



Evaluatie project wooncontainers Kampen

Carolien van den Handel
Petra Reijnhoudt

Evaluatie project wooncontainers Kampen

Amsterdam, 4 oktober 2005

Carolien van den Handel
Petra Reijnhoudt

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Achtergrond van het containerproject	5
3	De wooncontainers, de bewoners en de begeleiding	7
4	De context van het containerproject: plaats in de keten	12
5	Conclusies en aanbevelingen	16
	Bijlagen	19
	Bijlage 1: Oorspronkelijke en huidige locatie van de wooncontainers	20
	Bijlage 2: Geïnterviewden	21
	Bijlage 3: Documentatie	22

1 Inleiding

Aan de rand van een woonwijk in Kampen staan sinds 1993 vier wooncontainers voor extreme overlastgevers. Deze containers werden gezien als 'laatste kanswoningen' voor een aantal zeer ernstig overlast veroorzakende personen die op geen enkele wijze binnen de reguliere hulpverlening óf binnen de reguliere huisvesting onder dak gebracht konden worden. Omdat de Kampense woningcorporaties en de gemeente Kampen een sociaal beleid hoog in het vaandel hebben staan was het simpelweg aan hun lot overlaten van deze mensen geen optie. De containers leken een oplossing om deze mensen toch nog een onderdak te bieden.

Nu, 12 jaar later, is de problematiek rond verslaafde- en/of gedragsgestoorde overlastgevers, nog steeds actueel, zo niet actueler. De containers in Kampen staan er nog steeds. De betrekkelijke anonimiteit waarin ze eertijds neergezet zijn staat echter in schril contrast met de belangstelling die vanuit andere gemeenten en andere landen sinds een aantal jaren aan de dag wordt gelegd voor deze vorm van huisvesting van extreme overlastgevers. Ook de media weten de weg naar de Kampense containers inmiddels goed te vinden.

Niet alleen Kampen, maar veel gemeenten in ons land worstelen met het probleem van notoire overlastgevende, vaak meermalen ontruimde personen, die nergens te handhaven zijn, geen bemoeienis dulden en voor de hulpverlening 'ongrijpbaar' zijn. Een groeiend probleem ook, door de toenemende maatschappelijke individualisering en met name omdat het aantal mensen met meervoudige problematiek stijgt (èn verslaafd, èn psychiatrische problemen, èn geringe sociale bagage). Mensen die van het kastje naar de muur worden gestuurd en uiteindelijk in het groeiend leger van daklozen terechtkomen. Als bewoner van een gemiddelde woonwijk zijn ze onhoudbaar.

Lokaal en landelijk wordt steeds explicieter discussie gevoerd over de wenselijkheid en de mogelijkheid om voor asociale medeburgers afwijkende vormen van huisvesting te zoeken. Daarbij worden benamingen als 'hufferwoningen' en 'asoproof-bunkers' niet geschuwd. Anderen denken meer in termen van speciaal aangewezen, stevige, gestripte, woningen aan de rand van de woonwijk. Duidelijk is inmiddels wel dat in de grote landelijke partijen en in de Tweede Kamer steeds meer steun ontstaat voor niet-reguliere oplossingen waar het gaat om het huisvesten van deze problematische groep. Daarbij wordt regelmatig verwezen naar het begin van de vorige eeuw, toen asocialen (ook) werden opgeborgen in woonblokken aan de rand van de stad. De discussie wordt gevoerd in volkshuisvestelijke kringen, door verantwoordelijken voor welzijn, gezondheidszorg en maatschappelijke zorg, maar gaat vooral ook over de morele kanten van de zaak.

Een en ander is reden voor de SEV om, in het kader van het programma 'Keer de verloedering', een aantal oude experimenten rond het thema burenoverlast, waaronder het experiment in Kampen, opnieuw te evalueren.

Doel van het evaluatieonderzoek is om input te leveren op grond waarvan in Kampen en elders een weloverwogen beleid kan worden ontwikkeld ten aanzien van wooncontainers als onderdeel van een opvangketen voor huisuitzettinggevallen wegens extreme overlast. De SEV heeft DSP-groep gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

Hiervoor heeft DSP-groep zich in (beperkt) bestaande documenten verdiept en interviews met betrokkenen van het containerproject in Kampen gevoerd. Doel van de SEV was om het containerproject te evalueren binnen de bredere context van de problematiek van de woonoverlast in de gemeente, en van het beleid dat de gemeente en de corporatie in deze voeren. Vóór u ligt de eindrapportage van deze evaluatie.

Voor de interviews zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van politie, woningcorporatie, gemeente (wethouder Welzijn), de coördinator moeilijk plaatsbaren, omwonenden en twee van de containerbewoners¹. (Voor een overzicht van namen verwijzen we naar bijlage 2).

Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt eerst de achtergrond en de geschiedenis van het containerproject beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 ingezoomd op de huidige situatie: op de containers als huisvestingsvorm, op de bewoners van de containers op de begeleiding die zij krijgen en op de ervaring van de omwonenden. Het vierde hoofdstuk geeft een beeld van de context waarin dit project gezien moet worden en de plaats die het heeft in de totale opvangketen in de gemeente. Hoofdstuk 5 tenslotte, biedt naast algemene conclusies een samenvatting van succes- en knelpunten van het huidige project en enkele overwegingen en voorzichtige aanbevelingen voor mogelijke vergelijkbare projecten elders.

In de bijlagen is een overzicht van geïnterviewden opgenomen, een schets waarop de voormalige en de huidige locatie van de containerwoningen staat aangegeven en een overzicht van gebruikte documenten.

Noot 1 Aanvankelijk was het de bedoeling om met alle bewoners een gesprek te voeren. Dit is met de coördinator moeilijk plaatsbaren besproken. In overleg is toen besloten om 'gewoon' langs te gaan bij de bewoners van nummer 1 en 7 (Jan en Henk) en de overige bewoners maar beter met rust te laten omdat ze óf simpelweg niet aanspreekbaar zijn óf waarschijnlijk zo wantrouwend zouden worden van de vragen dat de coördinator moeilijk plaatsbaren weer tijden nodig zou hebben om ze gerust te stellen.

