wekelijkse briefings aan de burgemeester.
- Gezamenlijke financiering door de gemeente en Agis zorgkantoor (en soms ook woningcorporaties). Een door de gemeente gestart en aanvankelijk voor 100% door de gemeente gefinancierd project is doorontwikkeld tot een project onder gezamenlijke regie van de gemeente en Agis, waarbij het gemeenteaandeel in de exploitatie van de hostels door samenwerking met Agis is gezakt van 100% naar circa 20%. Het gemeenteaandeel in de investeringen en bouw is sterk gereduceerd omdat de woningcorporaties Boex en Portaal elk de bouw van één hostel voor hun rekening hebben genomen.

### Vraag1 Beoogde en gerealiseerde doelen van het hostelprogramma

Bij het locatiebesluit BinnenPlaats (Raadsbesluit van 28 september 2000) is voorzien in tien hostels gespreid over de stad, waarvan twee tijdelijke hostels. Het uiteindelijke doel was acht hostels voor in totaal 175 verslaafde dak- en thuislozen. De onderstaande tabel geeft de realisatie. Daarbij is in de tabel geen plaats meer ingeruimd voor het eerste hostel op de Sartreweg. Dit tijdelijk hostel opende de deuren in december 2001. In 2006 is dit hostel vervangen door het definitieve hostel op de Kögllaan. Deze vervanging verklaart waarom hostel De Hoek als eerste is opgenomen in onderstaande tabel

Tabel 1 Aantal en kenmerken hostels, stand van zaken per december 2009

Naam hostel	Exploitant	Opening	Aantal bewoners	Bijzonderheden
De Hoek	Leger des Heils	Sept 2006	25 harddrugsverslaafde mannen en vrouwen	Definitieve locatie voor hostel Sartreweg
Habi Tante	Leger des Heils	Sept 2002	21 harddrugsverslaafde vrouwen	Tijdelijk hostel, aanvankelijk met 15 bewoners, naderhand op verzoek van omwonenden uitgebreid tot 21
De Bolsbeek	Tussenvoorziening	Sept 2003	20 niet- harddrugsverslaafde mannen en vrouwen	Geen harddrugs- verslaafden
Maliehof	SBWU	Dec 2003	28 harddrugsverslaafde mannen en vrouwen	Met faciliteit voor zes oudere verslaafden
Wittevrouwen	SBWU	Dec 2005	26 harddrugsverslaafde mannen en vrouwen	
Hogelanden	SBWU	Jan 2007	23 chronisch alcoholverslaafde mannen?	
Hostel Overvecht	SBWU	Februari 2008	25 harddrugsverslaafde mannen en vrouwen	Tijdelijk hostel, in afwachting van verhuizing ziekenhuis naar Leidsche Rijn.
Hostel Leidsche Maan	Leger des Heils	Zomer 2010	35 harddrugverslaafde mannen en vrouwen	Gericht op 'doorstromers'
Totaal			203 - 21 = 183	

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat project BinnenPlaats heeft voldaan aan de opdracht om 10 voorzieningen te realiseren in de tijd tussen 2002 en 2010 met huisvesting voor 175 – 200 harddrugsverslaafde daklozen. Opgeteld zijn in totaal 203 plaatsen gerealiseerd. Hostel Habi Tante is een tijdelijk hostel dat vervangen wordt door hostel Leidsche Maan. Daarom zijn 21 bedden in mindering gebracht op de 203 bedden uit tabel 1.

In de uitwerking van het hostelconcept is niet in alle opzichten strikt de hand gehouden aan de combinatie harddrugverslaving en dakloosheid. Project BinnenPlaats is ook benut voor extra capaciteit voor niet-verslaafde daklozen (hostel de Bolksbeek). Daarnaast hebben twee hostels zich speciaal gericht op subgroepen daklozen, te weten hostel Habi Tante (vrouwen) en hostel Hogelanden (chronisch alcoholverslaafden).

Kenmerken en foto's van de hostels zijn te vinden op de site van project BinnenPlaats:  
[www.binnenplaats.nl](http://www.binnenplaats.nl)

Tabel 2 Door- en uitstroom uit hostels 2001 - 2007, in absolute aantallen en percentages van het totaal aantal doorstromers / uitstromers (N=110).

Reden doorstroom en uitstroom / Aantal plaatsen	22-12-2001 t/m 30-09-2005 (abs.)	01-10-2005 t/m 31-08-2006 (abs.)	01-09-2006 t/m 31-08-2007 (abs.)	Totaal absoluut	Totaal (%) (N=110)
<b>N</b>	74	100	123		
<b>Naar meer zelfstandige woonruimte in combinatie met ambulante begeleiding</b>	9	3	4	16	15
<b>Naar andere woon- of zorgvoorziening</b>	11	7	9	27	25
<b>Zelf hostel verlaten / naar zelfstandige woonruimte</b>	7	3	2	12	11
<b>Uitstroom wegens langdurige detentie*</b>	13	7	11	31	28
<b>Uitstroom wegens ontoelaatbaar gedrag</b>	8	2	9	19	17
<b>Overleden</b>	3	2	0	5	5
				110	100

De gemeenteraad heeft bij het locatiebesluit over de hostels bepaald dat de toestemming (en budgetvrijgave) per hostel gebonden is aan de voorwaarde van een getekend beheerplan. Naleving van de afspraken over omgevingsbeheer met omwonenden wordt bewaakt via een beheergroep en metingen naar het omgevingsbeheer. Bij alle hostels is aan deze voorwaarden voldaan.

Gegevens over door- en uitstroom zijn handmatig bijgehouden voor de periode 22-12-2001/ 31-08 - 2007. Daarna zouden deze automatisch bijgehouden worden via het cliëntvolgsysteem en informatieverstrekking via de trajectmanagers. Vertraging in de oplevering en implementatie van het systeem hebben roet in het eten gegooid. Via een lopend woonwensenonderzoek, dat overigens alle woonvoorzieningen voor langdurig verblijf omvat, wordt voorzien in deze informatieachterstand. Dit onderzoek zal gaan voorzien in belangrijke informatie voor de bepaling van het doorstroompotentieel en daarvoor benodigde voorzieningen en zorg. Indicatieve waarde over het doorstroompotentieel is wel te ontlenen aan het onderstaande overzicht over de eerste zes jaar (zie tabel 2).

Te zien is dat doorstroom naar een andere woon- of zorgvoorziening in de MO/OGGZ de belangrijkste reden voor doorstroom is en langdurige detentie de belangrijkste reden voor uitstroom. Anderzijds is te zien dat bijna een kwart van de instromers in de loop van het programma is doorgestroomd naar zelfstandiger woonvormen, al dan niet met begeleiding. De conclusie over de eerste zes jaar luidde daarom dat de doorstroom voorzichtig op gang komt. Daarbij moet bedacht worden dat bij de start van project BinnenPlaats geen eisen zijn gesteld aan doorstroom naar zelfstandiger woonvormen.

De cijfers over uitstroom wegens langdurige detentie zijn voorgelegd aan de exploitanten. Hun antwoorden hebben bij de GG&GD geleid tot de constatering dat project BinnenPlaats leidt tot een zichtbaarheidsparadox. Na een soms jarenlang straatleven in de verborgenheid

en veelal levend volgens een omgekeerd dag-nacht ritme zijn hostelbewoners ineens te vinden voor politie en justitie, ook voor oude, nog openstaande straffen. In combinatie met de tijdens het hostelprogramma gelanceerde programma's voor veelplegers, de Maatregel ISD<sup>1</sup> en de verscherping van het toezicht en de handhaving van de openbare orde en veiligheid leidt dit tot de paradoxale situatie dat de eerste stap op de woonladder samen gaat met een vergrote afrekenbaarheid voor nieuwe, maar ook openstaande delicten en overtredingen. Voor het goede begrip is een aantal opmerkingen hier op hun plaats: Uitstroom wegens detentie treft vooral bewoners die relatief kort in het hostel verblijven. Het aantal dagen afwezigheid en de uitstroom wegens detentie neemt af naarmate men langer in het hostel woont.

