

1 Inleiding

In een notendop is een gebruiksruijnte een lokaal waar verslaafde drugsgebruikers de gelegenheid wordt geboden hun (elders verworven) drugs te consumeren. De drugsgebruikers die voor een gebruiksruijnte in aanmerking komen zijn verslaafd aan heroïne en/of cocaïne en daardoor in ernstige moeilijkheden geraakt.

Onderzoeksvraag

In het kader van de continue ontwikkeling en bijsturing van het Antwerpse drugsbeleid heeft Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (SODA) het IVO gevraagd de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruiksruijnte in de stad Antwerpen te onderzoeken. De begrippen wenselijkheid en haalbaarheid zijn nauw met elkaar verweven. De interpretatie ervan is afhankelijk vanuit welk perspectief de vraag wordt gesteld. Zo is het licht voorstelbaar dat drugsgebruikers en hulpverleners een gebruiksruijnte wenselijk vinden vanuit humanitaire redenen en redenen van volksgezondheid. Echter, de haalbaarheid hangt mede af van de vraag hoe wenselijk andere actoren een gebruiksruijnte vinden. Buurtbewoners vrezen wellicht dat de leefbaarheid van de straat wordt aangetast en zullen daarom een gebruiksruijnte onwenselijk vinden.

In deze rapportage wordt de vraag naar wenselijkheid van een gebruiksruijnte in de stad Antwerpen beantwoord door overwegingen voor en tegen de vestiging ervan aan te dragen. Deze zijn mede gebaseerd op de resultaten van een omgevingsanalyse van het De Coninckplein en omgeving. De reden om de aandacht op dit gebied te richten, was dat de drugscene van Antwerpen zich hier sinds jaar en dag zichtbaar ophoudt. Een extra reden was de geplande openstelling van de openbare bibliotheek in het Permeke-complex, gevestigd aan het De Coninckplein.

De vraag naar haalbaarheid van een gebruiksruijnte valt uiteen in twee delen: enerzijds in de vraag naar juridische haalbaarheid, anderzijds in de meer politiek beladen vraag naar draagvlak (beleidsmatige haalbaarheid). De vraag naar juridische haalbaarheid is uitbesteed aan het Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek van de Universiteit van Gent. De zoektocht naar beleidsmatige haalbaarheid heeft geleid tot een bijdrage over de meest geschikte beleidsstrategie bij de vestiging van omstreden voorzieningen. Naast de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruiksruijnte in de stad Antwerpen, leven bij de opdrachtgever vragen over randvoorwaarden met betrekking tot de implementatie en exploitatie van een gebruiksruijnte. Ook hieraan wordt in deze rapportage aandacht besteed.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 (methode) wordt de gevolgde werkwijze toegelicht en verantwoord. Hoofdstuk 3 geeft achtergrondinformatie rond de thema's (drugs)overlast en gebruiksruimten. De omgevingsanalyse in hoofdstuk 4 omvat een beschrijving van Antwerpen Noord op basis van literatuur en indrukken uit het veldwerk. Dit hoofdstuk gaat daarnaast in op de drugsoverlast zoals die in Antwerpen Noord wordt ervaren en met behulp van een drugsincidentenregistratie is gemeten. Ook wordt aandacht besteed aan de attitude van verschillende betrokkenen ten aanzien van een gebruiksruimte. Op grond van de empirische bevindingen uit hoofdstuk 4 trekken we in hoofdstuk 5 enkele conclusies ten aanzien van de wenselijkheid van een gebruiksruimte. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de beleidsmatige en juridische haalbaarheid van een gebruiksruimte in de stad Antwerpen. Ten slotte doen we in hoofdstuk 7 enkele suggesties ten aanzien van de problematiek van het gebruiken in het openbaar.

2 Methode

Onderzoeksstrategie

Om een antwoord te vinden op de vraag of in Antwerpen een gebruikruimte wenselijk en haalbaar is, hebben we een casestudy uitgevoerd. Kenmerkend voor een casestudy is dat een sociaal verschijnsel wordt bestudeerd met behulp van meerdere databronnen, dat er op meer dan één moment wordt gemeten, variabelen (ook) kwalitatief worden geanalyseerd en dat de analyse op meerdere niveaus kan plaatsvinden (Braster, 2000). Het sociale verschijnsel dat in deze studie wordt bestudeerd is de sociale context van de Antwerpse drugscene. Inzicht hierin biedt aanknopingspunten voor beslissingen omtrent de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruikruimte.

Dataverzameling

Om een algemeen kader te schetsen rond gebruikruimten, is allereerst nationale en internationale literatuur bestudeerd rond de thema's (drugs)overlast en gebruikruimten. Daarnaast hebben we schriftelijke bronnen bestudeerd over Antwerpen. Met name Antwerpen Noord heeft als achterstandswijk de belangstelling van beleidsmakers en sociaal-wetenschappelijk onderzoekers. Ook studies over drugsgebruik in Antwerpen concentreren zich op deze wijk. Daarnaast is zogenaamde grijze literatuur geraadpleegd, zoals (jaar)verslagen, registraties van hulpverleningsvoorzieningen en nota's van de Stad Antwerpen.

Belangrijk onderdeel van de gegevensverzameling was het doen van veldwerk. Doel hiervan was 1) het verwerven van een algemene indruk van Antwerpen Noord en de drugscene die zich daar ophoudt, 2) contact leggen met drugsgebruikers, bewoners en sleutelinformanten op het gebied van hulpverlening, politie en toezichters en 3) het in kaart brengen van plaatsen in de openbare ruimte waar verslaafden drugs consumeren. De observaties, indrukken en gesprekken uit de veldwerkperiode zijn vastgelegd in een logboek. Van een aantal observaties en situaties werden uitgebreide veldnotities gemaakt. Een aantal gesprekken die min of meer spontaan tot stand kwamen, kregen het karakter van een formeel interview. Het onderscheid tussen een formeel interview en (meerdere) informele gesprekken is nogal kunstmatig en niet altijd relevant. In het formele interview wordt weliswaar met een itemlijst gewerkt, worden aantekeningen gemaakt, of het gesprek wordt zelfs op audiocassette opgenomen, maar de informatieve waarde kan beperkt zijn. Met een aantal drugsgebruikers, hulpverleners en bewoners hebben we meerdere informele gesprekken gehad over het onderwerp van onderzoek. We hebben gemerkt dat dergelijke gesprekken net zo informatief of informatiever kunnen zijn dan formele interviews. Een nadeel van het informele gesprek is wel dat informatie niet direct wordt vastgelegd en de onderzoeker als subjectief waarnemer een grote invloed heeft op de informatie die beklijft.

Met behulp van 'poortwachters', werkzaam in de hulpverlening, hebben we gezocht naar drugsgebruikers die in staat en bereid waren te rapporteren over hun persoonlijke leven, door het schrijven van veldnotities. Doel hiervan was uit de eerste hand inzicht te krijgen in de omstandigheden waaronder drugsgebruikers in Antwerpen drugs gebruiken. Door drugsgebruikers met behulp van veldnotities te laten verhalen uit hun eigen leven, komen de onderzoekers (virtueel) op plaatsen die normaal gesproken moeilijk toegankelijk zijn. Een interview heeft dezelfde functie, maar de authenticiteit van de veldnotitie heeft een toegevoegde waarde; datgene wat de drugsgebruiker belangrijk vindt, wordt opgeschreven. Drie drugsgebruikers hebben hieraan meegewerkt. Zij hebben na een voorgesprek ieder een of twee veldnotities geschreven waarin zij ingingen op de omstandigheden waaronder zij drugs gebruiken. De veldnotities zijn nabesproken en eventueel voorzien van aanvullende informatie. Delen uit interviews en veldnotities (van zowel de onderzoekers als drugsgebruikers) worden gebruikt als illustratief materiaal in de rapportage.

Om een indruk te krijgen van de drugsproblematiek in Antwerpen Noord, hebben wij (in)formele gesprekken gevoerd met drugsgebruikers, buurtbewoners, politie, beveiligingsbeambten, welzijnsprofessionals en hulpverleners uit het drugs- en daklozencircuit.

In de onderzoeksopzet stond het interviewen van sleutelinformanten uit verschillende disciplines van veiligheid, welzijn en bewonersvertegenwoordiging centraal. Zij zouden een indruk kunnen geven van de aard en intensiteit van de drugproblematiek in Antwerpen Noord. Uiteindelijk hebben we minder sleutelinformanten 'onderworpen aan' een formeel halfopen interview dan aanvankelijk gepland. In aanvulling op de interviews hebben we gekozen voor het opzetten van een registratiesysteem van drugsincidenten door diverse toezichters in Antwerpen Noord. Hieronder wordt deze keuze toegelicht.

Het bleek niet eenvoudig mensen te vinden die én een overzicht hadden van de drugsproblematiek én deze informatie concreet konden toelichten. Dit is het probleem van sensitiviteit en specificiteit. Het bleek dat de sleutelinformanten weliswaar over relevante informatie beschikten ten aanzien van de drugsproblematiek in Antwerpen Noord, maar ook dat het zicht op de problematiek in geografische zin beperkt was. Soms beschikte de sleutelinformant over informatie op een hoger abstractieniveau, maar was deze informatie uit de tweede hand. Ook werd niet altijd helder hoe actueel de informatie van de sleutelinformanten was. Daarbij moet niet worden vergeten dat niet elke sleutelinformant een 'drugs(overlast)bril' op heeft. Iemand met een beveiligingsfunctie herkent mogelijk marginale figuren, maar is uit hoofde van zijn of haar professionaliteit geïnteresseerd in het verwijderen van deze persoon en niet in de details van het drugsgebruik. Dit probleem hangt samen met de inbedding van drugsoverlast in andere overlast (zie ook paragraaf 3.1). Tijdens de eerste weken van het onderzoek hebben we ons letterlijk de blaren op de voeten gelopen door de Antwerpen Noord. Eén oog gericht op het adres van de volgende afspraak, het andere oog gericht op de grond, op nissen, steegjes en

voorportalen, op zoek naar restanten van drugsgebruik. Veldwerk leverde weliswaar sporen op van drugsgebruik in de publieke ruimte, maar gaf onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre dit incidenten waren of sporen van structureel buitengebruik. Een mogelijke vertekening van de observaties hangt samen met het feit dat ze plaats vonden in januari en februari, in de winter dus. Er ontstond langzamerhand behoefte aan een min of meer geobjectiveerde manier van waarnemen als aanvulling op de mozaïek van observaties en meningen van sleutelinformanten. Toen de gelegenheid zich voordeed om de toezichters van de vijf pre-metrostations een drugsincidentenregistratie te laten bijhouden, was de keuze eenvoudig: doen! De idee van drugsincidentenregistratie is vervolgens uitgebreid naar de buurttoezichters van Antwerpen Noord en naar de toezichthouders van de parking van het St. Jansplein. Er is voor gekozen de registratie te laten uitvoeren door professionals die uit hoofde van hun functie reeds een observerende rol hebben. De instructie van deze waarnemers bestond enerzijds uit het toelichten van het voor dit doel ontwikkelde registratieformulier en anderzijds uit het voorlichten over details van drugsgebruik, zoals het uitleggen welke parafernalia voor welke drugs worden gebruikt. De instructies hadden ook tot doel ervoor te zorgen dat vergelijkbare incidenten op dezelfde wijze zouden worden geregistreerd. De registratieformulieren werden een week uitgetest en naar aanleiding daarvan aangepast. De registratie is bijgehouden in de maanden maart en april. Om de registratietrouw te optimaliseren, zijn de toezichters met enige regelmaat bezocht en is met ze gepraat over de wijze van registreren, en zijn ze aangemoedigd de registratie trouw te blijven. Op de volgende stations van de pre-metro is de drugsincidentenregistratie bijgehouden: Astrid, Elisabeth, Handel, Schijnpoort en Sport. De teams van buurttoezichters hebben geregistreerd in het gebied Seefhoek, Stuivenberg en Borgerhout.

3 Achtergrond: drugsoverlast en gebruiksruimte

Veelal worden drie hoofdargumenten aangedragen voor initiatie van een gebruiksruimte: humanitaire redenen, volksgezondheidsredenen en overlastreductie. Vanuit een humanitair perspectief is het verdedigbaar dat verslaafde drugsgebruikers recht hebben op een veilige en hygiënische omgeving waarin zij doen wat zij niet kunnen laten. Vooral drugsgebruikers die zelf niet over woonruimte beschikken, komen in deze redenering in aanmerking voor een plekje in een gebruiksruimte. Sommigen brengen hier tegenin dat 'wie zijn billen heeft gebrand, ook op de blaren moet zitten', ergo, dakloze drugsgebruikers moeten niet beloond worden voor hun 'onverantwoordelijk' gedrag. Vanuit een humanitair perspectief is dit argument niet valide. Dakloze drugsgebruikers verkeren maatschappelijk gezien in slechte omstandigheden, en niemand is erbij gebaat deze mensen zorg te onthouden. Het gebruiken van drugs in de (semi-)openbare ruimte is vaak onhygiënisch, onveilig en ongewenst, ook door drugsgebruikers zelf. Liever zouden zij in propere, veilige en ontspannen omstandigheden hun zuur verworven drugs consumeren. Uit overwegingen van volksgezondheid is het wenselijk dat drugsgebruik plaats vindt in hygiënische omstandigheden en met proper (injectie)materiaal. Het is onwenselijk dat, als gevolg van gebrek aan adequate gebruikersparafernalia, drugsgebruikers infectieziekten op elkaar overbrengen. Bovendien is het verstandig dat gebruikersparafernalia, met name gebruikte injectiespuiten, op een medisch verantwoorde manier worden afgevoerd. Rondslingerende spuiten in de openbare ruimte zijn een potentieel gevaar voor de gezondheid van degene die er op ondeskundige wijze mee in aanraking komt. Ten derde kan een gebruiksruimte een functie vervullen in het terugdringen van drugsgebruik in het openbaar. Het overlastargument wordt vaak in stelling gebracht om de implementatie van een gebruiksruimte te rechtvaardigen. In de meeste gevallen blijken humanitaire- en volksgezondheidsredenen van secundair belang. De praktijk wijst uit dat de meeste gebruiksruimten worden geïnitieerd om drugsoverlast te bestrijden. Ook in deze studie speelt drugsoverlast een dominante rol, het is daarom van belang stil te staan bij het begrip drugsoverlast. Op basis van literatuur gaan we hier in paragraaf 3.1 kort op in¹. In paragraaf 3.2 staan we stil bij het fenomeen gebruiksruimte.