2 Achtergrond van het containerproject

Ontstaansgeschiedenis

Vijftien jaar geleden, toen in Kampen nog twee woningcorporaties werkzaam waren, was het geen uitzondering dat ontruimde huurders bij de ene corporatie zonder belemmering voor een nieuwe woning bij de andere woningcorporatie konden aankloppen. Zo kon het gebeuren dat extreem overlastgevende bewoners van de een naar de ander gingen en weer terug. Zonder hun gedrag te veranderen. Tussen de corporaties was hierover wel overleg, maar men zag geen alternatief. Als de betrokken personen ten slotte bij beide corporaties bot vingen stapte de klant met een klacht naar de gemeente die hem of haar weer terugverwees naar een van de sociale verhuurders. Toen de beide corporaties uiteindelijk voet bij stuk hielden zijn, in overleg, door de gemeente enkele betonnen wisselwoningen geplaatst, op een afgelegen terrein aan de rand van een industrieterrein.

In betrekkelijke stilte was voor enkele overlastgevers een oplossing gevonden. Na enkele jaren had de gemeente de grond nodig voor de vestiging van een woonwagenkamp en moesten de woningen worden verplaatst. In overleg met de beide corporaties zijn toen op korte afstand van de oorspronkelijke locatie wisselwoningen neergezet van hout en kunststof (1993), die in een later stadium vervangen zijn door de huidige kunststof containers. De grond werd door de gemeente om niet ter beschikking gesteld.

Dat was eigenlijk de échte start van het project wooncontainers. De corporaties namen de exploitatie, het beheer en de toewijzing voor haar rekening en de gemeente zegde toe te bevorderen dat toekomstige bewoners maatschappelijke begeleiding zou worden aangeboden. Zo is het hele complexje in betrekkelijke rust, zonder veel aandacht van media of omwonenden, neergezet.

Bij aanvang is als enige voorwaarde gesteld dat de huurpenningen moesten worden voldaan. De bewoners hebben allen een normaal huurcontract voor onbepaalde tijd. Zolang zij hun huur betalen kunnen ze er blijven wonen. De normale huurregels en de huurbescherming gelden. Dat geeft in de praktijk geen serieuze problemen (vooral omdat daar in de meeste gevallen een instantie tussen zit). De huurders kunnen zonnodig ook huursubsidie ontvangen. Van de huidige bewoners zitten op twee adressen huurders van het eerste uur.

Contact met de bewoners was er, totdat men in 1996 een woonbegeleider aanstelde, in eerste instantie nauwelijks en dat werd door hen ook niet op prijs gesteld. Gevolg was wel dat er veel overlast en vechtpartijen plaatsvonden en dat één wooncontainer in korte tijd dusdanig vervuilde dat deze niet meer schoon te maken viel en voortijdig vervangen moest worden. Sinds er woonbegeleiding zijn de problemen tot een aanvaardbaar minimum teruggelopen en verloopt het contact over het algemeen goed. Zeker na 2002 toen de houten onderkomens collectief werden vervangen door de huidige containers en er veel geregeld moest worden voor de bewoners (en de bewoners dus tijdelijk elders onderdak moesten krijgen), is er goed en regelmatig overleg met de bewoners mogelijk.

De containers zijn in bezit van corporatie deltaWonen; na de fusie tussen enkele corporaties in de regio nu de enige lokale sociale verhuurder in Kampen. De corporatie ziet de oplossing van de wooncontainers zelf niet als een bijzondere voorziening. In die zin, dat zij zich realiseert dat in veel gemeenten naar onorthodoxe oplossingen voor het overlastprobleem wordt gezocht en wooncontainers ook voor andere doelgroepen worden ingezet en als acceptabel worden beschouwd (voor bijvoorbeeld asielzoekers en studenten, en als vervangende/tijdelijke woonruimte bij renovatie of herstructureringsprojecten). Daarnaast wijst men naar een vergelijkbaar voorbeeld in Maastricht waar, onder de vlag van 'noodvoorziening' door corporatie en gemeente portocabins (what's in the name) zijn geplaatst voor enkele extreme overlastgevers.

3 De wooncontainers, de bewoners en de begeleiding

Terrein en uiterlijk van de containers

De eerste locatie, van de oorspronkelijke betonnen woninkjes, lag aan de oostzijde van de Beltweg, in de bocht van de weg. Toen in 1993 de locatie vrijgemaakt moest worden voor het woonwagencamp zijn hiervoor in de plaats eenvoudige containers geplaatst op de huidige locatie (zie kaartje in bijlage 1).

Zoals gezegd lag het terrein waarop de huidige containers zijn geplaatst aan de rand van de bebouwing op een industrieterrein. Vanaf het centrum loopt een ruime straat richting containers en splitst zich net voor het terrein in twee straten (Y-vormig). De containers liggen in de wig van de straat. In de loop der jaren is tegenover de plaats van de huidige containers een nieuwe wijk verrezen; twee-onder-een-kappers hebben nu uitzicht op de containers. Echt neus aan neus staan ze echter niet; een trottoir, een ruime straat en een groenstrook (met bomen en halfhoge struiken) onttrekken de containers voor een groot deel aan het oog.

De containers staan los van elkaar; twee iets meer naar voren geplaatst en twee meer naar achter op het terrein. Elke container heeft ruimte rondom, bestaande uit gras (keurig gemaaid bij de twee bewoners op nummer 1 en 3), wild opschietend onkruid en troep (nummer 5) en een combinatie van tegels met een grasstrookje (nummer 7). De entree van de nummers 1, 3 en 5 ligt aan de achterkant, in een doodlopend straatje (waar dus alleen de containers aan staan). De entree van nummer 7 is recentelijk verplaatst naar de Beltweg, aan de zijkant van het perceel (zie kaartje in bijlage 1).

De huidige woningen zijn opgebouwd uit steeds drie kunststoffen zeecontainers (totaal ongeveer 50 m²) die aan elkaar geschakeld zijn en redelijk geluidsisolerend zijn (beter dan de oorspronkelijke woningen, die tweedehands waren). Alhoewel het dus feitelijk zeecontainers zijn zien ze er meer uit als moderne bouwketen: plat dak, grijze, gladde buitenkant en ramen met rolluiken ervoor. Er is niet bijzonder op vandalismebestendigheid gelet, alleen vloeren en wanden hebben een gladde afwerking om ze goed schoon te kunnen houden. Ze hebben elk een woonkamer met open keuken, drie slaapkamers, een badkamer en een berging.

Kosten voor aanschaf, plaatsing en onderhoud bedragen € 37.500,00 per jaar, met een afschrijving van 25 jaar. De bewoners betalen ongeveer € 248,00 huur per maand. De exploitatie is hiermee voor deltaWonen niet sluitend, maar dat wordt geaccepteerd. Onderhoud en beheer zijn opmerkelijk genoeg bij deze bewoners niet omvangrijker dan normaal.