Er is een verschuiving in contacten met politie en justitie. Zijn het bij de straatpopulatie contacten over het hele scala van delicten en overtredingen, naarmate men langer in het hostel woont verschuift de balans en neemt het aandeel van contacten vanwege overtredingen van de Opiumwet toe. Voor (problematisch) harddrugsgebruikers zijn dit contacten met politie en justitie die rechtstreeks voortvloeien uit hun verslaving.

De uitstroom wegens ontoelaatbaar gedrag betreft overigens in overgrote meerderheid ontoelaatbaar gedrag ('geweld') naar het personeel en medebewoners. Slechts in een enkel geval is overgegaan tot uitstroom vanwege ontoelaatbaar gedrag in de omgeving van het hostel.

Overigens heeft de GG&GD recent gevraagd om actuele cijfers over uitval en (tijdelijke) schorsingen. Die cijfers bleken niet direct voorhanden. Daarnaast bleken er grote verschillen tussen en binnen instellingen in schorsingen of uitstroom vanwege ontoelaatbaar gedrag naar medebewoners of het personeel (Lewis, 2009).

---

<sup>1</sup> De Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders is in werking getreden in 2004 en biedt de mogelijk om stelselmatige daders maximaal twee jaar te plaatsen in een daartoe aangewezen inrichting.



## Vraag 2 Effecten van het hostel op cliëntniveau

In juni 2005 is de commissie geïnformeerd over het onderzoek van de GG&GD naar de eerste drie jaar van het hostelprogramma "Beter af met bed-bad-brood" (Vermeulen e.a., 2005). In dit door ZonMw gefinancierde onderzoek lag het zwaartepunt op metingen onder hostelbewoners van de eerste drie voorzieningen in het eerste jaar na opening.

Geconcludeerd wordt dat hostels een belangrijke schakel zijn geworden in de keten van voorzieningen voor sociaal kwetsbaren. De hostels halen de bewoners uit een isolement en zorgen voor rust, dagstructuur en veiligheid. Hierdoor krijgen harddrugverslaafde daklozen de kans op een normaler leven. Het drugsgebruik (o.a. base-coke) vermindert en er is een grote afname van criminele activiteiten. Ook maken veel bewoners een start met sanering van schulden, worden weer voorzichtig contacten opgebouwd met familie en is er een toegenomen waardering van de lichamelijke gezondheid. Hiermee voldoen de hostels aan de hoofddoelen die bij de start van het project BinnenPlaats zijn gesteld: het structureel verbeteren van de leefsituatie van verslaafde dak- en thuislozen en het terugdringen van de overlast die door deze groep in de stad werd veroorzaakt. Ook de bewoners zelf zijn in het algemeen tevreden over het hostel waarin ze wonen.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de bewoners moeten wennen aan het verblijf in een hostel. Voor velen is het een moeizaam leerproces, dat gepaard gaat met vallen en opstaan. Bewoners worden zich bewust van psychische en lichamelijke problemen die eerder tijdens het straatleven onderdrukt of veronachtzaamd werden. De zorg in de hostels is dan ook stapsgewijs uitgebreid met gesprekken van verslavingsartsen, medicatie- en methadonverstrekking en persoonlijk mentorschap.

In 2009 zijn voor deze evaluatie de kenmerken van hostelbewoners opnieuw in kaart gebracht (Altena e.a., 2009). Deze resultaten zijn vervolgens waar mogelijk afgezet tegen onderzoek naar hostelbewoners uit 2005 en onderzoek naar vergunninghouders van de zorgcentra uit 2004. De resultaten van het onderzoek zijn besproken in een expertmeeting met hulpverleners. Tabel 2 bevat de resultaten van deze vergelijking.

Tabel 3: Kenmerken van de hostelbewoners in Utrecht periode 2002-2009 (bronnen: Vermeulen e.a., 2005; Altena e.a., 2009)

	Rapport GG&GD Utrecht (2005)	Rapport UMC St Radboud (2009)	Rapport UMC St Radboud (2009)
<i>Kenmerken onderzoek</i>			
Onderzoekperiode	2002-2004	2009	2009
Aantal hostels	3 (de Hoek, Maliehof en Habi Tante)	6 (de Hoek, Maliehof, Habi Tante, Hogelanden, Overvecht en Wittevrouwen)	3 (de Hoek, Maliehof en Habi Tante)
Aantal respondenten	49	109	51
Aantal metingen	2 (vragenlijst en interviews)	1 (vragenlijst)	1 (vragenlijst)
Kenmerken hostelbewoners			
Sociaal demografisch profiel			
Geslacht	67% man 33% vrouw	78% man 22% vrouw	68% man 32% vrouw
Gemid. leeftijd	41	45	45
Nationaliteit Nederlands	89%	88%	94%

Burgerlijke staat	63% ongehuwd 33% gescheiden	73% ongehuwd 23% gescheiden	73% ongehuwd 22% gescheiden
Opleidingsniveau	63% geen of lager onderwijs	49% geen of lager onderwijs	51% geen of lager onderwijs
Woonsituatie			
Gemid periode dakloosheid	7 jaar (min 1- max 20 jaar)	8 jaar (sd=6.8 jaar)	8 jaar (sd=6.4 jaar)
Financiële situatie			
Gemid schulden	€ 6090	€ 9200	€ 8480
Gemid inkomen	€ 1800	€ 651	€ 749

In 2004, bij het einde van de dataverzameling van het GG&GD onderzoek waren er drie hostels voor verslaafde daklozen, in 2009 waren dat er 6. Omwille van de vergelijkbaarheid zijn in deze tabel de resultaten voor 2009 uitgesplitst naar de drie hostels die er ook in 2004 waren. Naar kenmerken blijken er geen grote verschillen in cliënten. Hostelbewoners zijn onveranderd gemiddeld ouder dan veertig, van het mannelijk geslacht, ongehuwd, ze hebben een laag opleidingsniveau, hoge schulden en ze zijn gedurende het leven langdurig dakloos geweest. Het resultaat gemiddeld inkomen behoeft toelichting. In het GG&GD onderzoek zijn (door bewoners van Habi Tante geschatte) inkomsten uit prostitutie van bewoners van Habi Tante nadrukkelijk meegenomen in de weergave van het resultaat. In het UMC St Radboud onderzoek was dat niet het geval.

Tabel 4 bevat de resultaten over veiligheid, gezondheid en kwaliteit van leven. Op het gebied van veiligheid is er weinig verandering gevonden wat betreft het slachtoffer zijn van een misdrijf. Wel is er een duidelijke afname gevonden van het percentage bewoners dat in het jaar voorafgaand aan het interview is gearresteerd. Dit is gedaald van 66% tot 33%. Uitspraken over de lichamelijke en psychische gezondheid van de hostelbewoners zijn lastig door verschillen in gebruikte meetinstrumenten. Tabel 4 suggereert een duidelijke afname in gebruik van harddrugs, al is dit door verschillen in meetperiode van de vraagstelling niet exact te bepalen. De afname wordt bevestigd door praktijksignalen. Na huisvesting in het hostel vervalt geleidelijk de noodzaak van dagelijks harddruggebruik als reactie op het straatleven. Dit vertaalt zich met name in een afname van heroïnegebruik. Bij de meting van de kwaliteit van leven zijn er verbeteringen gevonden op het gebied van financiën en de algemene lefsituatie.