3.1 Drugsoverlast

Overlast en drugsoverlast zijn verzamelbegrippen voor uiteenlopende feiten, waarnemingen en ervaringen. Om tot een goed begrip te komen van het concept overlast is het verstandig om

¹ Voor een uitgebreid overzicht van het gebruik van het begrip overlast in de literatuur verwijzen we naar de Belgische studie Drugs en Overlast (Decorte e.a. 2004).

onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve overlast. Objectieve overlast is verifieerbare en in principe voor iedereen geldende, waarneembare overlast. Subjectieve overlast bestaat uit ervaringen en gevoelens van onveiligheid en ergernissen ten aanzien van verschillende kanten van drugsgebruik en drugshandel (Van Laar & Van Ooyen-Houben 1995). Het probleem van dit onderscheid is dat de relatie tussen objectieve en subjectieve overlast nogal complex is. Het waarnemen van overlastfeiten (objectief) is immers gekoppeld aan de waarnemer (subjectief). Eén van de in het oog springende conclusies van de Belgische studie Drug & Overlast (Decorte e.a. 2004) luidt dat er geen éénduidige definitie van drugsoverlast valt te geven. De beleving van drugsoverlast hangt af van degene aan wie het wordt gevraagd en heeft daarmee een subjectief karakter. Niettemin blijkt dat het waarnemen van drugsoverlast sterk samenhangt met andere vormen van overlastbeleving. Drugsoverlast is als het ware ingebed in andere overlast. Derhalve stellen de auteurs in hun geïntegreerd besluit dat:

"(Drugs)overlast een veelheid aan gedragingen en situaties omvat die als onaangenaam, ongewenst, lastig, hinderlijk of bedreigend worden ervaren door een individu. De perceptie van drugsgerelateerde overlast verschilt naar gelang de onderzochte populaties (...) en is niet van andere overlastfenomenen te onderscheiden." (p. 301).

Een veel gebruikte indeling van drugsoverlast onderscheidt drie soorten: 1) criminele overlast, 2) overlast voor de openbare orde en 3) audiovisuele overlast (Snippe en Bieleman 1999, Bossaert 2002, Decorte e.a. 2004)

Criminele overlast is van de drie de meest objectiveerbare vorm. Het gaat hier om criminaliteit die wordt gepleegd om in de drugsbehoefte te kunnen voorzien, zoals diefstal en inbraak. Ook activiteiten die verband houden met drugshandel vallen onder criminele overlast. Het verkopen van drugs, het werven van klanten en het gelegenheid geven tot verkoop zijn verboden activiteiten, die weliswaar geen direct slachtoffer kennen, maar wel een negatief stempel drukken op lokale leefgemeenschappen. Overlast voor de openbare orde is minder objectiveerbaar dan criminele overlast. De samenhang met drugsgebruik wordt hier minder helder. Gebruikte spuiten op straat is nog duidelijk drugsgerelateerd, maar annexatie van de openbare ruimte, ruzie op straat, vechtpartijen, lawaai, overlast en afval op straat zijn niet eenduidig direct te verbinden met drugs.

Audiovisuele overlast is de meest subjectieve vorm van overlast. Het zien van normafwijkend gedrag, het zien en weten dat er gemarginaliseerde verslaafden in de buurt lopen, kan aanleiding geven tot overlast- en onveiligheidsgevoelens. Contextuele factoren, zoals vervuiling van de straat, verloederde panden kunnen deze gevoelens versterken.

Tegen de achtergrond van de onderzoeksvraag -de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruikersruimte- zijn vooral overlast voor de openbare orde en audiovisuele overlast van belang. Hoewel een gebruikersruimte niet alle vormen van (drugs)overlast kan 'stofzuigeren', heeft deze wel invloed op het gebruik in het openbaar. Uit onderzoek blijkt dat de klanten van een gebruikersruimte

hun drugs op minder gelegenheden in de openbare ruimte gebruiken dan in de tijd dat ze geen toegang hadden tot een gebruiksruijnte (Van der Poel e.a. 2003). In deze rapportage zullen we vooral stilstaan bij de kwestie van drugsgebruik in het openbaar, omdat op dat aspect een positieve impact van een gebruiksruijnte kan worden verwacht. Niettemin zullen zijdelings ook andere vormen van (drugs)overlast worden behandeld.

3.2 Gebruiksruijnte

In de meest algemene zin is een gebruiksruijnte een plaats waar drugsgebruikers samen komen en drugs gebruiken. In het kader van deze studie verengen we deze omschrijving en nemen we de omschrijving over van Akzept: "gebruiksruijnten zijn beschermde plaatsen bestemd voor het hygiënische gebruik van vooraf verworven drugs in een niet veroordelende omgeving onder supervisie van daarvoor opgeleid personeel." (Akzept 2000, geciteerd in Hedrich 2004).

Een verdere afbakening van het concept gebruiksruijnte laat zien dat gebruiksruijnten met name langdurig verslaafde harddruggebruikers bereiken, die door het gebruik van drugs in de publieke ruimte overlast veroorzaken en die hoog risicogedrag vertonen met betrekking tot hun gezondheid (Linssen, de Graaf & Wolf 2002, Hedrich 2004). In de praktijk gaat het vrijwel altijd om mensen die (bijna) dagelijks heroïne en/of cocaïne gebruiken. Een gebruiksruijnte onderscheidt zich van een heroïneverstrekkingprogramma doordat in een gebruiksruijnte geen drugs worden verstrekt. De verslaafden zijn zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van de drugs (Bammer, 1999). Een gebruiksruijnte wordt zonder winst oogmerk geëxploiteerd. Commerciële initiatieven, zoals deal- en gebruiksadressen, vallen niet onder het concept gebruiksruijnte zoals in deze studie bedoeld (Kimber e.a. 2003).

De doelstelling van de meeste gebruiksruijnten is tweeledig. Enerzijds wordt beoogd de openbare orde te dienen, anderzijds is de verbetering van de gezondheid van verslaafde harddruggebruikers een doel. Als derde doelstelling wordt in sommige gebruiksruijnten genoemd: het toeleiden van verslaafden naar hulpverlening.

Eind 2003 telde Europa 62 gebruiksruijnten verspreid over 36 steden in 4 landen: Zwitserland, Spanje, Duitsland en Nederland. De opzet en exploitatie van gebruiksruijnten is afhankelijk van de aard van de drugsscene ter plaatse en prioriteit die aan (sub)doelstellingen wordt gegeven (zie bijlage 3). In Duitsland en Spanje staan gezondheidsdoelstellingen bovenaan, overigens met daarnaast uitdrukkelijke aandacht voor openbare orde aspecten. In Zwitserland hebben gezondheids- en openbare orde doelstellingen gelijke prioriteit. In Nederland zijn de meeste gebruiksruijnte opgericht om overlast in de buurt te bestrijden (Hedrich 2004).

Een gebruikruimte kan dus, afhankelijk van de doelstelling en context, verschillende vormen aannemen. In Nederland hebben alle gebruikruimten gescheiden ruimtes voor mensen die heroïne en cocaïne spuiten en voor hen die het roken. Behalve de eigenlijke gebruikruimte hebben de meeste gebruikruimten ook een gemeenschappelijke ruimte, waar het verboden is drugs te gebruiken, en een ruimte voor het toezichthoudend personeel. Daarnaast hebben sommige gebruikruimte een medische spreekkamer, douches en een keuken.

Gebruikruimten kunnen worden ingedeeld aan de hand van twee dimensies: omvang en inbedding. De dimensie omvang verwijst naar de grootte (capaciteit / aantal toegelaten klanten) van een gebruikruimte en de dimensie inbedding naar de vraag of een gebruikruimte een op zichzelf staande voorziening is of dat deze geïntegreerd is in een bestaande voorziening voor drugsgebruikers en/of daklozen.

Een geïsoleerde voorziening heeft uitsluitend tot doel drugsgebruikers in staat te stellen drugs te consumeren. De gebruikruimte staat (fysiek) los van andere voorzieningen voor drugsgebruikers. Een geïntegreerde gebruikruimte maakt onderdeel uit van een groter aanbod aan voorzieningen voor drugsgebruikers en/of daklozen, zoals bijvoorbeeld nachtopvang, eethuis, arbeidspool en maatschappelijk werk. Voorbeelden van grote gebruikruimten worden gevonden in Australië, Duitsland en Spanje. Deze gebruikruimten staan in principe open voor alle verslaafde gebruikers. In Madrid werd de gebruikruimte in 26 maanden tijd bezocht door totaal 5086 verschillende gebruikers. Sydney laat vergelijkbare cijfers zien, maar aangetekend moet worden dat slechts een kwart van de bezoekers tot min of meer regelmatige klanten kan worden gerekend (Hedrich 2004). De Pauluskerk in Rotterdam is een relatief grote, geïntegreerde gebruikruimte. De capaciteit bedraagt ongeveer 35 plaatsen voor mensen die drugs roken en 10 voor mensen die injecteren. Een veelvoud aan mensen maakt gebruik van deze capaciteit. Onder kleine gebruikruimte scharen we voorzieningen met een totaal aantal toegelaten drugsgebruikers van tussen de 15 en 40 personen. Niet alle personen komen tegelijkertijd in de voorziening en ook de frequentie van bezoek verschilt, waardoor de drukte rondom de gebruikruimte beperkt is.

Grote, geïsoleerde gebruikruimten kiezen welbewust voor het bereiken van een zo groot mogelijke groep (injecterende) drugsgebruikers. De gevreesde aanzuigende werking is bij dergelijke gebruikruimten juist lange tijd deel van de strategie geweest. Maar ook hier heeft de wal het schip gekeerd en worden beperkende toelatingscriteria geïntroduceerd. Zo zijn in Frankfurt de laatste jaren gebruikruimten nog uitsluitend toegankelijk voor verslaafden die kunnen aantonen uit de stad zelf te komen. Kleine gebruikruimten, die vooral in Nederland te vinden zijn, beperken de toestroom van klanten door strenge toelatingscriteria te hanteren, zoals dakloosheid en aantoonbare binding met de buurt (Hedrich 2004). Om aanzuigende werking te voorkomen wordt vaak met een pasjessysteem gewerkt: ongewenste personen worden zo uit de voorziening geweerd.

Het effect van een gebruiksruijnte op de openbare orde en op de gezondheid van de bezoekers is moeilijk meetbaar (Linssen, de Graaf en Wolf, 2002) en bovendien sterk contextafhankelijk. De overzichtsstudie van het EMCDDA (Hedrich 2004) concludeert ten aanzien van gezondheid dat drugsgebruikers in alle gebruiksruijnten de hygiënische en veilige omgeving waarderen. Verder rapporteren drugsgebruikers wisselende effecten op de hoogte van hun drugsgebruik; er zijn geen consistente aanwijzingen gevonden die duiden op een invloed van de gebruiksruijnte in meer of minder gebruik. Wanneer de doelgroep bestaat uit voornamelijk injecterende drugsgebruikers, komt het regelmatig voor dat klanten zich overdoseren en hulp van buitenaf noodzakelijk is. Hoewel geen fatale overdoses zijn gemeld, moet de staf wel regelmatig ingrijpen om ongelukken te voorkomen. Bij drie grote ‘open’ gebruiksruijnten in Frankfurt (2) en Sydney (1) resulteerde tussen de 2,2% en 8,4% van de geregistreerde noodgevallen (voornamelijk overdoses) in ziekenhuisopname (Hedrich 2004). Deze gegevens benadrukken de noodzaak van het aanstellen van deskundig personeel.