De bewoners

De eerste bewoners (deels overgeplaatst uit de oorspronkelijke betonwoningen) waren een gezin bestaande uit moeder, een volwassen dochter en twee volwassen zonen en een drietal zwaar verslaafden (aan drank en/of drugs). Hoewel de gedachte was dat deze oplossing voor meer mensen een eindpunt zou kunnen zijn, is de doorstroming minimaal. In de loop der jaren hebben zich slechts enkele mutaties voorgedaan als gevolg van overlijden en detentie.

De laatste vijf jaar zijn er 2 mutaties geweest (container nummer 3 en 5). De meeste bewoners hebben gedragsstoornissen, weinig sociale bagage, zijn verslaafd en/of hebben geen begrip van samenleven. Alle huidige bewoners hebben wel nog in meerdere of mindere mate contacten met hun familie.

Het contact tussen de containerbewoners onderling is wisselend, afhankelijk van de drank/drugsinname.

Schets van de huidige bewoners:

- op nummer 1 woont een oudere man, Jan (pensioensgerechtigde leeftijd). Hij is één van de bewoners die er al vanaf het begin woont en heeft nu een AOW uitkering. Hij woonde altijd bij zijn moeder totdat hij jaren geleden een hersenbloeding kreeg (dat moet dus omstreeks eind jaren 80 zijn geweest). Teruggekomen uit de (lange) revalidatie bleek dat moeder inmiddels in een verzorgingstehuis opgenomen was; het gezamenlijke huis was opgezegd. Jan kon nergens terecht en wist zich geen raad; " ... toen heb ik m'n eerste liter jenever gekocht en heb een jaar in het park geslapen". Hij was zwaar alcoholist toen hij benaderd werd voor een containerwoning. Tegenwoordig is hij al jaren van de drank af en zou prima door kunnen stromen naar een reguliere (verzorgings-) flat. Dat wil hij echter niet; hij heeft het prima naar z'n zin en redt zich best. Elke dag verzorgt Tafeltje-dekje zijn maaltijd en elke week komt de thuiszorg om hem te helpen met het schoonhouden van zijn huis (zag er dus ook prima uit)². Hij heeft een aangepaste badkamer, zodat hij veilig zittend kan douchen. Hij verzorgt zelf de tuin, zo nu en dan geassisteerd door de buren van nummer 3. Hij figureert regelmatig in de media en was zeer bereid tot een praatje.

De woningcorporatie brengt enige correctie in deze versie van Jan aan. Jan was al zwaar aan de drank toen hij nog bij zijn moeder inwoonde. Hij veroorzaakte zowel thuis als in zijn omgeving erg veel overlast. Toen moeder naar het verzorgingshuis ging werd de woning (die op haar naam stond) ontruimd. Jan kwam op straat te staan en sliep in het park. De corporatie en de coördinator moeilijk plaatsbaren zijn het met Jan eens dat hij zou kunnen doorstromen naar een reguliere woning. Zijn onwil daartoe wordt echter gerespecteerd.

- Op nummer 3 wonen de twee zonen (eind dertig) van het gezin dat er oorspronkelijk ook woonde. Moeder is begin dit jaar overleden en sindsdien gaat het beter met de zonen. Het gezin heeft 2½ jaar geleden geprobeerd terug te verhuizen naar Drenthe, maar dit is na een paar maanden al mislukt. Bij terugkomst in Kampen was de container nog vrij en konden de zonen er weer in. Ook deze mensen zouden als ze dat willen op termijn door kunnen stromen naar een reguliere woning, maar zij hebben wel zware gedragsproblemen. Met hen is een voorwaardelijke hulp-

Noot 2 Schoonmaakkosten moeten door de bewoners zelf worden betaald.

verleningsovereenkomst gesloten, dat wil zeggen dat ze een huurcontract hebben met daarbij een begeleidings-overeenkomst.

De coördinator moeilijk plaatsbaren raadde een interview met deze bewoners af; het zou ze waarschijnlijk zeer onrustig maken en wantrouwend.

- Op nummer 5 woont een man die zwaar verslaafd is (spuiten en dealen). Ook hij heeft een voorwaardelijke hulpverleningsovereenkomst gesloten. Hij is redelijk benaderbaar voor de hulpverlening, alhoewel hij, als hij heeft gebruikt, ook verbaal zeer agressief uit de hoek schijnt te kunnen komen. Hij behoort niet tot de oorspronkelijke bewoners. Zijn huis is het enige huis dat er daadwerkelijk als een 'dump' uitziet; vieze gordijnen, veel troep rond het huis en rolluiken die deels naar beneden zijn gelaten. Ook met hem vond de coördinator moeilijk plaatsbaren het niet zinnig/verstandig om een gesprek te voeren.
- Ook op nummer 7 woont een verslaafde man van in de veertig. Vroeger (voordat hij in de container woonde) schijnt hij veel geld te hebben verdiend, maar hij is langzamerhand steeds verder afgezak. Hij is zowel verslaafd aan alcohol als aan drugs en is bij tijd en wijle zeer agressief (de wethouder werd eens door hem bij de keel gegrepen voor het oog van de camera's). Met hem is geen voorwaardelijk hulpverleningscontract gesloten omdat hij tot de oorspronkelijke bewoners behoort (toen men dat nog niet standaard deed). Wanneer zijn uitkering niet gedoseerd wordt uitgekeerd, brast hij alles erdoorheen; op dit moment heeft hij een enorme schuld bij Essent en gaat zijn gehele uitkering aan de afbetaling op.

Bij een afgelegd bezoek samen met de coördinator moeilijk plaatsbaren vinden we 'm bezig met het bestraten van een stukje trottoir bij z'n nieuwe toegang. Hij is op dat moment prima aanspreekbaar, kan goed vertellen over z'n schulden en het feit dat hij zeer krap bij kas zit en legt uit wat zijn plannen met zijn woning en de omliggende grond zijn (waarop nu dus een caravan en een grote voortent staan; hij is bezig elektriciteit door te trekken van het huis naar de caravan). Hij geeft aan zeer tevreden te zijn met z'n woonomstandigheden en laat trots het hele huis zien. Gevraagd naar waar hij eerst woonde geeft hij de eerste locatie van de containers aan. Daar weer vóór woonde hij in de volkswijk Brunnepe. Ook deze bewoner heeft het prima naar z'n zin en is niet van zins te verhuizen³.

Begeleiding

Hoewel bij aanvang geen andere voorwaarden zijn gesteld dan het regulier betalen van de huur, is men in de loop der jaren gaan toewerken naar enige vorm van begeleiding. Met enkele bewoners zijn inmiddels afspraken gemaakt over een vorm van begeleiding.