Naast een vergelijking van onderzoeken onder hostelbewoners zijn er ook gegevens vergeleken van de hostelbewoners anno 2009 en de vergunninghouders van de zorgcentra (Hulschbosch e.a., 2004). Uit deze vergelijking blijkt dat de hostelbewoners zowel in 2002 als in 2009 op alle onderdelen van kwaliteit van leven hoger scoren dan vergunninghouders van de zorgcentra.

Ondanks beperkingen aan de vergelijking mogen (tentatieve) conclusies worden getrokken over de effecten van project BinnenPlaats op de gezondheid en het functioneren van cliënten.

Het hostelprogramma leidt vooral tot stabilisering en verbetering van de basale levensvoorwaarden zoals huisvesting, inkomen en de lichamelijke conditie. Daarmee zijn bewoners beter af dan voorheen en hebben ze een hogere levenskwaliteit dan verslaafde daklozen uit de zorgcentra. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat een hoge kwaliteit van leven meer vereist dan alleen bed-bad-brood. Bij veel hostelbewoners is sprake van

ernstige psychische, lichamelijk en sociale problemen. Deze problemen manifesteren zich ten dele pas na instroom in het hostel. Voor deze meervoudige, vaak complexe problematiek is intensieve, structurele samenwerking nodig tussen de hostelexploitanten en de specialistische zorg. Deze specialistische zorg en de hulp bij lichamelijke problemen moet laagdrempelig beschikbaar zijn.

Daarnaast werd geconstateerd dat veel hostelbewoners kampen met grote schulden, in minderheid beschikken over dagbesteding, een klein, weinig steunend sociaal netwerk hebben vaak in een onveilige situatie verkeren wat zich uit in frequent slachtofferschap en periodieke contacten met politie en justitie.

In de expertmeeting bij de evaluatie BinnenPlaats is stilgestaan bij deze resultaten:

Alom werd geconstateerd dat het hostelprogramma is ingezet op huisvesting en stabilisering op basale leefomstandigheden van een groep met bijzonder complexe, weerbarstige problemen. Anders dan bij de start gevreesd door sommigen bleek stabilisering haalbaar. Tien jaar na de start doelgroepbreed verwachtingen formuleren over doorstroming op populatieniveau legt de lat hoger dan bij de aanvang van project BinnenPlaats maximaal haalbaar leek. Zoals één door Penninga geïnterviewde sleutelfiguur opmerkt die als locatiehoofd bij twee van de hostels betrokken was: "Voor de plannen tot 'reshuffelen' (doorstromen en hergroeperen van hostelbewoners naar andere hostels of andere vormen van al dan niet begeleid wonen) houd ik mijn hart vast. Sommigen willen wel en kunnen dat ook; sommigen willen ook maar durven niet; sommigen willen misschien wel maar kunnen eigenlijk niet; en velen willen gewoon niet! Toch moet er bewogen worden? Waarom, waartoe? De hele hostelgedachte: harddrugsverslaafde daklozen van de straat (uit de tunnel) halen en huisvesten (bed-bad-brood en een beetje begeleiding) moet weer terug in beeld èn in het vaandel. Dat is namelijk al moeilijk en weerbarstig genoeg. Mijn motto? Je mag blij zijn als je ze binnen hebt!"

Tabel 4 Veiligheid, gezondheid en kwaliteit van leven van hostelbewoners, 2002 – 2009 (bronnen: Vermeulen e.a., 2005; Altena e.a. 2009)

	Rapport GG&GD Utrecht (2005)	Rapport UMC St Radboud	Rapport UMC St Radboud
Onderzoekperiode	2002 – 2004	2009	2009
Aantal hostels	3 (de Hoek, Maliehof en Habi Tante)	6 (de Hoek, Maliehof, Habi Tante, Hogelanden, Overvecht en Wittevrouwen)	3 (de Hoek, Maliehof en Habi Tante)
Aantal respondenten	49	109	51
Aantal metingen	2 (vragenlijst en interviews)	1 (vragenlijst)	1 (vragenlijst)
Veiligheid en justitie			
Slachtoffer (jaar voor interview)	32% gewelddadig misdrijf 32% niet gewelddadig misdrijf	15% gewelddadig misdrijf 32% niet gewelddadig misdrijf	18% gewelddadig misdrijf 32% niet gewelddadig misdrijf
Gearresteerd (jaar voor interview)	66%	41%	33%
Veroordelingen	46%	nb	nb

Gezondheid			
Lichamelijk	MAP-HHS score 9.2 (score 8 of hoger duidt op slechte lichamelijke toestand). 47% bewoners slechte lichamelijke gezondheid	Gemid. aantal klachten 2.95 (sd=1.8)	Gemid. aantal klachten 2.97 (sd=1.9)
Geestelijk	GHQ score 2.6 (vastgestelde norm 2). Op basis hiervan: 49% bewoners indicatie psychische klachten aanwezig	Symptomen depressie: 36% Symptomen psychotische stoornis: 30%	Symptomen depressie: 39% Symptomen psychotische stoornis: 28%
Middelengebruik			
Drugs	Druggebruik afgelopen maand: Heroïne: 86% Gekookte cocaïne: 96% Methadon: 93% Alle bewoners: polydruggebruik	84% gebruikt een of meer drugs Bijna dagelijks gebruik: Heroïne: 28% Cocaïne: 50% Methadon: 67%	94% gebruikt een of meer drugs Bijna dagelijks gebruik: Heroïne: 23% Cocaïne: 45% Methadon: 74%
Alcohol	Gebruik afgelopen maand: 55% Gebruik van >5 glazen: 47%	12% dagelijks minstens 8 glazen alcohol 16% dagelijks minstens 6 glazen alcohol	6% dagelijks minstens 8 glazen alcohol 8% dagelijks minstens 6 glazen alcohol
Kwaliteit van Leven			
Algemene leefsituatie	4.3 (mediaan=4.5)	4.5 (sd=1.3)	4.4 (sd=1.4)
Financiële situatie	3.0 (mediaan=2.7)	3.8 (sd=1.9)	3.9 (sd=1.9)
Veiligheid	5.3 (mediaan=5.7)	5.0 (sd=1.7)	5.0 (sd=1.7)
Gezondheid	4.2 (mediaan=4.3)	4.5 (sd=1.7)	4.2 (sd=1.7)

Ook de aanwezigen bij de expertmeeting benadrukken de complexiteit en weerbaarheid van de individuele problemen van de hostelbewoners. Het blijkt voor velen bijzonder moeilijk om aan te sluiten op het bestaande aanbod aan dagbesteding. Men wil wel, maar kan het vaak niet goed volhouden. Een combinatie van concentratieproblemen en verstandelijke beperkingen, leidt ertoe dat de lat door buitenstaanders snel te hoog gelegd wordt. Naar aanleiding van de door hostelbewoners niet gevraagde –en door hulpverleners niet opgedrongen zorg bij psychiatrische problematiek wordt opgemerkt dat de hostelbewoners weliswaar niet zelf vragen om hulp bij hun psychiatrische problemen, maar dat ze naarmate ze langer in het hostel verblijven wel bereikbaar zijn voor psychiatrische zorg. Het kost veel tijd om het vertrouwen te winnen en de bewoners te laten beseffen dat hulp goed voor hen is. Andere factoren die behandeling lastig maken: de combinatie van verslaving en psychiatrie, de aanwezigheid van ontwikkelingsstoornissen en de combinatie van psychische problemen en verslaving met LVG-problematiek –waarbij de LVG-problematiek bij sommige verslaafden aangeboren is, terwijl bij anderen de LVG-problematiek een gevolg is van het middelengebruik. Er wordt sterk gepleit voor diagnostiek in het hostel.