Voor overlast geldt het volgende: in een situatie waarin geen drugsoverlast wordt ervaren mag een gebruiksruijnte niet leiden tot toename van overlast, en op plekken waar wel overlast wordt ervaren, zou een gebruiksruijnte moeten leiden tot een afname van de overlast. Verschillende studies naar overlastbeleving van bewoners, in samenhang met de komst van een gebruiksruijnte, laten een afname zien in ervaren overlast veroorzaakt door drugsgebruikers (Linssen, de Jong en Wolf 2001) en geen toename van geregistreerde overlast in de buurt waar de gebruiksruijnte werd gevestigd (Meijer e.a. 2001). Verschillende buitenlandse studies laten zien dat het succes van een gebruiksruijnte (in termen van overlastvermindering) ook afhankelijk is van de capaciteit van de gebruiksruijnte in verhouding tot de drugscene. Als de capaciteit onvoldoende groot is, zal het effect op de zichtbare overlast beperkt zijn¹. Een ander belangrijk aspect dat wordt genoemd is de mate waarin afspraken kunnen worden gemaakt met de politie. Enerzijds om drugsgebruikers ongehinderde toegang tot de gebruiksruijnte te verzekeren, anderzijds om te voorkomen dat de politie drugsgebruikers die elders in de stad verblijven, opjaagt richting de straat waarin de gebruiksruijnte is gevestigd (Hedrich 2004).

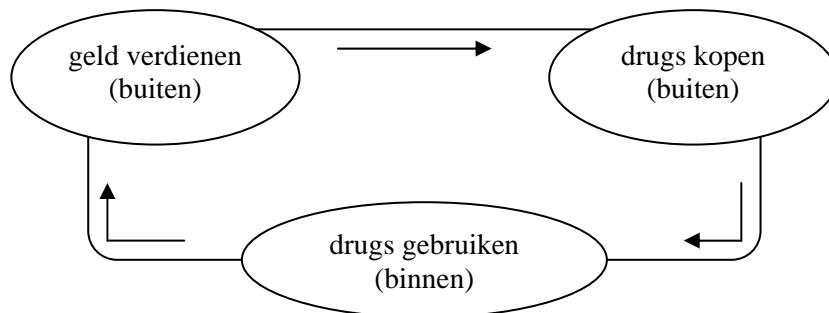
In een Rotterdamse studie naar gebruiksruijnten verklaarde 69% van de bezoekers op 18 dagen in de maand voorafgaand aan het interview buiten te hebben gebruikt. Eveneens verklaarde 84% van de bezoekers dat ze minder vaak buiten gebruikten sinds ze een toegangspasje hadden tot een gebruiksruijnte. Verklaringen die voor gecontinueerd buitengebruik worden gegeven zijn: beperkte openingstijden van de gebruiksruijnte, onvoldoende geduld om na aanschaf van drugs te wachten tot aankomst in de gebruiksruijnte, solidariteit met vrienden die geen toegangspasje hebben, en geschorst zijn bij de gebruiksruijnte (Van der Poel e.a. 2003).

¹ Een beperkte capaciteit kan het resultaat zijn van een compromis met de buurt. In dergelijke gevallen zullen noch de initiatiefnemers noch de buurt tevreden zijn met de bereikte resultaten.

Uit de bespreking van bovengenoemde studies lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een gebruikruimte een *bijdrage* levert aan het terugdringen van gebruik in het openbaar. Het is echter geen totaaloplossing. Bovendien speelt bij de *vestiging* van een gebruikruimte het NIMBY (not in my backyard)-probleem, dat erop wijst dat niet iedereen profiteert van het positieve effect van een gebruikruimte op terugdringing van gebruik in het openbaar (meer hierover in bijlage 1, behorende bij paragraaf 6.1).

Tot slot wijzen wij er nog op dat een gebruikruimte aangrijpt op één van de drie aspecten van de cyclus van compulsief drugsgebruik, namelijk het gebruiken van drugs (zie figuur 1). Het verdienen van geld en het kopen van drugs valt in principe buiten de invloedssfeer van een gebruikruimte (Barendregt e.a. 2002).

Figuur 2. De cyclus van compulsief drugsgebruik



Een gebruikruimte kan een beleidsmatig antwoord zijn op drugsgebruik in de publieke ruimte. Andere drugsgelateerde overlast wordt primair niet door een gebruikruimte beïnvloed. Niettemin is een veel gesignaleerd positief neveneffect van een gebruikruimte dat drugsgebruikers na toediening van de begeerde middelen niet direct de straat op gaan, maar nog een tijdje in de gebruikruimte verblijven. Dit is in een studie naar zeven Rotterdamse gebruikruimten veelvuldig waargenomen (Barendregt e.a. 2002). Gebruikers rusten dan uit of ontspannen door televisie te kijken of een kop koffie te drinken. Sommige gebruikruimten bieden de klanten gelegenheid om zich te wassen en hun kleding te wassen. Zo kan een gebruikruimte in zijn algemeenheid bijdragen aan de vermindering van, wat sommigen noemen, visuele overlast door drugsgebruikers.

Na deze algemene informatie over gebruikruimten en de rol die zij kunnen spelen in het terugdringen van overlast, worden in het volgende hoofdstuk de onderzoeksresultaten over Antwerpen Noord weergegeven.

4 Resultaten: omgevingsanalyse Antwerpen Noord

In dit hoofdstuk worden de bevindingen over Antwerpen Noord en zijn drugscene gepresenteerd. Paragraaf 4.1 gaat in op Antwerpen Noord in zijn algemeenheid, en schetst de context voor de volgende paragrafen, waarvan 4.2 gaat over de drugscene en daaraan gerelateerde overlast, en 4.3 ingaat op de houding van drugsgebruikers en overige betrokkenen ten aanzien van een gebruiksruiimte.

Studies van Antwerpen Noord lijken zich te concentreren op het westelijk deel van het postcodegebied 2060 (zie plattegrond). Telkens wanneer er in studies wordt gesproken over drugsoverlast, komt het De Coninckplein en omgeving prominent naar voren, vaak aangeduid als de Atheneumbuurt (Blondeel 2001; De Meulder 2001; Van den Berg 2003). In deze rapportage, die zich concentreert rondom de vraag of een gebruiksruiimte wenselijk en haalbaar is, speelt dit deel van Antwerpen Noord ook een belangrijke rol. Niettemin wordt Antwerpen Noord zoveel mogelijk als geheel behandeld; is het niet in de literatuur dan via verkenningen van het veldwerk. Het gebied Antwerpen Noord zoals wij dat in deze studie hebben opgevat, wordt aan de westzijde begrensd door de Italiëlei. In het noorden en noordoosten tot aan Schijnpoort vormt het spoorwegemplacement een natuurlijke begrenzing. Vanaf Schijnpoort gaat het via de Pothoekstraat en Kerkstaat naar de Carnotstraat die ons leidt naar de Rooseveltplaats en de Kipdorpbrug. Het veldwerk heeft ons nog wel gebracht in Dam, omgeving Sportpaleis en Antwerpen Centrum, maar het leeuwendeel van observaties en gesprekken hebben binnen het beschreven gebied plaatsgevonden.

4.1 Antwerpen Noord: literatuur en veldwerk

Om een indruk te krijgen van de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden, is zowel literatuur bestudeerd als veldwerk verricht. In paragraaf 4.1.1 wordt ingegaan op de stedenbouwkundige historie en de sociale context van Antwerpen Noord. In paragraaf 4.1.2 wordt op basis van veldwerk een beeld van Antwerpen Noord geschetst.

4.1.1 Literatuur: stedenbouwkundige historie en sociale context

Stedenbouwkundige historie

De ruimtelijke ontwikkeling van Antwerpen ten oosten van de leien en ten noorden van het Centraal Station wordt in belangrijke mate bepaald door de voormalige Spaanse vesten. Waar nu de grote leien liggen was vroeger de gebouwde verdedigingslinie van de handelsstad Antwerpen. Om de vijand tijdig op te merken, en vooral om de vijand geen gelegenheid te bieden zich te verschuilen in het zicht van

de vesten, werd een strook land vrij gehouden van bebouwing en bebossing: het schootsveld. In tijden van vrede gaf het schootsveld ruimte aan vluchtige activiteiten, zoals een markt en ambulante handel. Buiten het schootsveld, in het agrarische gebied "Stuyvenberg", werden van oudsher diverse belastende stedelijke functies ondergebracht, variërend van kerkhof en gasfabriek tot pesthuis. Toen Antwerpen halverwege de 19^e eeuw uit zijn voegen barstte en moest uitbreiden, gebeurde dit niet direct achter de vesten maar vanuit de gehuchten Borgerhout en Dam. Van daaruit groeide de voorstad naar de stad Antwerpen toe. De Dambruggestraat is de oude agrarische noord-zuid verbinding tussen Dam en Borgerhout en vormt de morfologische westgrens van de voorstad. Vele straten in oost-west richting lopen dood op de Dambruggestraat. Het schootsveld bleef ondertussen onbebouwd. Zo zien we dat het gebied tussen ruwweg Dambruggestraat en de Van Stralenstraat een perifeer gebied vormt voor zowel de oprukkende voorstad als voor de stad. In feite is het gebied het resultaat van de invulling van de dubbele periferie. Het De Coninckplein ligt ook nog in de periferie van het station en herbergt typische functies die vaak worden aangetroffen in stationsgebieden: goedkope hotels, cabaret en laagwaardige horeca (De Meulder 2001). In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw kwamen daar drugsgebruik en drugshandel bij.

Sociale context

Een recente verkenning van de Atheneumbuurt door diensten van de stad Antwerpen belicht het De Coninckplein en omgeving. De verkenning stelt dat in ruimtelijke zin het De Coninckplein weliswaar het centrumplein van de wijk vormt, maar dat in functionele zin niet is. Het De Coninckplein vormt geen sociale schakel tussen de verschillende zones in de wijk. Het plein wordt ook wel aangeduid als het "centrum van de Antwerpse drugsscene, uitgaansplein (alcohol) en Afrikaanse gemeenschap" (Haine e.a. 2003). Het De Coninckplein is een "ruimtelijke spelverdeler" tussen twee stedelijke oriëntaties. Mensen die zijn georiënteerd op de stad kruisen het perifere gebied over de oost-west as. Het zijn de beter gesitueerden die via het De Coninckplein zich van en naar de stad bewegen. De sociaal-economisch zwakkeren en de minder goed aangepasten kruisen het De Coninckplein over de noord-zuid as; zij blijven binnen het perifere gebied (Blondeel 2001).

In het gebied Antwerpen Noord wonen in vergelijking met de stad Antwerpen en het district Antwerpen meer mensen met een lage sociaal-economische status (Haine e.a. 2003). In de Atheneumbuurt, het westelijk deel van Antwerpen Noord, wonen in vergelijking met het district Antwerpen en de stad Antwerpen meer alleenstaanden (50%), meer niet-westerse allochtonen (21%), meer mensen met een leefloon (7%), en meer kansarme gezinnen met jonge kinderen (33%). Kortom, veel sociaal kwetsbare groepen zijn aanwezig in de Atheneumbuurt. Veel woningen in dit gebied zijn particulier eigendom; een aanzienlijk deel daarvan wordt verhuurd. Niet alle woningeigenaren kunnen of willen hun bezit goed onderhouden. Leegstand en verkrotting is één van de erkende problemen in de Atheneumbuurt (Haine e.a. 2003). Er is ook sprake van commerciële exploitatie van woningen,

waarbij de verhuurder zich weinig gelegen laat liggen aan de fysieke en sociale toestand van het verhuurde object (huisjes melken).

In Antwerpen Noord is een groot deel van de stedelijke drugshulpverlening gevestigd. De belangrijkste instellingen voor verslavingszorg zijn De Sleutel en Free Clinic, beide in de directe nabijheid van het De Coninckplein. Deze voorzieningen bieden naast op abstinentie gerichte behandeling, ook heroïnevervangende middelen (methadon) en hebben een spuitenomruilprogramma onder hun hoede. Het is van belang om te vermelden dat beide voorzieningen zich hebben gevestigd in de nabijheid van de 'drugscene' en niet andersom. Andere voorzieningen die zich (ook) richten op drugsgebruikers zijn BAD (Belangenvereniging Antwerpse Druggebruikers) en nachthotel de Biekorf, beide gevestigd in de Dambruggestraat. Hierbij moet worden aangetekend dat BAD een vrijwilligersorganisatie is en geen professionele hulpverleningsinstantie en dat de Biekorf niet alleen drugsgebruikers onderdak verschaft, maar ook 'gewone' daklozen en alcoholisten. De vestiging van professionele drugshulpverlening in Antwerpen Noord kan worden gezien als een strategisch goede zet, immers ze heeft zich daarmee verzekerd van de nabijheid van de doelgroep. Anderzijds kan de concentratie worden gezien als overbelasting in een klein gebied, waardoor de zichtbare aanwezigheid van drugsgebruikers in de wijk vergroot wordt (Haine e.a. 2003).