De *begeleidingsovereenkomst* die met de drie bewoners van nummer 3 en 5 is gesloten vormt nu een onlosmakelijk deel van de huurovereenkomst; zij moesten deze ondertekenen. In de overeenkomst staan afspraken over:

- Welke instantie hun uitkering beheert en periodiek uitkeert.
- Hoe en wanneer er contact is met het CAD⁴ (indien nodig).

Noot 3 Twee mensen die uit hun huis zijn gezet bivakkeren sinds kort (in een tent) bij de bewoner van de container op nummer 7.

Noot 4 Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs.

- Persoonlijke hygiëne (1x per week douchen).
- Het onderhoud van de woning.
- Het ontvangen van bezoek.
- Zinvolle dagbesteding.
- Eventuele overlast.

Ook is erin opgenomen dat zij toestemming geven om hun 'case' met andere hulpverleners te bespreken. Sinds deze contracten zijn afgesloten is duidelijkheid over en weer over waar de bewoners zich aan moeten houden en is de situatie rustig en goed beheersbaar. De bewoners van nummer 1 en 7 hebben zo'n overeenkomst niet; voor de bewoner van nummer 1 lijkt dit ook niet echt nodig, voor de bewoner van nummer 7 zou dit op zich wel nodig zijn en wellicht nu ook wel mogelijk (met lichte dwang).

In 1996 is een woonbegeleider aangesteld, nu *coördinator moeilijk plaatsbaren* genoemd. Zijn functie is het coördineren van trajecten voor alle ontruimde, ontheemde, dakloze-, rand- en probleemgevallen die de gemeente kent. Onderdeel van zijn werk is het begeleiden van de containerbewoners. De coördinator onderhoudt het contact met hen en coördineert het netwerk van hulpverlening rondom ze. Daar is hij gemiddeld vier tot zes uur per week mee bezig. Werkzaamheden bestaan uit bellen, langsgaan en zaken regelen, al dan niet samen met andere hulpverlenende instanties. Onderwerpen zijn geld, gedrag, verslavingsproblematiek en huishouden. Ook de naleving van de begeleidingsovereenkomst behoort tot de gespreksonderwerpen.

De *wijkagent* gaat gevraagd en ongevraagd bij de bewoners langs om te helpen bij het oplossen van problemen of het invullen van formulieren. Wanneer hij zelf geen oplossing weet betreft hij andere hulpverleningspartijen erbij en gaat samen langs.

Ook de wethouder gaat zo nu en dan langs, meestal wanneer hij vertegenwoordigers van andere gemeenten of de media begeleidt.

De corporatie heeft weinig direct contact met de bewoners, deze lopen via de coördinator en met hem bestaat regelmatig overleg.

Reacties van omwonenden

De mening van de sleutelpersonen

De sleutelpersonen laten weten dat er bij hen weinig overlastproblemen bekend zijn. Buren klagen zelden, hooguit achteraf. De belangrijkste klachten die hen ter ore komen zijn geluidsoverlast en overlast van dealers (geparkeerde auto's) en gebruikers. Dit komt volgens zeggen nog maar sporadisch voor. Politieoptreden zou zelden nodig of urgent zijn. Toen de woonwijk er nog niet was vonden er wel eens onderlinge vechtpartijen plaats, maar ook die lijken tot het verleden te behoren.

Er is geen sprake van een negatieve reactie van andere huurders van deltaWonen die vinden dat de containerbewoners meer vrijheden hebben dan zij. In het Tweede Kansbeleid (zie volgende hoofdstuk) gebruikt de corporatie het zelfs als een schrikbeeld: als je je niet aan onze afspraken houdt, is dát je alternatief. Dat schrikt veel mensen af en laat ze kiezen voor een begeleidingstraject.

De ervaring van de omwonenden

Aan acht omwonenden is gevraagd hoe ze hun overburen ervaren; 6 bewoners van de overliggende nieuwbouwwoningen en 2 bewoners van het naastliggende woonwagencamp.

Van de bewoners van twee containers heeft niemand last; men ziet hen zelfs erg weinig. Van de bewoner van de derde container melden enkelen dat het duidelijk is dat er gedeald wordt en worden ook komende en gaande dealers waargenomen. Echt last heeft men daar niet van. Eén van de woonwagengewoners vindt dit echter wel een belangrijk punt met het oog op het risico voor zijn kinderen.

De bewoner van de vierde container veroorzaakt wel veel overlast. Het gaat allereerst om forse geluidsoverlast; de speakers worden buiten gezet en de hele buurt kan meegenieten. Ook houdt hij van vuurtje stoken wat veel rookoverlast geeft. Soms is hij aanspreekbaar op zijn gedrag en past hij zich (tijdelijk) enigszins aan. Hij drinkt echter veel en als hij daarbij ook rookt is hij niet meer aanspreekbaar. Ongeveer eens per maand loopt het uit de hand. Dan kan hij erg agressief worden, met spullen gooien, buitengewoon grove en kwetsende taal uitslaan of briefjes in de brievenbus doen met bedreigende teksten. Politie wordt zelden gewaarschuwd. Men heeft ervaren dat deze bewoner na politiebezoek door 't lint gaat en dat represaillemaatregelen naar de waarschijnlijke melder volgen. Overigens zijn velen van mening dat het politieoptreden onder de maat is. Eén voormalige bewoner van de koophuizen schijnt verhuisd te zijn vanwege de ervaren overlast.

Door meerdere bewoners wordt ons op het hart gedrukt dat de gegeven informatie absoluut niet naar de containerbewoner mag. Eén van de benaderde omwonenden weigert een gesprek omdat ze bang is dat hij er achter zal komen en zij slachtoffer van zijn acties zal worden. Overigens geven verschillende omwonenden aan dat de betrokken bewoner ook een plezierige buur kan zijn. Hij helpt soms bij buitenklussen, zet een afvalbak weg, maakt een praatje, etc. De meeste omwonenden proberen het contact zo beperkt en neutraal mogelijk te houden; men weet zo'n beetje hoe met hem om te gaan. Men staat op één lijn, als er wat is steunt men elkaar en wordt er één front gevormd.

Ook tussen de overlastgever en zijn buurman botert het niet altijd. Dat kan ertoe leiden dat bakstenen door de lucht en de ruiten vliegen.

Sinds enige tijd wordt er met een gele en rode kaart gewerkt voor de geluidsoverlast. Bij geel wordt een laatste waarschuwing gegeven, bij rood wordt de inboedel in beslag genomen.