Ook is langdurig stilgestaan bij de resultaten over criminaliteit. Opgemerkt werd dat de aard en ernst van criminele activiteiten vermindert na instroom in het hostel. Een zeker niveau van contacten met de politie zal onvermijdelijk zijn voor harddrugverslaafde hostelbewoners. Een opmerkelijke uitkomst uit het recente hostelonderzoek is dat hostelbewoners ook vaak slachtoffer zijn van misdrijven. Dit leidt in het recente hostelonderzoek van UMC Radboud tot de volgende aanbeveling:

"Wellicht is de veiligheid met betrekking tot de woonruimte en -omgeving een goed aanknopingspunt om [bij hostelbewoners] ook aandacht te besteden aan het vergoten van de eigen veiligheid in het algemeen. Hierbij kan gedacht worden aan trainingen/cursussen waarin mensen bewust worden van hun (on)veiligheid binnen en buiten de voorziening. Daarnaast kan men concrete handvatten aangeboden krijgen, waarmee hun eigen veiligheid en die van anderen vergroot kan worden."

De opmerkingen over het hostelconcept van de Utrechtse zorgpartijen en belangenbehartigers betrokken bij BinnenPlaats valt in tweeën uiteen:

Project BinnenPlaats was een zegen voor een groep die zonder enig uitzicht op straat verbleef. Voor een deel is er misschien meer mogelijk, maar gewaakt moet worden om dit doelgroepbreed te verwachten. Daarvoor is de problematiek van hostelbewoners te omvattend, complex en weerbarstig.

Een groot deel van de groep zit al langdurig in het hostel. Toch worden ze nog steeds bestempeld als daklozen. Beter zou zijn om hen te benaderen als inwoners van de stad, die langdurig zorgafhankelijk zijn en voor wie op dit moment nog geen adequaat zorgprogramma voorhanden is.

De doelgroep staat ook wel te boek als zorgwekkende zorgmijders. De zorgpartijen draaien het liever om. Het waren aanbieders en financiers van zorg die deze zorgbehoevende groep langdurig gemedend hebben.

### *Vraag 3 Effecten van de hostels op de veiligheid en de leefbaarheid*

In het locatiebesluit is bepaald dat de hostels de deuren pas mogen openen nadat er overeenstemming met belanghebbenden in de onmiddellijke omgeving van het hostel over het omgevingsbeheer. De effecten van de komst van het hostel op de leefbaarheid en veiligheid zijn gemonitord door onafhankelijke onderzoeksbureaus. Daarbij is een eerste meting gedaan voorafgaand aan de opening van het hostel, gevolgd door twee metingen na de opening. Over de resultaten van individuele metingen zijn de commissies Maatschappelijke Ontwikkeling en Bestuur en Veiligheid geïnformeerd.

Voor elk hostel een beheergroep ingesteld bestaande uit omwonenden, vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, ondernemers uit de buurt, de wijkagent, een medewerker van het Wijkbureau, de projectleider van de GG&GD, de beheerder van het hostel en vertegenwoordigers van de doelgroep (Stichting GOUD en HDGU). De beheergroep bepaalt het beheergebied, schrijft het beheerplan en stelt een klachtenregeling vast.

#### De resultaten van de metingen van leefbaarheid en veiligheid

Voor deze evaluatie zijn alle rapporten over het omgevingsbeheer in samenhang bekeken door Mensink onderzoek en advies. Geconcludeerd wordt uit de gehouden onderzoeken naar de leefbaarheid en veiligheid dat er bij de komst van een hostel in een bepaald gebied zonder uitzondering veel scepsis was ten opzichte van de overlast die zou worden ervaren door de doelgroep. Buurtbewoners waren voornamelijk bang voor overlast door rondhangende daklozen, spuiten op straat en een toename van geweld en diefstallen. Uit de vervolgmetingen na opening van het hostel blijkt dat de bewoners na verloop van tijd positiever zijn gaan denken over de bewoners van de hostels. De overlast is achterwege gebleven en de buurtbewoners hebben een positiever beeld gekregen over daklozen en verslaafden. Bewoners geven aan dat ze het belangrijk vinden dat er goede hulp is voor verslaafden en dat het belangrijk is dat het leven van verslaafden weer in positieve zin verandert. Kortom de bewoners ervaren geen overlast van de bewoners en zijn over de hele linie positiever gaan denken over verslaafden. Uit een aantal recente evaluaties blijkt wel iets anders wat te denken geeft: de laatste tijd hebben de hostelbewoners te maken met vervelende ervaringen op straat. Zij worden onvriendelijk bejegend op straat en uitgescholden door veelal jeugdigen.

Daarnaast concludeert Mensink op grond van de evaluaties dat de leefbaarheid en de veiligheid in de beheergebieden zijn van veel factoren afhankelijk zijn. Bewoners noemen veeal verpaupering, straatvervuiling en inbraak in woningen en auto's . Er zijn noch bij project BinnenPlaats noch bij de beheergroepen vermoedens dat deze problemen in verband staan met de komst van het hostel. Navraag leert dat er nauwelijks klachten zijn binnengekomen over de hostelbewoners bij de beheergroepen.

De komst van de hostels mocht niet leiden tot negatieve effecten voor omwonenden, maar met het programma wilde de gemeente ook bijdragen aan een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de stad als geheel. Voor een indruk hiervan zijn cijfers opgevraagd bij de politie over het aantal incidenten in Hoog Catharijne, Utrecht CS, Leidseveer en De Binnenstad. Ook heeft Fred Penninga gesproken met Peter Gieling, districtchef van de politie.

Uit de incidentenrapportage blijkt een grote afname tussen 2001 - 2008 van incidenten als autokraak, diefstal van auto / brommer, zakkenrollerij en winkeldiefstal. In Utrecht als geheel is de drugsoverlast licht afgenomen, in het centrum is er vanaf 2002 een zeker stabiel niveau van drugsoverlast. De politieregistratie biedt geen mogelijkheden voor een onderscheid naar drugsoverlast door dealers of door gebruikers. Daarmee is niet uit de cijfers op te maken welke overlast er is en door wie gepleegd. Wel wijst Dhr Gieling, districtchef van de Politie op een daling van de verwervingscriminaliteit in het centrum met 60%. Het schoonvegen van de Tunnel, de komst van de zorgcentra en het hostelprogramma hebben daarmee volgens deze informant bijgedragen aan een daling van de diefstal in en om het centrum. De geïnterviewde districtchef van de politie merkt op:

"En zo werd er –naast BinnenPlaats- gewerkt aan het project UDV (gebruiksruimten) in het stationsgebied. Daar lag een enorme kans om samen met alle betrokkenen een deel van de oplossing voor het overlastprobleem en de onwaardige toestand van de tunnel te vinden. De energie en dynamiek die uiteindelijk werd gemobiliseerd, staat mij nog helder voor de geest. Ik ben erg onder de indruk geraakt van de complexiteit van het probleem en de enorme inzet die zoveel mensen op zoveel plekken vanuit zoveel organisaties en instellingen -binnen één stad- op de mat wisten te leggen. Dat heeft mij, ons, de politie geweldig geïnspireerd om een bijdrage te leveren, vanuit onze unieke expertise en met oog voor het veel grotere geheel. Je kunt zeggen dat ik hierin, in deze strategie, nu les geef op de politieacademie (de cursus politieleiderschap aan commissarissen en hoofdcommissarissen uit steden waar bijvoorbeeld krachtwijken zijn)."