4.1.2 Veldwerk: enkele indrukken van Antwerpen Noord

De eerste veldwerkstappen die in dit project zijn gemaakt, gingen van het Centraal Station, via de Chinese straat (Van Wesenbkestraat) naar het De Coninckplein. Het was vrijdagmiddag drie uur, begin januari, koud en winderig. Het zonnetje was flets en het plein is naar onze eerste indruk niet erg groot. Behalve drie *obvious* gebruikers zien we weinig mensen. Is dit het hart van de Antwerpse drugscene? Het De Coninckplein is een gerenoveerd plein, omgord door enigszins vervallen horeca. Het in aanbouw zijnde Permeke-complex sluit qua stijl goed aan bij het opgeknapte plein, maar de high-tech architectuur valt vooralsnog uit de toon met de overige gevels van het plein. De initiële rondleiding die we een week later kregen, voerde ons langs de handelstraten van Antwerpen Noord. Opmerkelijk was de afwezigheid van de grote winkelketens (zoals Hema, Blokker, Kruidvat) in vrijwel alle commerciële centra van Antwerpen Noord. In plaats daarvan detailhandel die zich overwegend richt op cliëntèle met een smalle beurs en cliëntèle uit specifieke etnische-culturele kringen. Variërend van de Turkse bakker en de Marokkaanse visboer tot het Belgisch café en de Chinese supermarkt, en dan doen we nog vele detailhandelaren en etniciteiten tekort. De handelstraten en de trottoirs zijn over het algemeen smal en het voetgangersverkeer druk. Als voetganger moet je regelmatig de pas inhouden en uitwijken om tegenliggers de ruimte te geven. De statistieken worden door het straatbeeld bevestigd, een groot deel van de voetgangers bestaat uit allochtonen. Oppervlakkig gezien lijkt het dagelijks verkeer in goede harmonie te verlopen. Naarmate

het spoorwegemplacement dichterbij komt, wordt het rustiger op straat. Het spoorwegemplacement vormt een 'natuurlijke' barrière. De doorstroming wordt vanzelfsprekend minder en oriëntatie van de bewoners is logischerwijs gericht op de handelsstraten. Uitzondering is het Schijnpoortviaduct, waar veel verkeer (onder) door gaat: auto's, fietsers, voetgangers en reizigers met het openbaar vervoer.

Een fenomeen dat ons als buitenstaanders opviel, was de grote hoeveelheid wasserettes. In alle buurten van Antwerpen Noord zijn ze te vinden en vrijwel altijd zijn er mensen bezig met de was. Wat betekent dat? Hebben de mensen geen geld voor een wasmachine, hebben de woningen geen wasmachineaansluiting of zijn de woningen te klein om een wasmachine te herbergen? Waarschijnlijk zijn alle verklaringen een beetje waar. Later wordt de alternatieve functie van een aantal van deze wasserettes duidelijk (§4.2.2).

Overlast en vervuiling van de openbare ruimte (sluikstort) is één van de grootste ergernissen van de Antwerpse bevolking (Van den Broek 2002). Tijdens de wandelingen is de vervuiling ons ook opgevallen. Naast de kleine, witte, dichtgeknoopte plasticzakjes zagen we door heel de wijk lege bierblikjes liggen. Toegegeven, onze blik was vaak op de grond gericht, op zoek naar resten van drugsgebruik. Echter, veel meer dan resten van illegaal drugsgebruik zagen we resten van drankgebruik.

Zo klein als het De Coninckplein is, zo ruim oogt het St. Jansplein. Het plein is gemoderniseerd en lijkt goed in zijn omgeving te passen. Er is veel voetgangersverkeer van het plein naar de Vondelstraat en St. Gummarusstraat. Het autoverkeer stroomt voornamelijk in noord-zuid richting over de Van de Wervestraat, parallel aan de Italiëlei. Drie glazen zuilen rijzen op uit het plein en wijzen de weg naar de ondergrondse parking. Op de bankjes in de nabijheid van een goedkope supermarkt drinkt regelmatig een aantal mannen bier uit halve-liter blikken.

Waar de Van Stralenstraat aansluit op de Rotterdamstraat, staat tot ongeveer half maart 2004 een mobiel commissariaat gestationeerd. Vanuit dit mobiele commissariaat worden patrouilles gelopen. Voor deze plek is gekozen omdat de tippelprostitutie zich hier al sinds jaar en dag afspeelt. Automobilisten rijden een rondje Van Stralenstraat - Osystraat om een vrouw op te pikken. Tegelijkertijd met de stationering van het mobiele commissariaat werd de Osystraat afgesloten voor autoverkeer. Tijdens een vergadering van de bewonerscontactgroep, eind januari 2004, meldde de politie dat vooral prostituées en drugsdealers door de patrouilles worden opgepakt. Aan de Van Stralenstraat is een aantal hotels gelegen die ervaring hebben met prostituées en hun klanten. Verschillende hotels geven met een briefje aan de voordeur aan dat prostitutie niet is toegelaten. In één van die hotels hebben we een nacht doorgebracht.

Ik vraag me af hoe ik het kaartje bij de voordeur "prostitutie niet toegelaten" en de prijslijst van kamertarieven per uur met elkaar moet rijmen. Eén uur een kamer huren kost 20 euro, een uur extra kost 5 euro. Bezoek op de kamer ontvangen kost 13 euro. De receptionist ontkent geroutineerd dat het een prostitutiehotel is. Het gaat om kamerverhuur per uur moet ik begrijpen. Als ik tegenwerp dat in de straat toch veel tippelprostitutie plaats vindt, zegt hij: "Ja, heroïnehoertjes, dat houd ge niet tegen hè." (veldnotitie, 0122)

Kennelijk komen er, ondanks het verbod op prostitutie, nog steeds drugsgebruikende prostituées en hun klanten in dat hotel. Dit vermoeden wordt bevestigd door een medewerkster van een wat chiquer rendez-vous hotel elders in Antwerpen Noord. Ook hier komen verslaafde prostituées met hun klanten. Het personeel weet dat, omdat in de kamers drugsparafernalía worden achtergelaten. Een rondleiding door een bewoner uit de omgeving van het De Coninckplein maakt ons duidelijk dat de beruchtste prostitutie- en drugshotels al enkele jaren geleden zijn afgesloten en verzegeld.

Een route die we vaak hebben gelopen begint bij het St. Jansplein en gaat over de St. Gummarusstraat naar de Diepestraat, waar we bij de kruising met de korte Zavelstraat even dralen en dan de Diepestraat vervolgen en de Duinstraat inspecteren. Op deze route hebben we vaak drugsgebruikers gezien, wachtend op een dealer, op weg naar een dealer of er juist van terugkerend. Maar ook de as Handelsstraat, Korte Zavelstraat via de Elisabethstraat naar het De Coninckplein, wordt veel door drugsgebruikers belopen.

Bij de telefoonwinkel zie ik D. tegen de muur geleund staan. Ik ken hem van de Biekorf en BAD en heb hem ook eens bij dagopvang de Vaart gezien en gesproken. Hij ziet er geschoren en fris gewassen uit en hij begroet mij hartelijk. "Sta je op je dealer te wachten?" vraag ik. Hij bevestigt mijn vermoeden en zegt dat hij er al lang staat: "Er is niemand te zien". Hij vertelt dat hij op goed geluk hier heen is gekomen en niet iemand heeft gebeld, meestal werkt dat vrij snel. Even later haalt hij me in bij Station Elisabeth. Hij heeft voor 30 euro een halve wit en een halve bruin gekocht. (veldnotitie, 0305)

Deze routes hebben we ook een aantal keer tijdens de avonduren gelopen. Wanneer de schemering komt, neemt het aantal gebruikers op deze route toe. Op het De Coninckplein komt de Afrikaanse horeca tot leven. Automobilisten beginnen rondjes te rijden, op zoek naar een tippelende vrouw. Drugsgebruikers, dealers, klantzoekers en prostituées drentelen heen en weer. De politie doet regelmatig een rondje, hetzij te voet of met een 'combi' maar zien terecht geen aanleiding om passanten willekeurig staande te houden. Pas wanneer er kennelijk sprake is van een overtreding wordt er bekeurd. Vooral prostituées die zich aanbieden door te wuiven of half op straat te lopen, zijn gemakkelijk herkenbaar.

Op het De Coninckplein raak ik aan de praat met F. een vijftigjarige vrouw die vrijwel al haar geld besteedt aan cocaïne. Het is ongeveer tien uur 's avonds en om wat langer met haar te kunnen praten ga ik in op haar verzoek een biertje te kopen. We gaan op het driehoekje zitten. Ze is een bekende van het plein, ze noemt namen die ik inmiddels ook ken. Ze is hier "gewoon om even te kijken" en eventueel om een klant op te pikken, gisteren heeft ze haar laatste geld opgemaakt. Het is een ontwikkelde en openhartige vrouw. Ze wijst me op de kwartieragent: "een goeie vent". (...) De volgende dag kom ik haar weer tegen, ze heeft nog niet geslapen. Ze haalt een proces verbaal uit haar binnenzak. Die "goeie vent" heeft haar gisteravond een bekeuring gegeven voor prostitueren. F. lijkt er onverschillig onder te zijn. (veldnotitie, 0205)

De algehele indruk van Antwerpen Noord die we hebben verkregen uit het doorkruisen van de wijk, strookt met de abstracties van de wijkstatistiek: een grootstedelijke achterstandswijk met enerzijds de aantrekkelijke culturele diversiteit en anderzijds benauwde straten en veel achterstallig onderhoud aan gebouwen. Gegeven de historie en de fysieke condities van Antwerpen Noord is het niet verwonderlijk dat drugsgebruikers, zo zij het überhaupt voor elkaar kunnen krijgen, in deze wijk een onderkomen zoeken.

4.2 De drugscene en daaraan gerelateerde overlast in Antwerpen Noord

In deze paragraaf wordt op basis van literatuur (4.2.1), veldwerk en interviews (4.2.2) en registraties van drugsincidenten (4.2.3) ingegaan op de drugscene van Antwerpen Noord, waarbij speciale aandacht uitgaat naar drugsoverlast.

4.2.1 Literatuur: drugscene en overlast in Antwerpen Noord

Drugsoverlast in Antwerpen Noord is geen nieuw verschijnsel. In 2000 verscheen het Draaiboek Aanpak Drugsoverlast (Bossaerts, 2000), een uitgave van de Vereniging voor Alcohol- en andere Drugsproblemen, dat mede gebaseerd is op een inventarisatie van drugsoverlastproblemen in Antwerpen Noord, of meer precies de Atheneumbuurt. Deze inventarisatie uit 2000 leverde een geschakeerd beeld van overlast op. Niet alleen de driedeling in criminaliteit, openbare-orde-overlast en visuele overlast kwam uit de inventarisatie naar voren. Ook werden andere aan overlast gerelateerde fenomenen genoemd, zoals verloedering, economische schade, onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap.

In de studie *Drugs en Overlast* (Decorte e.a. 2004) wordt onder andere de Antwerpse drugscene en daaraan gerelateerde overlast vanuit meerdere perspectieven beschreven: het perspectief van sleutelfiguren (veiligheids-, welzijns- en beleidsactoren), het bewonersperspectief en het perspectief van de drugsgebruikers zelf.

Sleutelfiguren geven aan dat drugsgebruik in Antwerpen met name geconcentreerd is rond het De Coninckplein. De reden hiervoor wordt onder meer gezocht in de concentratie van hulpverlening (BAD, De Sleutel en Free Clinic) in deze buurt. Overlastgevend gedrag komt vooral op de pleinen in Antwerpen Noord voor, zoals het Stuivenbergplein, het Sint-Jansplein en het De Coninckplein. Door gerichte politieacties is er sprake van rolatie van overlast over de verschillende pleinen. Dealpanden komen met name in de wijk Dam voor. Sleutelfiguren geven zelf aan te weinig zicht te hebben op de groep overlastveroorzakers in Antwerpen. Wel weten zij dat het aandeel overlastgevende drugsgebruikers binnen de totale populatie drugsgebruikers klein is. Een hulpverlener schat het aantal rond de 15 op een totaal van 700 drugsgebruikers, dat bij Free Clinic bekend is. Sleutelfiguren zijn van mening dat drugsoverlast 'voor een groot stuk overroepen [wordt] door: media, politici, Vlaams Blok-stemmende wijkbewoners en rechtse buurtcomités. Voor hen is een drugsgebruiker sowieso al overlast.' (Decorte e.a. 2004: 88).

Overlastmanagers hebben de buurt rond de Provinciestraat en Noord-Borgerhout aangemerkt als overlastbuurten in Antwerpen Noord die prioriteit verdienen. In de Provinciestraat zijn voornamelijk valse VZW's gevestigd. Verder is er in en rond deze straat een actieve drugscene. Daarnaast is de keuze om deze buurt als overlastbuurt aan te merken volgens sleutelfiguren ook een politieke: de Provinciestraat ligt dichtbij het Centraal Station met zijn verbouwingen voor de komst van de hoge snelheidstrein. In Noord-Borgerhout is een aaneenschakeling van pleintjes te zien, die gekenmerkt worden door veel rondhanggedrag, zwerfvuil, sluikestort, VZW's, straatdealen en openlijk gebruik. De benoeming van Borgerhout tot overlastbuurt hangt volgens sleutelfiguren ook samen met de publieke opinie. Hierbij moet gedacht worden aan de rellen die plaats vonden in Borgerhout.