Opmerkelijk is een gegeven dat ons vanuit andere zijden niet bereikt heeft. De bewoners van de nieuwbouwwoningen is bij de koop gezegd dat de wooncontainers op termijn zullen verdwijnen omdat daar nieuwbouw zal worden gerealiseerd. Aan de nieuwe bewoners die in het voorjaar van 2005 hun huis hebben betrokken is zelfs de mededeling gedaan dat binnen 4 jaar de containers zullen zijn verwijderd. Deze informatie maakt dat de bewoners de huidige situatie als een gegeven accepteren. Omdat men het van meet af aan heeft geweten 'mag men bovendien niet klagen'. Enkelen geven aan dat als nú wooncontainers geplaatst zouden worden ze zich daar wèl stevig tegen zouden verzetten.

4 De context van het containerproject: plaats in de keten

Tweede Kansbeleid

Ondanks de vele aandacht die het containerproject landelijk heeft gekregen, staat het project in het Kampense huisvestings- en opvangbeleid zelf zeker niet centraal. Kampen heeft meer dan deze vier probleemgevallen. Dat de containerwoningen voor de huidige bewoners een oplossing zijn en dat de voorziening behouden moet blijven wordt door alle partijen onderschreven. Dat betekent echter geenszins dat men actief beleid voert om het project uit te breiden of elders te herhalen.

Voor gemeente en corporatie staat preventie inmiddels centraal. Dat betekent dat de inspanningen zich nu vooral richten op het voorkomen dat mensen afglijden naar het niveau waarop een containerwoning nog het enige redmiddel zou kunnen zijn. In dat kader is, parallel aan de ontwikkelingen rond het containerproject, het Tweede Kansbeleid opgezet.

Ontruimde huurders kunnen in geval van problemen tegenwoordig een laatste kans krijgen door akkoord te gaan met een nieuw, tijdelijk huurcontract waarin acceptatie van begeleiding en controle is opgenomen. Dit tijdelijk contract en de begeleiding loopt meestal een jaar, met een mogelijkheid om dat nog een jaar te verlengen. Als het traject goed doorlopen wordt krijgt de huurder weer een huurcontract voor onbepaalde tijd. Het traject wordt bij voorkeur al vóór de (aanzegging tot) ontruiming ingezet. Bewoners die (extreme) overlast veroorzaken moeten meestal naar een andere woning verhuizen (anderen krijgen hun laatste kans vaak in de eigen woning).

Op dit moment volgt een groep van ongeveer 22 huurders van deltaWonen in Kampen een Tweede Kanstraject. Dit zijn echter niet alleen extreme overlastgevers. Wel gaat het om mensen die (voorlopig) niet meer in aanmerking komen voor een reguliere woning. Naar verwachting zal een deel van deze 22 mensen het traject niet succesvol afronden; voor hen ligt definitieve ontruiming in het verschiet. Daarnaast worden nog eens 16 personen per jaar bij de coördinator aangemeld of melden zichzelf aan voor het Tweede Kansproject, die om uiteenlopende redenen daarin niet worden opgenomen. Ook van deze groep zal een deel in het daklozen-circuit verkeren of terechtkomen.

Kampen zelf heeft ongeveer 34.000 inwoners; inclusief de in 2001 door fusie toegevoegde kernen (IJsselmuiden e.a.) is dat 49.000 inwoners. Volgens de coördinator moeilijk plaatsbaren schommelt het aantal dak- en thuislozen in Kampen tussen de 20 en 30 personen. Dit aantal loopt langzaam maar zeker op. DeltaWonen bezit in Kampen ongeveer 5.000 woningen. De corporatie heeft geen cijfers over de omvang van het overlastprobleem onder de huurders. Men heeft alleen beperkt cijfers over huisuitzettingen.

Omvang woonoverlast en huurschulden, ontruimingsaanzeggingen en ontruimingen deltaWonen, locatie Kampen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Woonoverlast						
• aantal ontruimingsaanzeggingen o.g.v. extreme woonoverlast	0	0	0	1	1	0
• aantal uitgevoerde ontruimingen	0	0	0	0	0	0
Huurschulden						
• aantal huurders met huurschulden (3 maanden en meer)	16	21	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
• aantal uitgevoerde ontruimingen	17	18	16	15	8	10

* cijfers eerste half jaar

Er zijn in de laatste jaren dus geen huurders op grond van woonoverlast op straat komen staan. Voor de corporatie ligt het succes niet in het bestaan van de containerwoningen, maar in de resultaten van het Tweede Kansbeleid. Het Tweede Kansbeleid kent echter z'n beperkingen. Een deel van de uitvallers uit het traject zou in een of andere vorm van de maatschappelijke opvang terecht moeten kunnen. Kampen ontbeert voorzieningen in deze sfeer echter. In de praktijk betekent dat dat mensen die daar eigenlijk niet (meer) thuis horen toch in de reguliere voorraad blijven hangen of in het daklozen-circuit terechtkomen. Zo kent Kampen structureel een groep 'park-slapers'.

Breed Overleg Moeilijk Plaatsbaren (BOMP-overleg)

De woonbegeleider die sinds 1996 is aangesteld voor 16 à 20 uur in de week, werkt sinds ongeveer 4 jaar fulltime als coördinator moeilijk plaatsbaren. Deze functie wordt voor 50% betaald door de corporatie en voor 50% door de gemeente. De coördinator is in dienst bij De Kern, Centrum voor Maatschappelijke dienstverlening. Een deel van zijn taken betreft de begeleiding van de containerbewoners. Maar zijn bemoeienissen betreffen dus alle probleemgevallen van het Tweede Kansbeleid.

Voor overleg en aanpak van alle probleemhuurders, overlastgevers, dak- en thuislozen in Kampen is, naast de aanstelling van de coördinator moeilijk plaatsbaren een 'begeleidingsgroep moeilijk plaatsbaren' opgericht die over alle gevallen samen afspraken maakt over het te volgen traject. Deze groep komt maandelijks bijeen. Deelnemers aan het overleg zijn: coördinator moeilijk plaatsbaren (voorzitter), de corporatie, de politie, Maatschappelijk Werk, de Sociale Dienst, bemoeizorg (team Via) en Thuiszorg (I Care). Daar schuiven zo nodig CAD en RIAGG bij aan.

Het BOMP bepaalt dus ook wie in aanmerking komt voor een containerwoning, indien er één vrij zou komen. Dit wordt zeer zorgvuldig overwogen, omdat er snel spanningen en problemen ontstaan zodra de bewoners het onderling niet kunnen vinden. In een enkel geval vraagt iemand zelf om een containerwoning bij de corporatie. Dat wordt echter afgewezen. Er moet heel wat gebeuren voordat iemand in aanmerking komt voor een containerwoning: je moet in elk geval ontruimd zijn, extreme overlast veroorzaken en diverse trajecten voor een tweede kans hebben doorlopen, zonder succes en de corporatie moet de bewoners niet meer naast de reguliere huurders in de woonwijk willen hebben. Deze mensen komen niet vrijwillig bij de corpo-

ratie, maar komen wel in het BOMP ter sprake.