De burgemeester wijst er op dat de veiligheidsaanpak in het stationsgebied in Utrecht niet onopgemerkt voor derden voorbijgegaan is. In 2005 kreeg de aanpak veiligheid en leefbaarheid Stationsgebied Hoog Catharijne de Hein Roethofprijs van het Ministerie van Justitie, in 2006 gevolgd door de Europese Veiligheidsprijs.

Dat drugsoverlast sinds 2002 in Hoog Catharijne op de vijfde plaats staat van meest voorkomende incidenten betekent echter ook dat drugsoverlast een blijvend punt van aandacht zal blijven voor de politie en integraal onderdeel van het gebiedsmanagement Stationsgebied vanuit de gemeente.

De conclusie over leefbaarheid en veiligheid tijdens de expertmeeting luidt als volgt: "op het gebied van de veiligheid hebben de hostels een grote bijdrage geleverd. Er is nauwelijks overlast in de wijken en de bewoners zijn gestabiliseerd. Doorgaan lijkt de beste optie. Men moet beseffen dat dit een groot goed is."

Het functioneren van de beheergroepen

Op basis van bronnenonderzoek en interviews met leden van beheergroepen concluderen Post en De Zeeuw (2008) dat beheergroepen een cruciale rol spelen in het acceptatieproces van de hostels door omwonenden. Als belangrijkste taken van de beheergroepen constateerden zij: opkomen voor belangen, bemiddelen tussen belangen, bewaken van gemaakte afspraken en communiceren met de buurt. Als randvoorwaarden werden genoemd: een overwogen samenstelling, inzichtelijkheid in de effecten van de komst van het hostel en professionele ondersteuning. Als succesfactoren van de Utrechtse aanpak worden genoemd:

- Er zijn vooraf gesprekken gevoerd met belanghebbenden
- De locatie voor het eerste hostel was strategisch goed gekozen
- Er werd voldoende tijd genomen in de beginfase van de hostelontwikkeling om plannen door te spreken
- Er werd goed en langs diverse kanalen gecommuniceerd met de buurt
- Het college van B&W toonde leiderschap en is open en eerlijk het gesprek aangegaan met verontruste bewoners.

## Vraag 4 Kosten

Tabel 5 bevat een overzicht van de exploitatiekosten van het hostelprogramma ten laste van de gemeente. Uit de tabel blijkt dat voor het hostelprogramma in de periode 1999 – 2009 ruim € 12 miljoen aan kosten gemaakt is voor de exploitatie en iets meer dan € 14 miljoen voor investeringen. Dat is een aanzienlijke som. Voor een beoordeling daarvan is het volgende relevant:

Project BinnenPlaats was een innovatief en gedurfd project, waarbij de gemeente het initiatief en de verantwoordelijkheid nam voor het vinden van locaties, het realiseren van huisvesting en het realiseren van draagvlak in de wijken voor een omstreden doelgroep. Hiervoor moesten bij de start geheel nieuwe concepten ontwikkeld worden en moest deskundigheid ingehuurd worden ten behoeve van zorgvuldige, transparante besluitvorming over de selectie van locaties, de communicatie met omwonenden en de realisatie van de hostels. Deze omstandigheid verklaart dat in de beginjaren veel gewerkt is met gehuurde deskundigen. Zodra dit mogelijk was zijn de projectleiding, producten en de communicatie ingebed in de BinnenPlaats organisatie.

Project BinnenPlaats is gestart, gebruikmakend van een incidenteel budget van € 11,4 miljoen voor verslavingsbeleid dat naderhand vermeerderd is met een structurele concernbijdrage. Daarnaast zijn incidentele subsidies ontvangen van de provincie (€ 226.000,-) en van het Ministerie van VROM voor de bouw van hostel Maliehof (€ 110.000).

De beschikbare middelen noodzaakten vanaf de start tot het vinden van structurele dekking voor met name de exploitatie. Door samenwerking met Agis zorgkantoor is dit gevonden. Inmiddels wordt via de AWBZ tot 80% van de jaarlijkse exploitatie van de zorg door Agis betaald, een en ander afhankelijk van de zwaarte van de indicatie van bewoners. Ook zijn Portaal en Bo-ex bereid geweest om de kosten voor de bouw van twee hostels op zich te nemen. Ten laste van de gemeente vallen daarmee kosten voor de ontwikkeling, de communicatie, het omgevingsbeheer en een bijdrage aan afzonderlijke hostels voor kapitaallasten als bleek dat de realisatie van een hostel onder gemeentelijke verantwoordelijkheid op deze door de raad aangewezen locatie niet te dekken was uit daarvoor de beschikbare, gemaximeerde, AWBZ-budgetten voor kapitaallasten.

In toelichting op de tabel wijzen we graag op het volgende:

Inbegrepen bij de inhuur voor de projectorganisatie van BinnenPlaats zijn de kosten voor communicatie en benodigde ondersteuning bij het traject van locatiekeuze. Met de communicatie via twee series van stadsbrede gesprekken en de verwerking en beantwoording van de vele vragen van inwoners tijdens de locatiekeuze was in totaal € 1, 8 miljoen gemoeid. Inbegrepen bij de inhuur op projectniveau zijn ook de kosten voor de met omwonenden overeengekomen metingen voor de leefbaarheid en veiligheid (ruim 25 onderzoeken) en de evaluatie van de beheergroepen door bureau Laagland.

Per hostel verschillen de kosten afhankelijk van de locatie en noodzakelijke kosten bij de ontwikkeling. Per hostel lichten wij dit toe. Als algemene opmerking bij de inhuur: inbegrepen bij deze kostencategorie zijn ook de kosten bij inhuur van diensten en projectleiding vanuit gemeentelijke diensten (PMB, DSO, OGU). Onderdeel van de materiële kosten zijn de bijdrage per hostel aan de inventaris en inrichting.

### *Per hostel*

#### *Sartreweg*

Dit was het eerste hostel. Alles moest ontwikkeld worden. De inhuur van projectleiding was hierdoor omvangrijker dan bij andere hostels.

Inbegrepen bij materiële kosten zijn de kosten van demontage van dit tijdelijke hostel.

#### *Hostel Köglaan*



Dit hostel is gebouwd door Bo-ex. Daardoor zijn er geen kapitaalslasten en investeringslasten voor de gemeente.

#### Hostel Maliebaan

Het standaard beschikbare AWBZ-budget voor kapitaalslasten was niet toereikend op deze door de raad aangewezen locatie .

#### Hostel Wittevrouwen

Inbegrepen in de materiële kosten zijn kosten van huurderiving van dit gemeentepand tijdens de verbouwing en kosten voor veranderingen in de omgeving (tezamen iets meer dan 2 ton). Het beschikbare AWBZ-budget voor kapitaalslasten was niet toereikend op deze door de raad aangewezen locatie.

#### Hostel Hogelanden

De materiële kosten zijn met inbegrip van kosten voor huurderiving tijdens de verbouw / nieuwbouw.

Het beschikbare AWBZ-budget voor kapitaalslasten was niet toereikend op deze door de raad aangewezen locatie.

#### Hostel Leidsche Maan

Dit hostel wordt gebouwd door Portaal. Daardoor zijn er geen kapitaalslasten en investeringslasten voor de gemeente.