In de studie van Decorte e.a. (2004) is middels een telefonische enquête onder buurtbewoners uit elf onderzoeksgebieden, verspreid over zes onderzoekslocaties in België, via open bevraging¹ inzicht verkregen in de aard en omvang van (drugsgelateerde) overlast. Hieruit blijkt dat slechts een klein gedeelte (minder dan 1%) van de overlast die door buurtbewoners wordt ervaren, als drugsgelateerd (veroorzaakt door drugsgebruikers, dealers en/of drugstoeristen) wordt gezien. Wordt specifiek naar het onderzoeksgebied De Coninckplein gekeken, dan blijkt dat a) hier relatief veel overlast als gevolg van straatprostitutie voorkomt en b) de straatprostitutie hier relatief veel met drugsgelateerde groepen geassocieerd wordt. Na de open bevraging werd de bewoners ook nog gevraagd naar het

¹ Respondenten werd gevraagd voor bepaalde overlastfenomenen aan te geven door welke bevolkingsgroep de ervaren overlast volgens hen werd veroorzaakt. De keuze voor deze open manier van bevraging was om het suggestieve karakter van een expliciet druggerelateerde bevraging te vermijden.

voorkomen van expliciet drugsgerelateerde fenomenen, zoals samenscholing van drugsgebruikers op straat/plein/park, openlijk gebruik op straat en het op straat drugs aangeboden krijgen. Worden de cijfers van deze bevindingen met elkaar vergeleken, dan blijkt dat bij de expliciet drugsgerelateerde overlastbevraging duidelijk meer overlast aangegeven werd dan bij de algemene overlastbevraging. Hiermee ontstaat de indruk dat drugsgerelateerde overlast pas een echt probleem wordt *nadat* men de suggestie van deze problematiek heeft geformuleerd.

De resultaten van de expliciete drugsgerelateerde bevraging laten zien dat het De Coninckplein er van de onderzoeksgebieden relatief slecht vanaf komt. Bewoners uit deze buurt hebben gemiddeld drie maal zoveel met drugsgerelateerde overlast te maken als in andere stedelijke gebieden. Ook worden veel vaker dan gemiddeld wel eens drugsgebruikers in het straatbeeld gezien (65,9 vs 29%) Het gebied waar de meeste waarnemingen van drugsgebruikers in het straatbeeld zijn, is dus ook het gebied waar gemiddeld de meeste drugsgerelateerde overlast wordt ervaren. Wordt gekeken naar het soort overlast op en rond het De Coninckplein, dan blijkt het met name om drugsgerelateerde sociale overlast¹ en drugsgerelateerde omgevingsoverlast² te gaan, en in veel mindere mate om drugsgerelateerde criminele overlast.

Dan het perspectief van de drugsgebruikers op het De Coninckplein. Zij wijzen op een gebrek aan vriendschap, respect en wederzijds vertrouwen dat in de loop der tijd is ontstaan. Het plein werd vroeger getypeerd als een echte uitgaansbuurt met cafés, bars, stripteasebars en kleine dancings, en met een duidelijke structuur met bijbehorende regels. Portiers speelden hierin een belangrijke rol. Sommigen van hen verkochten zelf drugs aan klanten van uitgaansgelegenheden. Hoewel zij ook verkochten aan 'kleine gebruikers', werd algemeen aangenomen dat je bij de portiers alleen voor een minimumbedrag van 50 euro terecht kon. Dit resulteerde in kapitaalkrachtige klandizie. Met het sluiten van het aantal uitgaansgelegenheden met portiers, veranderde de drugshandel op en rond het De Coninckplein. Nieuwe groepen probeerden de plek van de portiers in te nemen. De gebruikers die zich hogere minimumbedragen konden veroorloven bleven weg. Hiermee werden de 'kleine' kopers steeds zichtbaarder.

Daarnaast is de kwaliteit van de aangeboden heroïne vanaf de tweede helft van de jaren tachtig sterk gedaald. Gebruikers werden hierdoor voorzichtiger en argwanender omtrent waar ze hun spullen kochten. Bovendien betekende de slechtere kwaliteit dat minder gauw een flash werd bereikt. Sommige zochten een alternatief in het gebruik van methadon en kalmeermiddelen, al dan niet in combinatie met toenemend gebruik van cocaïne. Het combi-gebruik leidt vaker tot luidruchtige en steeds hoger oplopende discussies.

¹ Zoals druk autoverkeer van klanten van drugverslaafde straatprostituees, heen- en weergeloop van druggebruikers in de straat, en openlijk dealen of verkopen van drugs op straat.

² Zoals ruzie op straat tussen drugverslaafde prostituees met klanten, samenscholing van druggebruikers op straat, het plein of in het park, zwerfspuiten achtergelaten door druggebruikers en op straat zelf drugs aangeboden krijgen.

Tot slot noemen drugsgebruikers de komst van het Medisch Sociaal Opvangcentrum (Free Clinic) vlakbij het De Coninckplein. Dit heeft geleid tot een bijna dagelijks rondhangen van de gebruikers op het plein. Zij worden hierdoor veel meer met elkaar geconfronteerd. Zo ook de methadongebruikers, die hierdoor eerder in de verleiding worden gebracht de aangeboden drugs te kopen. Ook de onderlinge confrontaties leiden soms tot hevige discussies tussen gebruikers.

4.2.2 Veldwerk en interviews: drugscene en overlast in Antwerpen Noord

In de maanden januari, februari en maart 2004 hebben we ons op het onderzoeksgebied georiënteerd. Door middel van het voeren van gesprekken met allerlei informanten en door het doen van observaties vormden wij ons een eerste indruk van de drugscene en de drugsproblematiek in Antwerpen Noord. Leidraad in de oriëntatieperiode was de vraag: Waaruit bestaat de drugsproblematiek in Antwerpen Noord? En vooral: wordt er door verslaafden op openbare plekken drugs gebruikt? Hieronder wordt allereerst een beeld geschetst van de drugscene in Antwerpen Noord, waarbij ook aandacht is voor locaties waar gebruikers hun drugs gebruiken. Vervolgens wordt vanuit het perspectief van verschillende betrokkenen (bewoners, politie, hulpverleners en toezichters) ingegaan op drugsoverlast in Antwerpen Noord.

De drugscene van Antwerpen Noord

Eén van de drugsgebruikers die we hebben gesproken, heeft ons rondgeleid door Antwerpen Noord. Onze gids maakte ons erop attent dat een onderscheid gemaakt kan worden tussen de drugscene rondom het De Coninckplein en andere plaatsen in postcodegebied 2060 (met name: ten zuiden van de Kerkstraat en ten oosten van de Pothoekstraat). In de driehoek De Coninckplein, St. Jansplein en Stuivenbergplein is vooral de straathandel actief. De straathandel levert drugs vanaf 10 euro. Het is niet persé noodzakelijk van te voren te bellen; op goed geluk kan een dealer worden gezocht. In het andere deel, meer richting Borgerhout, is de kans een straatdealer tegen het lijf te lopen een stuk kleiner. Dealers die hier actief zijn, doen zaken vanaf 20 euro en nadat ze telefonisch zijn gecontacteerd. Dit onderscheid in drugsscenes duidt erop dat in het hart van Antwerpen Noord (De Coninckplein en omgeving) met name de meest marginale en zichtbare drugsgebruikers verblijven. De gebruikers die iets meer te verteren hebben zoeken liever een 'duurdere', maar betrouwbare dealer (cf. Decorte e.a. 2004). In de tweede helft van de onderzoeksperiode (maart, april, mei 2004) lijkt het erop dat ook in Borgerhout de drugshandel zich meer openlijk gaat manifesteren. Politieacties rondom het De Coninckplein zouden hieraan debet zijn. Ondanks dit verschuivende beeld blijft het onderscheid tussen de zichtbare 'scene' van het De Coninckplein en de onsamenvangende verzameling individuen die in het openbaar gebruikt op zijn plaats. In het navolgende concentreren wij ons op de laatste groep. De vaste bezoekers van het De Coninckplein hebben we gezien, een aantal ervan gesproken, maar het lijkt er sterk op dat zij als verschillend van de buitengebruikers moeten worden gezien.

Het struinen door de straten van postcodegebied 2060 en het praten met uiteenlopende informanten leverde drie typen locaties op waar drugs worden gebruikt: 1) woonhuizen en kraakpanden, 2) semi-openbare ruimten en 3) de open lucht. Het gaat zowel om het injecteren van drugs als het roken van crack-cocaïne. We hebben weinig mensen ontmoet die ooggetuige zijn geweest van daadwerkelijk openlijk drugsgebruik. De informanten die we hebben gesproken (een deel van hen meerdere malen) bevestigden stuk voor stuk dat het gebruik op openbare plaatsen relatief weinig voorkomt. Alleen degenen die uit hoofde van hun functie op schuilplaatsen komen, zoals pre-metrostations, parkings en wasserettes, worden regelmatig geconfronteerd met verslaafden die aan het gebruiken zijn, of met de resten daarvan. We noemen dergelijke ruimten semi-openbaar.

Regelmatig vertelden hulpverleners en drugsgebruikers dat drugsgebruikers in kraakpanden aan hun geroep komen. Echter, geen van de informanten kon concreet zo'n kraakpand aanwijzen. Het ene kraakpand dat we met behulp van de politie wel vonden, was enkele dagen ervoor stevig dichtgeschroefd. Drugsgebruikers en hulpverleners wezen ons erop dat het veelvuldig voorkomt dat gebruikers collega-gebruikers in huis ontvangen om hen, tegen een vergoeding in natura, te laten gebruiken.

Een niet zo opvallend, maar wel relevant kenmerk van de Antwerpse drugscene is de belangrijke rol die cocaïne speelt. Alle gebruikers die we hebben gesproken, zonder uitzondering, geven aan dat op de drugsmarkt cocaïne belangrijker is dan heroïne. Het meeste geld wordt besteed aan cocaïne. Het is daarbij opmerkelijk dat de cocaïne door de dealers in 'rauwe' vorm wordt aangeboden.

Drugsgebruikers die cocaïne willen injecteren kunnen de gekochte waren direct in water oplossen. Drugsgebruikers die cocaïne willen roken moeten het eerst 'cleanen', zoals dat wordt genoemd. Het 'cleanen' van cocaïne gebeurt meestal met behulp van ammonia en minder vaak met maagzout. Met behulp van deze producten wordt de cocaïne gekookt van een hydro-chloride naar een base. Deze zogenaamde base-coke wordt frequent door Antwerpse drugsgebruikers geconsumeerd. Stille getuigen zijn de flessen ammonia die toezichters op allerlei schuilplaatsen aantreffen. Het feit dat de rokers van cocaïne deze eerst moeten omzetten tot cocaïne-base onderstreept de behoefte van drugsgebruikers aan (windvrije) schuilplaatsen.

Volgens één van de politiefunctionarissen die we hebben geïnterviewd, houdt 70 tot 80 procent van de Antwerpse verslaafden zich op in Antwerpen Noord. De cliënten van Free Clinic houden zich per definitie op in Antwerpen Noord, tenminste voor de duur van hun bezoek aan het spreekuur. Zo'n 85 procent van hen komt uit de stad Antwerpen, waarvan de meesten uit Antwerpen 2000, 2060 en Borgerhout (ongepubliceerde registratiegegevens 2002, Free Clinic). Het is dus niet geheel verwonderlijk dat overlast in Antwerpen Noord vaak wordt geassocieerd met drugsgebruikers, ook al is deze niet altijd aan hen toe te schrijven.

Drugsoverlast vanuit bewonersperspectief

We hebben gesproken met vertegenwoordigers van de bewonersgroepen Bewonersvereniging De Bilzen en bewonersvereniging Richardstraat en omgeving. Daarnaast hebben we tijdens het veldwerk met verschillende anoniem gebleven bewoners van Antwerpen Noord gepraat. Deze laatste gesprekken hadden een informeel karakter. Op 29 januari 2004 hebben we een vergadering van de bewonerscontactgroep in Zaal de Vrede bijgewoond. Hoewel deze vergadering niet expliciet over drugsoverlast ging, was de uitleg van een hoge politiefunctionaris over het mobiele commissariaat en de respons daarop van aanwezige bewoners informatief.

Conform de literatuur benoemen bewoners niet zozeer (verwervings)criminaliteit als vorm van drugsoverlast waarmee ze worden geconfronteerd. De beschrijvingen van overlast spelen zich meer af op het gebied van openbare-orde-overlast en visuele overlast. De vertegenwoordigers van bewonersverenigingen lijken zich goed bewust van het belang van de context (achterstandswijk Antwerpen Noord) waarin drugsoverlast zich manifesteert. In hun visies komt onder andere de geografische situering van de bewonersverenigingen tot uitdrukking. Bewonersvereniging De Bilzen is oorspronkelijk een middenstandsvereniging en heeft leden in een groot spreidingsgebied van Antwerpen Noord. De Bilzen legt de nadruk op Antwerpen Noord als achterstandswijk, als een wijk waarin (te) veel grootstedelijke problemen samen komen. Drugsproblematiek en drugsoverlast is één van deze grootstedelijke problemen. De Bilzen wijst de concentratie van hulpverleningsinstellingen aan als één van de redenen voor het voortbestaan van drugsproblemen in deze wijk.

Bewonersvereniging Richardstraat heeft vooral leden uit de ruime omgeving van de Richardstraat. Zij legt de nadruk op concrete overlastsituaties in relatie tot de fysieke omgeving (voorportalen, schuilplaatsen, leegstand) die drugsgebruikers gelegenheid biedt drugs te gebruiken. Tegelijkertijd stelt deze bewonersvereniging ook vast dat de overlast de laatste tijd is afgenomen. Een aantal kraakpanden is dichtgemetseld, prostitutiehotels gesloten en een groot binnenterrein is ontoegankelijk gemaakt. Het plaatsen van paars licht in voorportalen van appartementsblokken behoort ook tot respons van de buurt. En *last but not least* moet het functioneren van de politie vanuit het mobiele commissariaat worden genoemd: dat wordt als effectief ervaren. Er worden minder drugsgebruikers betrappt op het gebruiken van drugs, en ook worden er minder drugsrestanten gevonden. Niettemin, het komt nog steeds voor dat voorportalen worden gebruikt als schuilplaats. Paars licht mag dan het vinden van aders voor injectie bemoeilijken, het koken of *cleanen* van cocaïne wordt er niet door gehinderd.