Hoewel zelden plek vrij komt in de bestaande containers zijn er in het BOMP inmiddels wel duidelijke voorwaarden opgesteld om voor een wooncontainer in aanmerking te komen. Zo moet men:

- kunnen 'wonen' in een huis;
- zichzelf redelijk kunnen verzorgen;
- contact willen en kunnen onderhouden met de coördinator moeilijk plaatsbaren.

De lat ligt echter bijzonder laag; men gaat uit van het 'barre minimum'.

De samenwerking binnen het BOMP verloopt soepel, iedereen richt zich op hetzelfde doel en ondersteunt elkaar, vult elkaar aan. De lijnen zijn kort. Doordat men elkaar goed kent en vertrouwt hanteert men regels soms wat losser en wordt de letter van de wet niet één op één gevolgd. Daarmee voorkomt men echter soms escalatie.

De coördinator vormt in het gehele team een belangrijke rol. Vanuit de bewoners vervult hij de rol van 'breekijzerman' en ook andere dak- en thuislozen weten hem zo nodig te vinden.

De keten

Alle betrokkenen stellen vast dat er een schakel in de keten ontbreekt. Corporatie, gemeente en coördinator zien de containerwoningen als sluitstuk van de opvangketen, als alle andere pogingen zijn mislukt. Zolang het preventief beleid niet leidt tot 0 uitzettingen zijn de containers nodig. Maar dat betekent zeker niet dat ieder hopeloos geval geschikt zou zijn voor een containerwoning, of dat zij dat ook zelf zouden willen. Van de 'parkslapers' komt volgens de corporatie hooguit een enkeling daarvoor in aanmerking. Diverse oorzaken, in aard en achtergrond van hun problematiek gelegen, maken anderen daarvoor ongeschikt. Onder andere omdat zij voor medebewoners een probleem zouden vormen. Het plaatsen van meer containers⁵ is daarom ook niet zomaar een oplossing voor andere probleemgevallen.

Dit is tevens het geval omdat de locatie inmiddels omgeven wordt door mondige burgers die uitbreiding vast niet zonder slag of stoot zullen accepteren. De oorspronkelijk 'spontaan' en min of meer toevallig gegroeide situatie vormt voor de huidige bewoners een goede en zinnige woon- en leefsituatie. Men is er als het ware met z'n allen langzaam ingegroeid. Maar anderen bij elkaar plaatsen, zelfs al is het maar in kleine groepjes, zal in veel gevallen tot problemen leiden. In die zin valt het containerproject nauwelijks te sturen en nauwelijks te herhalen, zelfs in Kampen niet. Het vraagt erg veel zorgvuldigheid om dit type (asociale) mensen in een projectje, hoe klein ook, bij elkaar te plaatsen. Veel probleemgevallen dulden elkaar niet. Ook de coördinator moeilijk plaatsbaren onderschrijft de opvatting dat herhaling van dit project niet of nauwelijks haalbaar zal zijn. Bij corporatie en gemeente bestaat dus behoefte aan andere opvangcapaciteit in Kampen; er zit een duidelijk 'gat' in de opvangketen. De behoefte betreft vooral tussenvoorzieningen in de maatschappelijke opvang. Met name

Noot 5 Volgens de betrokkenen zouden er theoretisch nog twee tot vier containers bij kunnen, maar geen van de betrokkenen gaf aan dat dit nu al een actueel onderwerp van gesprek is. Men heeft z'n hoop op 'de Herberg' gevestigd.

een sociaal pension zou soelaas voor een deel van de probleemgevallen kunnen bieden, maar ook aan een RIBW⁶ en een nachtopvang is behoefte. Ontruimde bewoners kunnen dan in elk geval ergens terecht en onder langzaam op te bouwen begeleiding de weg terug proberen te vinden. Voor de corporatie is het duidelijk dat Kampenaars die dakloos worden niet vrijwillig naar Zwolle verkassen. Ze voelen zich Kampenaar (verkiezen daarom een verblijf in het park boven een dak in een opvangvoorziening in een andere gemeente). Er moet dus in Kampen een oplossing voor hen komen.

'De Herberg'

Al tijden woedt de discussie over het realiseren van 'de Herberg', een sociaal pension, zowel in Zwolle als in Kampen, waar een dependance gevestigd zou/zal worden. 'De Herberg' zou in Kampen als instap/observatieplek fungeren voor daklozen die hun situatie willen verbeteren, en nu niet anders 'kunnen' dan in het park verblijven. In eerste instantie kunnen deze daklozen dan gebruik maken van de nachtopvang. Na enige tijd kan worden gesproken over een volgende stap: een plek in een sociaal pension (onder het dak van 'de Herberg') of een plek in een RIBW-voorziening.

Het probleem in beide gemeenten is het verzet van bewoners, die een dergelijke voorziening niet in de eigen buurt accepteren. In Kampen was een geschikt pand gevonden. Zodra de buurt hiervan kennis nam ontstond groot verzet, waarna het grootste deel van de gemeenteraad het voorstel niet meer steunde en zich terugtrok. Een tweede poging op een locatie elders liep op dezelfde manier vast. Voorlopig zal het sociaal pension er dus niet komen, alhoewel de wethouder meldde dat hij op dit moment opnieuw een onderzoek uit laat voeren naar een ander pand in Kampen (direct aan de IJssel, achter het gebied waar de wooncontainers staan; een personeelsgebouw behorend bij de binnenkort buiten dienst rakende brandweerkazerne) dat wellicht wel geschikt is, maar waarvan de milieueisen nog niet duidelijk zijn⁷. De contacten met de instanties in Zwolle zijn uitstekend.

Noot 6 Voorziening van de Regionale Instelling voor Begeleid/Beschermd Wonen.