#### Tot slot

In samenhang bezien is sprake van een project waarbij de gemeente een gecombineerde pioniers- en aanjagersrol gespeeld heeft. In de loop van het project is het gelukt om de voor de continuïteit van het hostelprogramma benodigde financiering via externe bronnen te vinden. Met name de AWBZ-financiering was daarbij cruciaal. Het is speculeren wat er gebeurd zou zijn zonder gemeentelijke initiatieven op het hostelprogramma. Ernstige vertraging bij of het ontbreken van resultaten in de aanpak van de stedelijke problematiek van verslaving, dakloosheid en overlast, verminderde of ontbrekende geloofwaardigheid bij samenwerkingspartners en inwoners dringen zich op als denkbare gevolgen.

Tabel 5 Kosten van het hostelprogramma 1999 – 2009, gedifferentieerd naar algemene kosten, exploitatiekosten per hostel en investeringen.

Omschrijving	BinnenPlaats algemeen 1999-2010	Hostel De Hoek Sartre weg (dec 2001)	Hostel Maliehof (dec. 2003)	Hostel HabiTante	Hostel W'vrouwen (dec 2005)	Hostel Kögllaan (nov. 2006)	Hostel H'landen (jan 2007)	Tijdelijk hostel Overvecht (2008)	Def. hostel Overvecht	Hostel Leidsc he Maan	Eindtotaal
Personeel	1.139.659										1.139.659
Inhuur	3.217.889	240.625			93.479	31.759	124.302	104.114		161.763	4.031.109
Materieel	656.804	323.491		40	565.278	241.282	260.771	202.445		127.387	2.387.345
Rente RC		11.225			114.926	3.140					129.291
Kapitaallasten					778.384		538.746				2.475.124
Overhead	1.910.327	80.171				3.696					2.048.502
Totaal expl Hostels	6.924.679	655.511	1.225.018	54.349	1.552.066	279.877	923.819	306.559	pm	289.150	12.211.030
Investeringslasten		2.640.354	2.490.602	2.333.819	2.425.094		3.277.127	1.041.023			14.208.019

## *Vraag 6 en 7 Kritische succes- en faalfactoren en de toekomst*

In een expertmeeting zijn de vragen 6 en 7 in samenhang besproken. De deelnemers aan de expertmeeting staan in bijlage 1. De belangrijkste conclusies uit de expertmeeting staan hieronder. Daaraan voorafgaand halen we een typering van de Utrechtse aanpak uit 2006 aan.

In 2006 heeft prof dr P Tops, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Tilburg de Utrechtse aanpak getypeerd als een illustratie van een vitale coalitie. Tijdens het symposium "Niemand hoort op straat" van februari 2006 gaf hij de volgende typering:

- Er is een sense of urgency (de tunnel)
- Er is onconventioneel leiderschap, waarbij een heldere visie gecombineerd wordt met een deels innovatieve en gedurfde aanpak. Onderdelen van deze vernieuwende aanpak zijn bij BinnenPlaats te vinden in het hostelconcept zelf –het huisvesten van verlaafde daklozen-, de stadsbrede aanpak, de samenwerking tussen hulpverlening en politie-OM, het omgevingsbeheer en de grote investeringen in communicatie.
- Er is ruimte voor frontlijnwerkers voor een bottom up realisatie de hostels, waar mogelijk interactief met omwonenden / belanghebbenden
- Er is sprake van daadkrachtig bestuur, die de uitvoering steunen en die niet terugschikken bij tegenslag.

In de expertmeeting is stilgestaan bij deze succesfactoren, tegen de achtergrond van de interviews. Geconstateerd werd daarbij:

- Vanuit een sense of urgency is de problematiek rondom de tunnel omgezet in een beleid voor sociaal kwetsbare doelgroep. Dat lijkt in Utrecht haast vanzelfsprekend, maar dat is het niet als gekeken wordt naar problemen elders om hostels of andere maatschappelijk omstreden voorzieningen te realiseren. Zorgvuldigheid in de locatiekeuze en een grote inzet op communicatie zijn daarbij belangrijk. In de interviews werd over het laatste opgemerkt:
- "De eerste serie wijkgesprekken leidde tot het hostelbesluit, de tweede serie leidde tot de uiteindelijke locatiekeuze. .... Allemaal hetzelfde zeggen èn doen; omgaan met angst en weerstand; problemen niet ontkennen en de vraag om informatie niet ontwijken, al lijkt de boodschap som nog zo onverkoopbaar. Dat zette zich door in het met de (latere) beheergroepen: gezamenlijk rond één tafel, korte lijnen, snel werken, elkaar bij de les houden."
- "Ook in het verdere traject bleven draagvlak vormen en begrip kweken aandachtspunten. Elke buurt is weer anders, stelt andere vragen, wil nieuwe antwoorden. Serieus ingaan op reële angsten –niet hetzelfde als reële gevaren- zoals: dealen, criminaliteit, gevaar voor spelende kinderen."
- Daarbij wijzen betrokkenen van het eerste uur op een verschuiving in verwachtingen. Het succes van het hostelprogramma lijkt anno 2009 ingegeven door de behoefte om een probleem op te lossen, De doelen in 2001 waren realistischer: de doelgroep een stabielere leven geven en de overlast van druggebruikers op straat verminderen en beheersbaar maken. Tegen deze verwachtingen in is het hostelprogramma geslaagd. De opgave is nu om te consolideren, de aandacht niet te laten verslappen en de tot stand gekomen ketensamenwerking in stand te houden.
- Vanuit de hostels wordt opgemerkt dat het in de beginperiode moeilijk was om met de bewoners in de hostels te werken. De categorie mensen die nu nog niet bereikt wordt is extreem moeilijk plaatsbaar en daar moet nu de aandacht naar uit gaan. Ook de belangenbehartiger van Stichting Goud wijst hierop:
- "De ingewikkeldheid van de doelgroeproblematiek(en) is misschien wat onderschat. Veel cliënten zullen –veel langer dan misschien gedacht- veel hulp, steun en begeleiding nodig blijven houden. De 'oplossingsverwachting' blijkt vaak te hoog gegrepen; het tempo moet

omlaag. .... Zorg om preventie van terugval -ik zie lang niet bij iedereen een afname van gebruik in de hostels, hooguit een andere manier van gebruiken- is net zo hard nodig als aandacht voor doorstroming. "

## *Conclusies, vooruitblik en eindoordeel*

In de inleiding werden twee doelen en vier innovaties genoemd in het hostelprogramma. Geconcludeerd kan worden dat de doelen gehaald zijn. Het hostelproject heeft aan 183 (verslaafde) daklozen huisvesting en begeleiding geboden. Huisvesting in de wijken bleek daarbij mogelijk zonder dat dit ten koste ging van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. De hostelbewoners zijn beter af dan op straat. Huisvesting in de hostels leidt tot stabilisering en een verhoging van de kwaliteit van leven.

De bijdrage van het hostelprogramma aan de veiligheid en leefbaarheid in de stad laat zich niet één-op-één vaststellen. Het is echter aannemelijk dat het huisvesten van een straatpopulatie harddrugsverslaafden heeft bijgedragen aan een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de stad als geheel.

In de inleiding zijn vier vernieuwende elementen genoemd van het hostelprogramma. Deze innovaties lopen wij hier nogmaals langs:

Huisvesting met mogelijkheid van harddruggebruik in de eigen kamer. De aanname was dat laagdrempelige instroomcriteria mogelijkheden bood tot duurzame huisvesting. Dat bleek inderdaad mogelijk, zonder dat dit leidde tot ernstige overlast voor omwonenden. Met de bewoners gaat het duidelijk beter dan voor instroom in het hostelprogramma, al toont de kwaliteit van leven aan dat veel hostelbewoners nog in een kwetsbare positie verkeren. Communicatie en omgevingsbeheer. Zowel de communicatie als het concept van de beheergroepen zijn positief beoordeeld door omwonenden.