Niet ver van nachtopvang De Biekorf, gelegen aan de Dambruggestraat, staat op een klein pleintje een aantal bankjes dat met grote regelmaat wordt bezet door gasten van de Biekorf. Als ze er 's avonds zitten, wachten ze op de openstelling van de nachtopvang, en als ze er 's ochtends zitten, wachten ze op wat de dag hun brengen zal. De mensen die overdag in de buurt van de Biekorf blijven hangen,

hebben geen activiteiten om handen. Een paar biertjes zijn snel gekocht en het drinken kan beginnen. Het gaat met name om dakloze alcoholisten; drugsgebruikers vertrekken meestal naar elders. Tijdens de vergadering van de bewonerscontactgroep, beklaagt een bewoner die in de buurt van de Biekorf woont zich bij de politie over hinderlijk gedrag van deze alcoholisten. Het zitten drinken op zich wordt niet als storend ervaren, maar het urineren in de buurt wel.

In de Duinstraat, vlakbij de Diepestraat, is een klein pleintje (het Duinplak). Het is nauwelijks een pleintje te noemen, het is eerder een breed trottoir dat is ontstaan door het appartementsgebouw ruim achter de traditionele rooilijn te bouwen. Op het pleintje staat een aantal bloembakken, een glascontainer en een pissein. Aangezien het appartementsgebouw niet uitkijkt op het pleintje, maar over het pleintje op de blinde gevel van een oud schoolgebouw, onttrekt het pleintje zich enigszins aan sociale controle. Op het pleintje komen met enige regelmaat verslaafden gebruiken, althans zo is ons verteld en wordt door buurtbewoners ook gemeld aan de buurttoezichters. Inderdaad blijkt dit soms het geval te zijn.

In de vallende schemering zie ik in de bloembakken wat oude 1cc spuiten liggen, geen verse sporen. Bij het urinoir staat een man van middelbare leeftijd een blikje bier te drinken. Hij woont om de hoek, zegt hij knikkend richting de Diepestraat. Ik begin over drugsgebruik op het pleintje. Hij vindt het "ongelooflijk", deze week nog heeft hij iemand in zijn been zien spuiten. En hij heeft eens vanaf het bankje een vrouw haar grote behoefte zien doen in het urinoir: "de kak zat overal". Hij spreekt ook over flessen ammonia en een open gescheurd bierblikje. Ik leg hem uit waarvoor het een en ander dient. Als het gesprek naar een afronding toegaat, vraagt hij of ik een euro heb "voor een pintje te kopen" (veldnotitie, 0129)

Op de eerste warme lentedag zitten naast het pissein in de Duinstraat twee jonge Marokkaanse vrouwen. De kleinste van de twee is bezig een shotje in haar onderarm te zetten. Ze heeft al wat bloed opgetrokken, maar het wil niet lukken goed in een ader te komen. Ze is gefixeerd op het shotten, ze trekt zich niets aan van een passant die 'per ongeluk' over haar handtas struikelt. Een Belgische man, die ik ken uit het circuit, maant haar op te schieten en haar rotzooi op te ruimen. De andere en oudste van de twee vrouwen (Nadia) zegt: "Ja rustig, we komen. Geen polies!" (...) Na een kort gesprek wil Nadia van me af, ze wil weg. De kleine staat op, grabbelt haar spullen bij elkaar. De tassen in haar linkerhand en de mislukte shot tussen duim en wijsvinger van de rechter. Ze loopt niet Nadia achterna maar gaat in plaats daarvan het pissein in. Nadia heft haar handen ten hemel. Ik voel me geroepen noch in staat hier iets aan toe te voegen (veldnotitie, 0401).

De Marokkaanse participatiemedewerker van Buurthuis de Wijk, benadrukt de problemen die allochtone verslaafden veroorzaken voor het gezin waaruit ze komen. Drugsgebruikers worden 'ziek' wakker en vragen vervolgens geld aan hun ouders om drugs te kopen. Daar ontstaan ruzies over. Hij ziet wel eens gebruikte injectiespuiten in de wijk, en hij ziet "ze" wel eens in de wijk lopen, maar niet vaak.

Drugsoverlast vanuit politieperspectief

De politie als institutie is niet hetzelfde als een optelsom van alle politiemensen. Evenmin heeft 'de politie' één mening over het drugsprobleem van de stad Antwerpen. Functionarissen, hoog en laag in rang, zijn allen individuen die op basis van persoonlijke en professionele ervaring, levensbeschouwing en taakopvatting op een bepaalde manier kijken naar sociale feiten. Wij hebben voor dit onderzoek gesproken met een rechercheur, een adjunct-commissaris en een inspecteur. We hebben ook goed geluisterd naar een commissaris die sprak tijdens een bijeenkomst van de bewonerscontactgroep. Over één ding zijn ze het eens: in Antwerpen Noord is sprake van hardnekkige drugsproblematiek. Deze problematiek overlapt met tippelprostitutie en andere overlastproblematiek. Ook is bij de politie erkenning voor de structurele inbedding van drugsproblematiek in Antwerpen Noord. Het hangt samen met het aanbod van goedkope huisvesting, concentratie van de hulpverlening en culturele diversiteit die resulteert in gebrekkige sociale samenhang. De strategie voor een meer repressieve benadering van het drugsprobleem, die onder andere blijkt uit de tijdelijke stationering van het mobiele commissariaat, zal op korte termijn beperkt succesvol zijn. In eerste instantie leidt repressief optreden tot verplaatsing of zelfs fragmentatie van de drugscene. Pas op langere termijn (4 à 5 jaar) mogen blijvende resultaten van het repressieve optreden worden verwacht, aldus de politie.

Het aantal kraakpanden, genoemd door uiteenlopende informanten, is in de laatste jaren een stuk minder geworden. Huiseigenaren laten ze dichtmetselen of -schroeven. De indruk die ontstaat uit de gesprekken met politiefunctionarissen is dat het gebruiken in het openbaar door hen niet als een frequent voorkomend probleem wordt gezien. Dit hangt samen met het feit dat semi-openbare ruimten, zoals pre-metrostations, wassalons en parkings, eigen toezichters hebben. De politie kan zich dankzij de toezichters sterker concentreren op criminaliteitsbestrijding.

Het lijkt er sterk op dat de bewoners in de directe omgeving van het De Coninckplein baat hebben bij de intensieve politieursurveillances. De gebruikers en prostituées zijn minder gelukkig met het politieoptreden. Volgens een straathoekwerkster laten de normale klanten zich afschrikken door de politie. Geweldsincidenten tegen vrouwen zijn toegenomen. In kringen van drugsgebruikers circuleren verhalen dat sommige politieagenten zich hieraan schuldig maken. Het werk is vooral voor prostituées gevaarlijker geworden. De afwerkplekken verplaatsen zich vaker richting afgelegen (haven)terreinen waar de controle geringer is.

D. (41 jaar, dakloos) is een vrouw met een fragiele gezondheid die sinds jaar en dag tippelt rondom het De Coninckplein. Ik spreek haar in de Free Clinic. Sinds de politie extra surveilleert is ze bang om gepakt te worden door politie in burger. Ze liep gisteren twee uur rond maar durfde niemand aan te spreken. Uiteindelijk stapte ze bij iemand in die zei dat hij een seksmaniak was. Ze zei eerlijk dat ze

geen goesting heeft in seks maar dat ze het doet voor geld. De man teleurgesteld, hij wil het liefste echte hete seks zonder te betalen. Hij heeft 1 uur met haar rondgereden, ze was doodsbang. Hij beloofde haar wat te geven zonder wederdienst te eisen maar heeft haar uiteindelijk zonder geld buiten gezet.
(veldnotitie, 0305)

Het repressieve optreden rondom het De Coninckplein leidt tot verschuiving van drugsactiviteiten richting de Elisabethstraat en de Handelstraat maar vooral richting Borgerhout. Dit wordt met name bevestigd door buurttoezichters en drugsgebruikers.

Drugsoverlast vanuit hulpverlenersperspectief

De hulpverleners die we hebben gesproken zijn medewerkers van De Sleutel, Free Clinic en het territoriaal straathoekwerk. Daarnaast hebben we gepraat met maatschappelijk assistenten van dezelfde instellingen, met medewerkers van de spuitenruil, dagopvang de Vaart, nachtopvang De Biekorf en Onthaal Dakloze Druggebruikers (ODD).

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat dakloze drugsgebruikers vaker op openbare plaatsen gebruiken dan gebruikers met een appartement of studio. Wij hebben geen valide gegevens over het aandeel daklozen onder de Antwerpse verslaafdenpopulatie kunnen vinden. De gegevens van de hulpverlening hebben een beperkte geldigheid. Het rapport Evaluatie onderzoek Spuitenruil Vlaanderen geeft aan dat tussen de 7 en 15 % (N =366) van de omruilers dakloos is (Windelinckx 2004). Kritische beschouwing van de vraag waarmee dat gemeten is, geeft aanleiding te denken dat hier sprake is van onderrapportage. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen leefsituatie (met wie leef je?) en woonsituatie (wat is je woonsituatie?). Preliminare gegevens uit het jaarverslag van Free Clinic 2003 laten zien dat hier 42 dakloze drugsgebruikers in behandeling zijn geweest (rond 10% van het totaal). De geldigheid van deze laatste cijfers is uiteraard beperkt tot cliëntèle van Free Clinic.

Het beeld dat op grond van gesprekken met hulpverleners naar voren kwam, was dat gebruik in het openbaar niet echt veel voorkomt. Deze constatering is te verwachten van hulpverleners die 's ochtends de hulpverleningsinstelling in gaan en daar pas 's middags weer uitkomen, maar wordt bevestigd door de straathoekwerkers. De minder problematische drugsgebruikers willen nog wel eens in een auto drugs gebruiken (blowen, snuiven), maar de problematische drugsgebruikers zoeken óf een schuilplaats in de semi-openbare ruimte óf ze gaan naar werkelijk afgelegen plaatsen aan de rand van Antwerpen Noord, in de buurt van het spoor. Volgens meerdere hulpverleners speelt het grootste overlastprobleem zich af op micro-niveau. Mede als gevolg van het afnemend aantal veilige schuilplaatsen, zijn drugsgebruikers in toenemende mate op elkaar aangewezen. Hulpverleners spreken in dit verband van "verdoken dakloosheid": niet op straat slapen, maar ook geen eigen woning of studio hebben. De gebruikers met een appartement of studio kunnen rekenen op regelmatig bezoek

van gebruikers die dat niet hebben, of wel hebben maar te ver weg wonen. De regel is dat de bezoeker een deel van de meegenomen drugs deelt met de hoofdbewoner. De overlast die eventueel voortvloeit uit deze praktijk wordt alleen gevoeld door de directe bureu. Vooral wanneer de hoofdbewoner geen weerstand kan bieden aan de trek in cocaïne, kan de toeloop oplopen. Immers, het gebruik van cocaïne laat zich, bij een gelijke beschikbaarheid, moeilijker limiteren dan heroïne. Elke bezoeker impliceert een nieuwe dosis coke en een knappe jongen die daar "nee" tegen zegt. Wanneer dergelijke situaties uit de hand lopen, gaan de bureu klagen bij woningeigenaar en/of politie. Hoewel de oorzaak en aanleiding voor dakloosheid vaak ingewikkeld is, is de kans reëel dat de gastheer zijn of haar woning kwijt raakt als gevolg van uit de hand gelopen bezoek. Een nieuwe dakloze staat op straat. Deze zal nu, net als zijn voormalige bezoekers op zoek gaan naar een plekje bij een vriend. Omgekeerd geldt het ook, de dakloze die een studio heeft gevonden kan rekenen op bezoek van andere dakloze drugsgebruikers. Deze carrousel van drugsgebruikers die elkaar aan onderdak en schuilplaatsen helpen, is een zorg voor hulpverleners, die de uitvallers uit dit informele systeem op hun spreekuur krijgen.

Drugsoverlast vanuit toezichtersperspectief

Hieronder worden de observaties van toezichters beschreven. Naast toezichters van de pre-metro, parking St. Jansplein en de stadstoezichters van Antwerpen Noord, hebben we ook gesproken met andere toezichters: van wassalons en parking Van Schoonhovenstraat. Gemeenschappelijk kenmerk is dat zij toezicht houden op de schuilplaatsen waar verslaafden komen om te gebruiken. Deze semi-openbare plaatsen zijn de facto gebruiksruidten, ongewenste gebruiksruidten wel te verstaan. Toezichters zullen drugsgebruikers die ze betrapten op gebruik of ander ongewenst gedrag (slapen, behoeften doen) wegsturen, en als ze dat weigeren, de politie bellen.