Noot 7 Saillant detail hierbij is dat het wellicht toekomstige pand het clubhuis van de plaatselijke Hell's Angels als buur zou krijgen. Deze waren op de inspraakavond verontrust over "het stelletje aso's" dat wellicht naast ze zou komen wonen....de wethouder heeft ze voorzichtig gepolst over de beveiliging van het pand

5 Conclusies en aanbevelingen

- er zat aanvankelijk geen beleid of filosofie achter deze constructie. Het enige doel was: deze mensen moeten weg uit de woonwijk, zodat daar de rust weer kan weerkeren. Containers werden (elders) ook wel gebruikt voor studenten of voor tijdelijke huisvesting, dus heel vreemd was de gedachte niet om containers te gebruiken;
- doordat de samenwerking goed was en langs 'korte lijnen' verliep was het mogelijk vrij snel en geruisloos dit project te starten;
- doordat de samenwerking nog steeds heel goed is zijn er geen noemenswaardige problemen rondom het project;
- de kleinschaligheid van het project zorgt er waarschijnlijk voor dat overlast beheersbaar is;
- het project is eigenlijk door 'stom toeval' zo bekend geworden als het nu is; de corporatie en ook de wethouder verbazen zich over de grote aandacht die nu juist het Kampense project krijgt omdat ze het niet als heel uniek zien;
- het containerproject is goed en zinvol zoals het nu functioneert, maar vormt niet de eerste inzet van de betrokkenen; dat ligt bij het Tweede Kanstraject; het project vormt dus echt het allerlaatste schakeltje van de keten vóór de daklozen(nacht-) opvang of een verblijf in de open lucht;
- het project heeft in die zin een preventieve werking op andere extreme overlastgevers;
- de rust van de containers biedt voor de bewoners wel weer mogelijkheid om opnieuw 'de weg terug te vinden' richting hulpverlening (voorlopig is dit echter meer theorie dan praktijk);
- in die zin is ook de opzet van het project in de loop der tijd veranderd: nu moet men verplicht een begeleidingsovereenkomst afsluiten wanneer men in de containers geplaatst wordt;
- herhaling of uitbreiding van het project is waarschijnlijk niet meer mogelijk wegens de toenemende inmenging van de buurt (het nimby-effect); risico vormt in dat opzicht het feit dat er nog steeds geen woonbestemming rust op de locatie.

Succesfactoren van dit specifieke project

- zeer goede samenwerking tussen alle betrokken partijen. Zoals het werd geformuleerd: "alle mensen hebben het hart op de goede plaats en willen echt iets doen voor deze mensen (zowel in het algemeen als voor de containerbewoners)". Men schuift problemen niet af, maar zoekt in gezamenlijkheid naar een oplossing. Allen staan op één lijn en onderling houdt men de lijnen kort;
- eenduidigheid in aanpak en benadering van extreme overlastgevers; er wordt één lijn gevolgd, voor de overlastgevers is het niet mogelijk bij één persoon iets voor elkaar te krijgen dat 'm bij een andere betrokkene niet is gelukt;
- kleinschaligheid van de voorziening;
- een start die in alle stilte heeft plaatsgevonden;
- (de persoon van) de coördinator moeilijk plaatsbaren;
- wellicht ook de beperkte omvang van de stad?

Knelpunt bij dit specifieke project

- Het gedeelte 'zinnvolle dagbesteding' kan nog niet goed ingevuld worden; het blijkt erg moeilijk om voor een grotere groep stage- of 'Melkert'-banen te regelen.

Overwegingen van DSP-groep over de herhaalbaarheid

Uit de gesprekken hebben we de indruk gekregen dat het met name de onopvallende start van het project is geweest die het succes daarvan heeft bepaald. Een pragmatische oplossing voor een vervelend probleem dat buiten elk beleid om, in alle rust en zonder bijzondere verwachtingen en bemoeienissen kon uitgroeien tot een gegeven en daarmee geaccepteerde situatie. Het is als het ware organisch gegroeid tot iets dat in de loop der jaren steeds meer handen en voeten heeft gekregen, en nu bijgestuurd, geanalyseerd en geëvalueerd kan worden. Tòt de aandacht er op gevestigd werd, maakten weinigen zich druk om de situatie. Zoals de corporatie het ziet: zo kent elke gemeente wel z'n afwijkende oplossingen en woonvormen, ze zijn alleen niet wijd en zijd bekend.

Zolang sprake is van een betrekkelijke anonimiteit is het risico van stigmatisering gering; een zorg die bij deltaWonen nu wel ontstaat. Dit wordt natuurlijk versterkt als termen als 'hufferwoningen' gaan circuleren.

Wezenlijke voor het succes van dit project is ook geweest dat alle betrokken instellingen en organisaties vanaf de start direct één front hebben gevormd en dat hebben weten vast te houden. De corporatie: "Het shoppen van de betrokken bewoners is onmiddellijk gestopt."

De aandacht voor extreme overlastgevers is de laatste jaren toegenomen. De tolerantie voor afwijkend gedrag is afgenomen en hoeft niet meer met de mantel der liefde te worden bedekt. Er mag weer openlijk over asociale worden gesproken en geschreven. Problemen o.k., opvangvoorzieningen prima, als het maar niet in mijn buurt is. Het NIMBY-verschijnsel is alomtegenwoordig. Menig gemeentebestuur is verwickeld in een onaangename strijd met omwonenden in verband met de mogelijke plaatsing van een opvangvoorziening voor verslaafden, daklozen, (ex-)psychiatrische patiënten, etc. Burgers gaan bijna standaard in verzet zodra de term sociaal pension valt. Het plannen van voorzieningen als wooncontainers is daarbij een schier onhaalbare zaak geworden. We willen het niet in de wijk, niet aan de rand van de wijk, misschien nog ver weg in het bos. Maar dáártegen verzetten zich onze ethische opvattingen: isoleren is onmenselijk.

Dat de containerwoningen zijn geaccepteerd door de bewoners van de nieuwbouwwoningen aan de Industrieweg is te danken aan het feit dat ze er al stonden, vóór de nieuwbouw een feit was. En, volgens de bewoners, omdat hen is voorgehouden dat de containers over enkele jaren verdwenen zullen zijn. Of dit project ooit zou zijn gelukt in omgekeerde volgorde is zeer de vraag. De weerstand die de plannen (en de locatiekeuze) voor 'de Herberg' in Kampen heeft opgeroepen, stemt weinig hoopvol.