Een hechte samenwerking en korte lijnen. In de interviews komt dit terug. Het resultaat en de typering van de Utrechtse aanpak als voorbeeld van een vitale coalitie zijn duidelijke blijken van een effectieve aanpak.

Tot slot heeft het hostelprogramma kenmerken van een katalysator gehad. Begonnen als gemeente-initiatief en gefinancierd uit incidentele middelen is anno 2009 sprake van gezamenlijke inhoudelijke en financiële regie door de gemeente en Agis ziektekostenverzekeraars en Agis zorgkantoor. Met deze gezamenlijke regie liep Utrecht voorop in Nederland. In het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang uit 2006 werd dit pas gemeengoed in de rest van het land. Uitzonderlijk is ook de bereidheid tot investeringen in het hostelprogramma door woningcorporaties.

De geïnterviewde en geraadpleegde sleutelfiguren onderschrijven het bovenstaande. Het gedeelde oordeel is dat Utrecht trots mag zijn op het hostelprogramma en de gevolgde aanpak. Dat neemt niet weg dat er belangrijke opgaven zijn voor de toekomst. Uitgesplitst naar de doelen op cliëntniveau en doelen op het niveau van de leefbaarheid en veiligheid zijn dit de aanbevelingen voor de toekomst vanuit de expertmeeting:

- a. Besteed veel aandacht aan dagbesteding, waaronder ook een aanbod dat aansluit op mogelijkheden en beperkingen van hostelbewoners.
- b. Blijf aandacht houden voor chronische schuldproblematiek
- c. Houd rekening met langdurige zorgafhankelijkheid. Een deel zal meer kunnen, voor een deel zal het hostel een eindstation zijn. Via een woonwensenonderzoek probeert de gemeente te achterhalen voor wie en met welke aanvullende zorg en ondersteuning doorstroom en uitstroom haalbaar is. De uitkomsten van dit onderzoek geven ook aanknopingspunten voor benodigde woonvoorzieningen voor uitstromers.
- d. Ontwikkel en implementeer een zorgprogramma voor langdurig zorgafhankelijken. Er is veel voorhanden aan methoden en werkwijzen waarvan gebruik gemaakt kan worden.
- e. Op het gebied van de leefbaarheid en veiligheid is er veel bereikt. Vasthouden van de gemaakte winst is het devies.
- f. Op het niveau van cliënten is de aanbeveling om het frequente slachtofferschap van hostelbewoners aan te grijpen voor verbeteringen in de eigen veiligheid van hostelbewoners en de veiligheid van anderen waar hostelbewoners in en om het hostel mee te maken krijgen.

Tot slot laten we in de vorm van een aantal citaten het onderzoek, de zorg, het beleid en de belangenbehartiging aan het woord voor hun eindoordeel:

Prof. Judith Wolf, UMC Radboud: vier je succes en hou dit vast. Laat het niet wegzakken en kijk naar wat er nodig is om deze sociaal kwetsbare burgers deel te laten uit maken van de samenleving. Zorg voor draagvlak om deze groep in de keten te houden.

Marlies van Loon, RvB SBWU "De SBWU –met de hostels Maliehof, Wittevrouwen, Hogelanden en Overvecht- profiteert als instelling van de goede basis die destijds is gelegd met het project BinnenPlaats. De volgende slag is het samenwerken aan het verbeteren van de differentiatie in het aanbod en de kwaliteit van de keten."

Peter Gieling, politie: "ik heb genoten van de prima contacten met en tussen alle partijen. Dat werkte, dat zag ik. Die heldere boodschap, die eenduidige richting, die menselijk maat onder strakke regie."

Burgemeester Brouwer: "In de loop van de tijd heb ik enorme waardering en bewondering gekregen voor de mensen die het werk doen; zowel in de hulpverleningsinstellingen als op ambtelijk niveau. Echte vaklui! Visionair, betrokken, stevig, doortastend en soms onorthodox; zulke mensen zijn nodig in dergelijk nieuwe, onvoorspelbare projecten.

...

En BinnenPlaats bleek te werken en daar ben nu nog bijzonder trots op. De mensen zijn gezonder, het leven is aangener; er is minder criminaliteit; er is dagbesteding."

Marry Mos, gemeenteraadslid Groen Links: "Het is belangrijk dat de hostels er zijn èn er is voor gezorgd dat ze beheersbaar zijn. .... Zo [via gezamenlijke beheerplannen, DR] smeden hostels en samenleving een band. En is er een klacht –dat komt trouwens opmerkelijk weinig voor- dan moet daar meteen iets aan worden gedaan. Dat gebeurt ook. Dat werkt!"

En als laatste de vertegenwoordiger van de doelgroep zelf:

"Ik ben blij dat de hostels er zijn! .... Voor doelgroepers die in het hostel zijn gehuisvest is er veel veranderd in hun leven. In positieve zin, maar ook in 'ingewikkelde' zin: er zijn sleutels, er is toezicht, er is een strengere manier van meer gezamenlijk leven met 25 man een beperkte, omsloten ruimte; er zijn problemen met geld, schulden, schuldsanering. .... De ingewikkeldheid is misschien wat onderschat. Veel cliënten zullen –veel langer dan misschien gedacht- veel hulp, steun en begeleiding nodig blijven houden. De 'oplossingsverwachting' blijkt vaak te hoog gegrepen; het tempo moet omlaag, de doorstroming is voor veel mensen nog helemaal niet aan de orde."

## Literatuurlijst

### Geraadpleegde bronnen

Altena A, Beijersbergen M, Oliemeulen L, Wolf J. Hostelbewoners in Utrecht. Onderzoek naar functioneren en woonwensen van cliënten van de hostels in de gemeente Utrecht. Nijmegen, UMC st Radboud, onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, 2009

GG&GD Utrecht. De kosten voor project BinnenPlaats en de kosten per hostel, incl. de dekkingsbron Utrecht, GG&GD Utrecht, november 2009

Hulschbosch L, Bakel H van, Nicolas S, Wolf J. Gebruiksruimten. Evaluatie van een nieuwe voorziening in Utrecht. Utrecht, Trimbos-instituut, 2004

Lempens A, Wildschut J, Knibbe R, Mheen D van. Straatgroep Utrechtse druggebruikers rond Hoog Catharijne, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, Utrecht, februari 2001.

Lempens A, Wildschut J, Most D van der, Knibbe R. 'Na de Tunnelsluiting'. Een onderzoek naar eerste effecten van de verandering in de Utrechtse harddrugscene. IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving, 2003

Lewis L. Notitie schorsing en uitval in de Utrechtse Maatschappelijke Opvang. GG&GD Utrecht, afd MGZ, 2009

Mensink C, Wolf J. Notitie kenmerken van hostelbewoners in de periode 2002 – 2009. Nijmegen, UMC Radboud, onderzoekscentrum maatschappelijke zorg, 2009

Mensink C. Leefbaarheid en veiligheid rondom de hostels op basis van uitgevoerd onderzoek. Mensink Onderzoek & Advies, november. 2009

Politie Utrecht. Leefbaarheid en veiligheid in de Binnenstad en Hoog Catharijne 2001 – 2008. Utrecht, politie, 2009

Post C, Zeeuw JW de. Wakker beheer. Evaluatieonderzoek beheergroepen hostels voor verslaafde dak- en thuislozen gemeente Utrecht. Laagland'advies, Houten, 2008

Reinking DP, Wolf JRLM, Kroon H. Hoge prevalentie van psychische stoornissen en verslaving bij daklozen in de stad Utrecht. Ned Tijdschr Geneesk 2001; 145, 1161-6.