De eigenaar van de wassalon in de Muizenstraat is een krasse 80-er. Hij woont al 35 jaar in Antwerpen Noord en had ooit 64 wassalons, nu nog een paar in Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen. Hij vindt het opmerkelijk dat in Rotterdam en Amsterdam, waar de drugsproblemen toch ook aanzienlijk zijn, hij niet van deze problemen in zijn wassalons heeft. De laatste 6-7 maanden heeft hij veel minder last van verslaafden in zijn salon. Dat komt omdat de politie regelmatig optreedt. Maar wel pas na sterk aandringen van zijn kant, voegt hij toe. In die tijd heeft hij dagelijks politie en gemeentebestuur gebeld met klachten over drugsgebruikers. Hij is ook in de krant geweest met alle drugs en drugsresten die hij in zijn salon had gevonden. Hij heeft zelf wel eens voorgesteld een lokaal te openen voor die gasten. "Ik heb geen compassie met die gasten", zo licht hij toe, "maar dan ziet ge ze niet! Ik had een keer hier onder de bank een vrouw liggen met de spuit nog in haar arm. We hebben haar toen naar buiten gesleept en de politie gebeld: er ligt hier een lijk. Je moest eens weten hoe rap ze hier waren." Terwijl we praten zie ik een chineesbuisje en zilverfolie in een hoekje liggen: heroïne. (veldnotitie, 0317).

Eén van de wassalons in de Diepestraat krijgt bijna dagelijks bezoek van een aantal drugsgebruikers. De beheerder annex schoonmaker zegt dat er 6 à 7 verslaafden zijn die van de salon gebruik maken. De ongewenste bezoekers zijn vrijwel altijd dezelfde personen. Ze komen uit de buurt, althans de beheerder ziet ze vaak in de buurt lopen. Er wordt zowel gerookt als gespoten in de wassalon. Vuile spuiten ruimt hij op en de flessen ammonia neemt hij in beslag en gebruikt ze om schoon te maken.

4.2.3 Registratiegegevens

Toezieters van Parking St. Jansplein, Antwerpen Noord en de pre-metro hebben gedurende twee maanden drugsincidenten geregistreerd. De teams van buurttoezichters hebben geregistreerd in het gebied Seefhoek, Stuivenberg en Borgerhout. De pre-metrostations die mee deden waren: Astrid, Elisabeth, Handel, Schijnpoort en Sport. Per registratie-eenheid worden hieronder de resultaten weergegeven.

Kort na aanvang van de registratieperiode (1 maart) liep het aantal incidenten in de Parking St. Jansplein zo drastisch terug, dat er weinig meer te registreren viel. Volgens de toezichters is de afname te danken aan de toegenomen politiecontroles in de parking. Uiteindelijk is er, in twee maanden, een zevental incidenten in de parking gemeld, die allen betrekking hadden op het gebruik van heroïne of cocaïne.

De buurttoezichters zijn in Antwerpen Noord verdeeld over verschillende teams, die allen een eigen buurt hebben. Er is een team dat vooral zicht heeft op het gebied St. Jansplein en het De Coninckplein, een team dat, grof gezegd, Stuivenberg beslaat en een team dat in Borgerhout surveilleert. Alle teams hebben met enige regelmaat te maken met meldingen van drugsoverlast, variërend van resten van drugsgebruik (zilverpapier, blikjes en spuiten) tot het op heterdaad betrappen op drugsgebruik in het (semi) openbaar. Vaak lossen de toezichters ter plekke de problemen op, bijvoorbeeld door mensen weg te sturen, maar in geval van agressie of onwilligheid roepen zij de hulp van politie in. Alle teams hebben enkele incidenten genoteerd op de registratieformulieren, maar de registratietrouw was onvoldoende om cijfermatig de bevindingen weer te geven. Echter, de instructie die voorafging aan de registratie, de registratie zelf en de tussentijdse aanmoedigingsbezoekjes, hebben wel geleid tot een sensibilisatie van de toezichters voor drugsgerelateerde incidenten. De registratie die wel is uitgevoerd, in combinatie met een groepsgesprek dat met de teams is gevoerd, bleek informatief te zijn. Het belangrijkste inzicht dat deze gecombineerde informatie opleverde, betrof niet zo zeer de drugsincidenten op zich, maar vooral de verplaatsing ervan. Naar de indruk van de buurttoezichters hebben de drugsincidenten zich verplaatst van het De Coninckplein en omgeving naar Borgerhout. De meeste incidenten van drugsgebruik in het openbaar komen ook van het team van Borgerhout. Het De

Coninckplein is meer het toneel van hangende mensen, bierdrinkers en op gezette tijden een luidruchtige ruzie. Hun aantal varieert, afhankelijk van het weer.

Ondanks de trouwe en secure inspanning van een aantal pre-metrotoezichters, is in zijn geheel genomen de registratie onvoldoende trouw uitgevoerd om de gegevens onder te brengen in een tabel. Wel kan op basis van de registratiegegevens een aantal tendensen worden waargenomen. Naarmate de pre-metrostations verder van Centraal Station komen te liggen, neemt het aantal geregistreerde incidenten af. Station Astrid is het station dat het meest te maken heeft met drugsgebruikers, daklozen en randfiguren. Het "smoren" van cannabis komt ook op station Astrid voor, maar valt vooral op bij station Sport en de andere stations. De geringere aanwezigheid van problematische drugsgebruikers op de laatst genoemde stations, is debet aan deze waarneming. In totaal zijn in twee maanden tijd op de vijf pre-metrostations 116 drugsincidenten geregistreerd. Meer dan de helft van alle incidenten betrof drugsgebruik waarbij het gebruik van heroïne en/of cocaïne twee keer zo vaak voorkwam als cannabisgebruik. De andere geregistreerde incidenten hebben betrekking op "resten van drugsgebruik" (zilverpapier, blikjes, spuiten en een enkel cannabiszakje) en het "hinderlijk aanwezig zijn". Op station Astrid worden de toezichters regelmatig geconfronteerd met dakloze drugsgebruikers die in het station overnachten.

In een bespreking van de registratie met ongeveer de helft van de toezichters van De Lijn, schatten zij het aantal drugsgebruikers dat regelmatig van de stations gebruik maakt tussen de 25 en 40 personen. Onder deze groep bevindt zich een aanzienlijk deel dat de stations wel eens gebruikt als plaats om te overnachten. De buurttoezichters hebben een schatting gemaakt van het aantal Antwerpse drugsgebruikers dat regelmatig in het openbaar gebruikt en mogelijk ook dakloos is. Met de nodige voorzichtigheid wordt dat aantal geschat tussen de 10 en de 40 individuen.

Samenvattend levert de registratie van drugsincidenten het beeld op dat drugsgebruikers frequent gebruik maken van schuilplaatsen om drugs te injecteren of te roken. Vanzelfsprekend zijn de pre-metrostations en parking schuilplaats, maar ook de buurttoezichters melden dat verslaafden met name schuilplaatsen opzoeken om drugs te gebruiken. Er worden ook uitzonderingen gemeld, van verslaafden die, bijna letterlijk, midden op straat zich (willen) injecteren (Borgerhout).

4.3 Attitude ten aanzien van een gebruikruimte

In deze paragraaf wordt ingegaan op de attitude van de direct belanghebbenden bij een gebruikruimte, te weten de drugsgebruikers, als ook op de attitude van overige betrokkenen, zoals hulpverleners, buurtbewoners en toezichthouders ten aanzien van een gebruikruimte. Met attitude bedoelen we hier

hoe mensen tegenover een gebruiksruimte staan, los van de vraag waar en onder welke voorwaarden die eventueel zou worden geïmplementeerd.

Drugsgebruikers

In de meeste gevallen komen in overlaststudies bewoners, winkeliers en sleutelinformanten uit de hulpverlenings- en welzijnssector aan het woord, slechts zelden wordt de stem van drugsgebruikers zelf gehoord. De studie Drug en Overlast vormt daarop een uitzondering (Decorte e.a. 2004; zie § 4.2.1). De drugsscene rondom het De Coninckplein is in deze studie intensief gevolgd, teneinde een gebruikersperspectief op overlast te achterhalen.

Ook voor deze studie is met een aantal drugsgebruikers gesproken. Alle drugsgebruikers die wij hebben gesproken reageren enthousiast wanneer het woord gebruiksruimte valt. De belangstelling van de meeste gebruikers tempert wanneer duidelijk wordt dat een gebruiksruimte slechts een idee is waarvan de wenselijkheid wordt onderzocht. Het enthousiasme tempert ook wanneer wordt geschetst dat slechts een klein aantal, hoogstwaarschijnlijk alleen dakloze drugsgebruikers, toegang zal krijgen. Drugsgebruikers noemen twee voor hen belangrijke argumenten voor de vestiging van een gebruiksruimte. In de eerste plaats heerst er een gevoel van onrechtvaardigheid over het feit dat mensen op "verdoken" plekken moeten gebruiken. In de tweede plaats zijn drugsgebruikers niet onverdeeld gelukkig met de praktijk van bij elkaar gebruiken.

In de voorkamer van de Vaart (centrum voor dagopvang) leg ik aan de jongens uit wat het onderzoek inhoudt. Ik vraag op een bepaald moment of er wel nood is aan een gebruiksruimte. Mark (ongeveer 32 jaar, gebruikt methadon + alcohol) reageert: "Dat vind ik nou een domme vraag. Natuurlijk is er nood aan een gebruiksruimte. De mensen spuiten nu in parkeergarages, portieken en toiletten. Al hangt er blauw licht, ze gaan toch spuiten, alleen moeten ze wat vaker prikken." (veldnotitie, 0123)

Veel gebruikers die we hebben gesproken reageren op vergelijkbare wijze. Naar aanleiding van deze en dergelijke uitspraken, zij wij gericht gaan zoeken naar die "verdoken" plaatsen. Zoals eerder gezegd hebben we die gevonden in de stations van de pre-metro, in wassalons en parkings. We hebben ook navraag gedaan bij enkele cafés en cafetaria's. De indruk die daaruit ontstaat is dat in de laatste jaren het drugsgebruik op de toiletten is afgenomen.

Dave werkt 15 jaar bij Quick in diverse vestigingen. Sinds enkele maanden is hij weer terug op Astridplein. Sinds twee jaar is het spuiten in de toiletten van de Quick Astridplein enorm verminderd. Voordien was het zo dat als om 18:15 de toiletjuffrouw naar huis ging, de gebruikers bij wijze van spreken in de rij stonden. Ze hebben toen een portier aangenomen die de gebruikers toegang weigerde. Het spuiten is toen zo verminderd dat de portier niet meer nodig was. Nu nog komt het voor dat ze op basis van het uiterlijk en gedrag van de bezoekers een drugsgebruiker verzoeken óf iets te bestellen, of

de zaak te verlaten. Sporen van drugsgebruik in het toilet vinden ze ongeveer 2x per maand. De voorraad ammonia die de drugsgebruikers in de loop van de tijd hadden achtergelaten is inmiddels op en moeten ze zelf weer kopen. (veldnotitie, 0205)

Een aantal gebruikers brengt ook een ander punt naar voren. Wanneer mensen niet thuis of buiten gebruiken, wordt vaak een andere gebruiker thuis bezocht. Usance is dat in ruil voor het verblijf de gastheer een deel van de meegebrachte drugs krijgt.

Karim (Marok., 40+, francofone) vindt een gebruikruimte nodig want nu moeten de gebruikers betalen aan de gastheer. "Als je nu een klein hele [gram cb] hebt, of een grote halve [gram cb], ça va." Maar de meeste hebben slechts een balletje van 10 euro en daarvan moeten ze nog weggeven. Hij vindt het schande, uitbuiting door de gastheer. (veldnotitie, 0205)

Eén van de dakloze drugsgebruikers die voor dit onderzoek een veldnotitie heeft geschreven, verhaalt dat hij het liefst op "niet te vieze" plekken gebruikt. Meestal in toiletten van gemakkelijk toegankelijke gebouwen, zoals de bibliotheek of in een ziekenhuis. Toen hij een keer op het toilet van een politiebureau werd betrapt, werd hij, tot zijn eigen verbazing, niet gearresteerd maar op straat gegooid. Een gebruikruimte zou voor deze gebruiker, en een tiental mensen die hij in zijn omgeving heeft gevraagd, zeer welkom zijn.

Bewoners

De houding van de bewonersverenigingen ten aanzien van een gebruikruimte is tweeledig. Bewonersvereniging De Bilzen is faliekant tegen. De bewoners die hierbij zijn aangesloten wijzen op het convenant dat zij met de gemeente hebben gesloten en waarin wordt verzekerd dat er geen nieuwe belastende voorziening in postcodegebied 2060 bij zal komen (De Bilzen 2002). Zij zijn van mening dat het aantal voorzieningen voor drugsgebruikers juist teruggedrongen moet worden. Dit om de leefbaarheid in de wijk te verhogen. Bewonersvereniging Richardstraat en omgeving heeft een iets meer gematigde opvatting. Desondanks staat deze bewonersvereniging sceptisch tegenover de vestiging van een gebruikruimte. Vanwege het succes van het recente politie-optreden in de buurt, wordt van een gebruikruimte geen meerwaarde verwacht in het terugdringen van de overlast.