De herhaalbaarheid (of uitbreiding) van dit project in of buiten Kampen lijkt om al deze redenen gering, zeker als dat langs formele procedurelijnen zou verlopen. Dat er ruimte is voor nieuwe experimenten, vormen en oplossingen geloven we echter wel. Met durf en fantasie, soepel omgaan met regels,

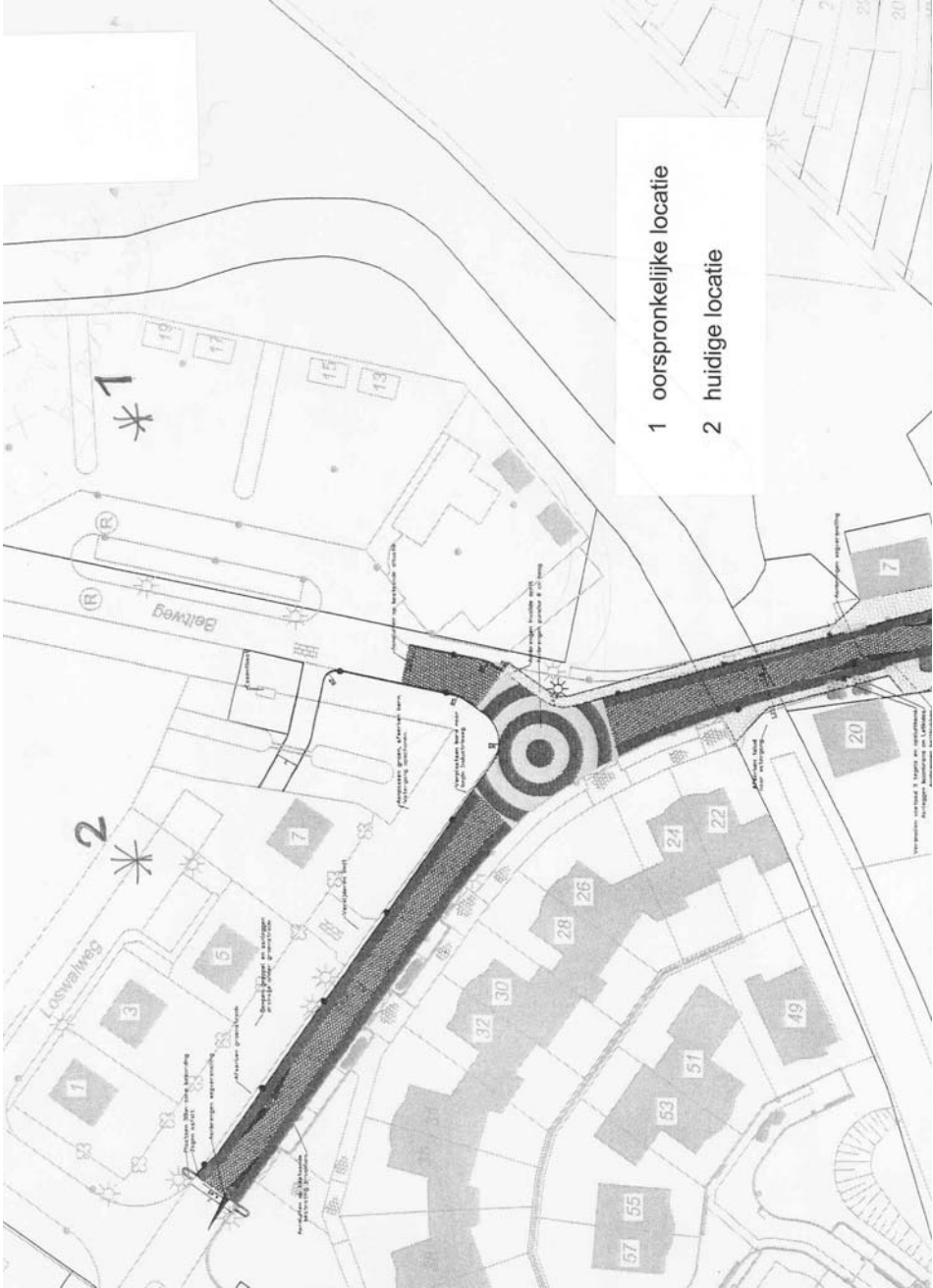
en als alle partijen (en zeker de gemeente) zich daarvoor in willen spannen, moeten er alternatieven gevonden kunnen worden. Maar wellicht moeten die elke keer opnieuw bedacht en ontwikkeld worden. Zodat de projecten uniek kunnen blijven (eenmalig, een uitzondering) en niet te veel opschudding teweeg brengen.

Randvoorwaarden en aanbevelingen voor dit soort projecten

- zorg dat betrokken organisaties en instellingen op één lijn staan;
- zorg voor korte lijnen en regelmatig overleg tussen de betrokken organisaties; leg in een samenwerkingsovereenkomst vast wat wiens verantwoordelijkheid en rol is;
- houd het zeer kleinschalig, of begin in ieder geval kleinschalig;
- houd het buiten de publiciteit van kranten en media; ga er niet mee lopen 'geuren' (genereert meteen weerstand);
- overleg wel open met de buurt over wat er komt en welke consequenties dat kan hebben en maak afspraken met de buurt;
- zorg dat mensen weten waar ze kunnen klagen en doe wat met de klachten;
- stel begeleiding aan in de vorm van een coördinator;
- betoon politieke moed om met het project te beginnen;
- zorg dat alle ruimtelijke ordeningprocedures goed verlopen en geregeld zijn, dan wel: zorg dat deze geen belemmering vormen;
- dóe het 'gewoon'!

Bijlagen

Bijlage 1: Oorspronkelijke en huidige locatie van de wooncontainers



Bijlage 2: Geïnterviewden

Er zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Sleutelpersonen

mw. M. Holthuis, woningcorporatie deltaWonen, teamleider Woondiensten

dhr. H. Maurer, politie regio IJsselland, wijkagent

dhr. J. Wieten, gemeente Kampen, wethouder Welzijn

dhr. H. Leemreijze, De Kern, Centrum voor Maatschappelijke dienstverlening, coördinator moeilijk plaatsbaren

Bewoners

dhr. J. Grootjen, bewoner containerwoning

dhr. H. van der Kolk (de Bles), bewoner containerwoning

Omwonenden

Acht omwonenden, 6 uit de overliggende woningen en 2 uit het woonwagenkamp

Bijlage 3: Documentatie

Geschiedenis containerwoningen en overzicht bestaand beleid moeilijk plaatsbaren, woningcorporatie deltaWonen.

Wooncontainers en Tweede Kansproject, Kampen, in "Huisvesting van veroorzakers van extreme overlast", hoofdstuk 9, J. Kullberg en I. Kessels OTB Delft 1998 i.o.v. SEV

Werkdocument over de ontwikkelingsplannen voor 'de Herberg', gemeente Zwolle, april 2005.

Diverse krantenartikelen en informatie op Internet.

'Na de laatste kans', Inventarisatie van (onderdak)voorzieningen voor onverbeterlijke overlastveroorzakers, DSP-groep, Carolien van den Handel, juli 2003, in opdracht van de gemeente Amersfoort.