Tops PEWM. Van beleid naar effectieve uitvoering: succes- en faalfactoren. lezing op congres "Niemand hoort op straat"; Het Utrechts Model in de praktijk, Utrecht, maart 2006

Vermeulen K, Toet J, Ameijden E van. Eindrapportage hostelonderzoek Utrecht: beter af met bed, bad, brood en begeleiding? Utrecht: GG&GD Utrecht, 2005

[www.binnenplaats.nl](http://www.binnenplaats.nl)

## Bijlage 1

### Geïnterviewde sleutelfiguren ten behoeve van de evaluatie BinnenPlaats

Naam	(voormalige) functie
Mw A v.d. Akker J Belt	beleidsmedewerker communicatie project BinnenPlaats GG&GD Utrecht, projectleider BinnenPlaats (2000 – 2003 en 2008 – heden)
Mw A van Belzen Mw A Brouwer-Korf J van Doorn	medewerker St Goud burgemeester gemeente Utrecht sectormanager MO/GGZ, Leger des Heils, CWZW Midden Nederland
P Gieling P van der Linden Mw M van Loon	districtchef Politie Utrecht Centrum Maliebaan, Raad van Bestuur SBWU, raad van bestuur (voorheen: senior beleidsmedewerker GG&GD Utrecht)
Mw M Mos Mw D de Wit G Hille	gemeenteraad Utrecht, fractievoorzitter Groen Links communicatie-adviseur De Beuk directeur GG&GD Utrecht

### Deelnemers expert-meeting

Naam	functie
Mw A van den Akker J Belt Mw A van Belzen J Berndsen J van Doorn	beleidsmedewerker communicatie GG&GD Utrecht voorzitter st. Goud, belangenbehartiging harddrugverslaafden Utrecht SBWU, Raad van Bestuur sectormanager Mo?GGZ, Leger des Heils, CWZW Midden Nederland
L Eerden H Meijer Mw C Mensink F Penninga Mw W Prins D Reinking Mw J Wolf	gebiedsmanager Stationsgebied Utrecht verslavingspsychiater Centrum Maliebaan Mensink Onderzoek en Advies bureau Tekst en Uitleg programmamanager herstel, GG&GD Utrecht senior beleidsmedewerker, GG&GD Utrecht hoogleraar maatschappelijke zorg, UMC st Radboud



## **Bijlage 2 Collegebesluiten en rapportages aan de gemeenteraad en raadscommissies over het hostelprogramma 2000 – 2009, exclusief locatiebesluiten**

2000-02-03	Cie MOV over Voortgang project BinnenPlaats
2000-09-19	Cie MOV over Locatiekeuze nadere informatie
2001-06-18	Cie MOV over Locatie woonvoorziening verslaafde dak- en thuislozen Baden Powellweg 1c
2001-06-20	0-meting hostel De Hoek door Seinpost
2001-07-23	Gemeenteraad over Kredietvrijgave hostel Sartreweg
2001-08-09	College van B&W over Budget en Beheerplan Sartreweg
2002-04-16	Cie MOV over Start beheergroep hostel Hogelanden
2002-03-15	0-meting hostel Habi Tante door DSP-Groep
2002-09-16	Cie MOV over Stand van zaken project BinnenPlaats
2002-09-17	Gemeenteraad over Kredietvrijgave en beheerplan 24-uursvoorziening Bolksbeekstraat
2003-02-15	1-meting hostel De Hoek door Seinpost
2003-03-12	College van B&W over Kredietvrijgave en beheerplan 24-uursvoorziening Maliebaan 76-78
2003-03-15	Cie MO over Plan van aanpak incl. financiering Binnenplaats 2003-2008
2003-05-15	0-meting hostel De Bolksbeek door Seinpost
2003-05-15	0-meting hostel Maliehof door DSP-Groep
2003-08-04	Cie MO over Beschikking Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling voor project BinnenPlaats
2003-09-19	1-meting hostel Habi Tante door DSP-Groep
2003-09-25	Cie MO over Stand van zaken 24-uursopvangvoorziening Hogelanden WZ 32
2003-11-06	Cie MO over Initiatief voor extra plaatsen t.b.v. tijdelijke opvang in hostel Habi Tante (Baden Powellweg)
2003-11-17	Cie MO over 1-meting hostel Baden Powellweg
2004-02-03	Cie MO over Stand van zaken 24-uursopvangvoorziening Hogelanden WZ 32
2004-03-15	2-meting hostel De Hoek door Seinpost
2004-05-14	Cie MO over Stand van zaken 24-uursopvangvoorziening Wittevrouwensingel 88
2004-05-15	1-meting hostel De Bolksbeek door Seinpost
2004-05-15	1-meting hostel Maliehof door DSP-Groep
2004-06-10	2-meting hostel Habi Tante door DSP-Groep
2004-06-24	Cie MO over 2-meting hostel De Hoek en Habi Tante
2004-12-09	Cie MO over 1-meting hostel Maliehof en 1-meting en voortgang huidige beheergroep hostel De Bolksbeek
2005-05-03	College van B&W over Kredietvrijgave en beheerplan hostel Wittevrouwensingel 88
2005-05-15	2-meting hostel Maliehof door DSP-Groep
2005-05-15	0-meting hostel Wittevrouwen door Dimensus
2005-06-17	Cie MO over Resultaten onderzoek hostels en draaiboek met leerervaringen
2005-06-29	College van B&W over Kredietvrijgave en beheerplan hostel Hogelanden
2005-12-02	Cie MO over 2-meting naar leefbaarheid en veiligheid hostel Maliehof
2005-10-15	0-meting hostel Hogelanden door Dimensus
2006-01-24	Cie MO over Communicatiekosten project BinnenPlaats, hostel Hogelanden
2006-05-15	1-meting hostel Wittevrouwen door Dimensus
2006-10-03	Cie MO over Resultaten 1-meting hostel Wittevrouwen
2006-10-31	College van B&W over Aanpassing uitvoeringsprogramma realisatie hostels
2006-11-21	Cie MO over In-, door- en uitstroomgegevens hostels
2006-12-08	Cie MO over Aanpassing uitvoeringsprogramma realisatie hostels
2007-01-15	Cie MO over Aanpassing uitvoeringsprogramma realisatie hostels
2007-03-06	College van B&W over Verlenging instandhoudingstermijn vrouwenhostel Habi Tante Baden Powellweg
2007-05-15	College van B&W over Krediet tijdelijk hostel Overvecht
2007-05-15	2-meting hostel Wittevrouwen door Dimensus
2007-11-16	Cie MO over In-, door- en uitstroomgegevens hostels
2007-10-15	1-meting hostel Hogelanden door Dimensus
2007-10-15	0-meting hostel Overvecht door Dimensus
2008-02-26	Cie B&V over Rapportage 2-meting hostel Wittevrouwen/leefbaarheids- en veiligheidscijfers hostels stad Utrecht

2008-10-15	2-meting hostel Hogelanden door Dimensus
2008-10-15	1-meting hostel Overvecht door Dimensus
2009-02-03	Cie M&S over 2-meting hostel Hogelanden en 1-meting hostel Overvecht
2009-06-11	Cie M&S over Evaluatie BinnenPlaats
2009-10-15	2-meting hostel Overvecht door Dimensus
2009-11-16	Gemeenteraad over Aanpassingen omgevingsbeheer hostel Leidsche Maan