Hulpverlening

Drugshulpverleners geven aan dat gebruik in het openbaar niet veelvuldig voorkomt. Gebruik op schuilplaatsen in semi-openbare ruimten komt wel vaak voor. Hulpverleners wijzen erop dat als gevolg van het afnemend aantal veilige schuilplaatsen, drugsgebruikers steeds meer op elkaar zijn aangewezen. Zoals ook door de drugsgebruikers zelf aangegeven, is dit geen wenselijke situatie. Een gebruikruimte kan de druk op het informele systeem van drugs ruilen voor beschutting ontlasten. Volgens hulpverleners kunnen fragiele woonsituaties die door dit informele systeem ontstaan, door de

komst van een gebruiksruijnte minder kwetsbaar worden. Daarnaast wijzen hulpverleners er, in verschillende bewoordingen, op dat humanitaire en volksgezondheidsargumenten ook in ogenschouw moeten worden genomen.

Overige actoren

In een organisatie als de politie bestaat mogelijk een verschil tussen de opvattingen van de korpsleiding en de agenten op straat. De agenten op straat zijn vaak uitgesproken pragmatisten: hun houding is oplossingsgericht. Op hoger niveau gaat in de meningsvorming ook het politieke krachtenveld een rol spelen. Wij hebben gesproken met agenten die op straat werken en een functionaris op hoger niveau (welke laatste inmiddels niet meer in Antwerpen Noord werkt). De signalen die wij voorts links en rechts opvingen over de houding van de korpsleiding ten aanzien van een gebruiksruijnte, laten een verdeeld beeld zien. Op uitvoerend niveau wordt een gebruiksruijnte gezien als een schakel in de keten van oplossingen. Op hoger niveau lijkt een repressieve benadering van het probleem van gebruiken in het openbaar te prevaleren.

De diverse toezichters die wij hebben gesproken lijken hun houding ook te baseren op een praktische benadering: "je krijgt ze niet weg, dus je moet er iets mee." Hoewel zij twijfelen aan het draagvlak onder de bevolking, vinden zij een gebruiksruijnte op zich een verstandig antwoord op drugsgebruik in het openbaar. Het in 2005 te openen Permeke-complex is een openbaar toegankelijk gebouw. Bij de huidige leiding bestaat er zorg over de 'sociale toegankelijkheid' van het complex. De zichtbare aanwezigheid van verslaafden op het De Coninckplein doet de vrees rijzen dat zij de beschutting van het Permeke-complex zullen willen gebruiken om drugs te consumeren. In de huidige bibliotheekvestigingen worden met enige regelmaat al verslaafden betrappt op drugsgebruik. Behalve het weren van drugsgebruik (toezichters) en het weerbaar maken van het personeel (training), leven er bij de huidige verantwoordelijken geen verwachtingen over de mogelijke invloed van een gebruiksruijnte op de sociale toegankelijkheid van het Permeke-complex.

5 Wenselijkheid van een gebruikruimte in Antwerpen

Zoals in de inleiding aangegeven, wordt de vraag naar wenselijkheid van een gebruikruimte in de stad Antwerpen beantwoord door overwegingen voor en tegen de vestiging ervan aan te dragen. Al eerder is een drietal redenen genoemd, waarom een gebruikruimte wenselijk zou zijn: uit humanitair oogpunt, bescherming van de volksgezondheid en bestrijding van overlast. Vanuit het humanitaire perspectief en het volksgezondheidsperspectief zijn er zonder meer argumenten aan te dragen die een gebruikruimte rechtvaardigen. Desperate drugsgebruikers die kennelijk geen andere mogelijkheid zien dan in de publieke ruimte te injecteren (of te roken) hebben ook recht op hygiënische en veilige omstandigheden om te injecteren. Een gebruikruimte moet niet worden geïnterpreteerd als een aanmoediging drugs te gebruiken maar als een handreiking naar mensen die in ernstige psychische en sociale nood verkeren. Van dezelfde orde is het distribueren van schoon injectiemateriaal: geen luxe maar noodzakelijk vanuit de volksgezondheidsinvalshoek. Het is af te keuren dat drugsgebruikers gebruikt injectiemateriaal achter laten op openbare plekken. Ten behoeve van de openbare hygiëne zou een gebruikruimte daarom een adequate voorziening zijn. Wij hebben bovenstaande argumenten niet nader onderzocht, enerzijds omdat ze voor zichzelf spreken, anderzijds omdat wenselijkheid nauw is verweven met haalbaarheid, en dan komt al snel het overlastperspectief in het vizier. De onderzoeksvraag hebben wij voornamelijk opgevat als een vraag naar wenselijkheid vanuit overlastperspectief.

Vanuit overlastoptiek is een gebruikruimte vooral wenselijk als ze bijdraagt aan het verminderen van overlast door gebruik in het openbaar. Gebruik in het openbaar is dan ook een noodzakelijke voorwaarde voor vestiging van een gebruikruimte. Daarnaast is een noodzakelijke voorwaarde voor terugdringing van de overlast, dat de doelgroep van de gebruikruimte hier gebruik van wenst te maken. Met andere woorden, de doelgroep moet behoefte hebben aan een gebruikruimte. Uit paragraaf 4.3 is naar voren gekomen dat dit het geval is.

Wat gebruik in het openbaar betreft, is uit hoofdstuk 4 duidelijk geworden dat in Antwerpen Noord relatief weinig gebruikt wordt in de openbare ruimte, maar veelvuldig in semi-openbare ruimten, zoals premetrostations, parkings en wasserettes. Gebruik in de (semi-)openbare ruimte zorgt voor de nodige overlast. Een verklaring voor gebruik in (semi-)openbare ruimten ligt in het volgende. Dak- en thuisloze drugsgebruikers zijn afhankelijk van de welwillendheid van medegebruikers met een appartement of studio. Kunnen drugsgebruikers niet in dat systeem participeren, of willen ze geen drugs delen met de gastheer, dan is het waarschijnlijk dat we hen aantreffen in de (semi-)openbare ruimte. Dat in Antwerpen Noord veelvuldig gebruik wordt gemaakt van premetrostations, parkings en wasserettes, hangt enerzijds samen met de voorkeur voor het *injecteren* van drugs en anderzijds met een kenmerk van de drugsmarkt. Zoals in paragraaf 4.2.2 is opgemerkt, bieden de Antwerpse dealers

cocaïne in de rauwe (niet rookbare) vorm aan. Rokers van cocaïne moeten deze eerst omzetten tot cocaïne-base, waardoor zij behoefte hebben aan (windvrije) schuilplaatsen. De injecteerders hebben meestal ook een windvrije plaats nodig; daarnaast hebben zij meestal behoefte aan enige privacy. Om deze redenen zullen injecteerders en cocaineroskers beschutte plekken in de semi-openbare ruimte opzoeken. In vergelijking tot gebruikers in de open lucht zijn dergelijke 'schuilplaatsgebruikers' minder zichtbaar.

Toezichters van de pre-metro en buurttoezichters schatten het aantal verslaafden dat regelmatig buiten of op schuilplaatsen gebruikt tussen de 20 en 40 personen. Deze schatting is waarschijnlijk aan de lage kant. Door stringent politieoptreden tegen drugsgebruikers in het algemeen en de verhoogde inzet rondom het De Coninckplein raken vaste routes en routines van drugsgebruikers verstoord, en worden zij minder zichtbaar. Drugsgebruikers raken verspreid over een groter geografisch gebied en de concentratie van incidenten (in een gebied) verdunt navenant. Meer mensen krijgen minder (vaak) last van drugsgebruik in het openbaar.

Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat in Antwerpen sprake is van drugsgebruik in het (semi-)openbaar en dat de overlast die daarvan het gevolg is kan verminderen door één of meerdere gebruiksruidten te vestigen. In die zin is een gebruiksruidte wenselijk. Echter, de haalbaarheid van een gebruiksruidte hangt mede af van de intensiteit waarmee bewoners met drugsgebruik in het openbaar worden geconfronteerd. Het 'spreidingsbeleid' van de politie doet de intensiteit van overlastbeleving in een bepaald gebied afnemen. Voor bewoners van een door drugsoverlast geplaagd gebied (De Coninckplein en omgeving, 2060) is deze strategie een wenselijkere optie dan de vestiging van een gebruiksruidte. Enerzijds omdat de overlastintensiteit afneemt, anderzijds omdat zij sowieso van mening zijn dat Antwerpen Noord te veel belastende voorzieningen herbergt. Een gebruiksruidte erbij is niet wat ze willen.

Kortom, een gebruiksruidte kan wenselijk zijn in de ogen van hulpverleners en verslaafden, maar onder de huidige omstandigheden lijkt er onder bewoners onvoldoende draagvlak voor de vestiging ervan. In het volgende hoofdstuk besteden we aandacht aan deze beleidsmatige (on)haalbaarheid van een gebruiksruidte in Antwerpen Noord, als ook aan juridische haalbaarheid.

6 Beleidsmatige en juridische haalbaarheid van een gebruiksruimte

In hoofdstuk 5 werd erop gewezen dat de haalbaarheid van een door direct-belanghebbenden gewenste interventie in het gedrang kan komen als draagvlak hiervoor in de omgeving ontbreekt. Of dit draagvlak door beleidsmakers wordt gecreëerd, is deels afhankelijk van de mate waarin beleidsmakers een bepaald beleidsprobleem (in dit geval drugsoverlast door gebruik in de openbare ruimte) structureren, en voor welke strategie ter oplossing van het probleem zij dientengevolge kiezen. De vraag naar beleidsmatige haalbaarheid heeft vorm gekregen in een bijdrage over de meest geschikte beleidsstrategie bij de vestiging van omstreden voorzieningen (6.1).

Naast beleidsmatige haalbaarheid speelt juridische haalbaarheid een belangrijke rol bij de vestiging van een gebruiksruimte. Het gaat hierbij om de vraag of de Belgische federale wetgeving een voorziening als een gebruiksruimte toestaat. Deze vraag is uitbesteed aan het Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek van de Universiteit van Gent en wordt in paragraaf 6.2 beantwoord.

6.1 Beleidsmatige haalbaarheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de Antwerpse drugsproblematiek als beleidsprobleem¹ en de haalbaarheid van de implementatie van een gebruiksruimte als bijdrage aan vermindering van dit probleem.

Hisschemöller en Hoppe (1998) maken een onderscheid in gestructureerde beleidsproblemen, ongestructureerde beleidsproblemen en matig gestructureerde beleidsproblemen. Elk van deze typen beleidsproblemen vereist een eigen strategie ter oplossing ervan. Het voert te ver hier de door Hisschemöller en Hoppe geformuleerde beleidsproblemen en daarbij behorende oplossingsstrategieën uitgebreid te behandelen. Daarvoor verwijzen wij naar bijlage 1. In het kader van deze rapportage is het voldoende te weten dat beleidsmakers geneigd zijn beleidsproblemen zo veel mogelijk te structureren. Zij lopen daarmee het risico beleidsproblemen te versimpelen en belangen van actoren in het beleidsveld over het hoofd te zien. Bij het oplossen van gestructureerde problemen wordt namelijk zoveel mogelijk gebruik gemaakt van experts, terwijl 'leken' zoveel mogelijk worden uitgesloten. Het 'leek-zijn' verwijst hier enerzijds naar een gebrek aan deskundigheid op het gebied van het beleidsprobleem en anderzijds naar het hebben van normen en waarden die afwijken van het afwegingskader van de beleidsmakers. Bij ongestructureerde beleidsproblemen worden direct-belanghebbende 'leken', zoals bijvoorbeeld buurtbewoners, wel bij het definiëren en oplossen van het beleidsprobleem betrokken. Hierdoor voelen zij zich serieus genomen, wat een positief effect heeft op

¹ Beleidsprobleem: een kloof tussen een waargenomen situatie en een gewenste situatie die overbrugd kan worden door overheidsingrijpen (Hoogerwerf, 1987 in: Hisschemöller en Hoppe, 1998).

het draagvlak voor een interventie ter oplossing van het probleem. Het ten onrechte benaderen van een probleem als een gestructureerd probleem, leidt dus tot het onterecht uitsluiten van leken bij het oplossen van het probleem. Hierdoor kan het beleidsprobleem ontaarden in een weerbarstige beleidscontroverse met mogelijk langdurige beleidsimpasses ten gevolg.

Drugsproblematiek in Antwerpen Noord: benaderen als een ongestructureerd probleem?

Het benaderen van de Antwerpse drugsproblematiek als een ongestructureerd probleem impliceert dus het betrekken van leken, waaronder bewoners, bij het benoemen en oplossen van het probleem.

Beleidsmakers erkennen in deze dat er onzekerheid is over de benodigde (expert)kennis voor het oplossen van het probleem en dat er weinig overeenstemming is over de in het geding zijnde normen en waarden (geen eenduidig afwegingskader).

Op het eerste gezicht valt er veel voor te zeggen de drugsproblematiek in Antwerpen Noord te typeren als een matig gestructureerd probleem, waarbij zekerheid bestaat over de doelstelling - het terugdringen van overlast - en slechts onderhandeld hoeft te worden over de in te zetten middelen. De in te zetten middelen zijn afhankelijk van het afwegingskader van de verschillende betrokkenen. In het huidige tijdsgewricht wordt drugsproblematiek vooral als een overlastprobleem opgevat. Het is een realiteit dat zowel door gemeentelijke diensten voor volksgezondheid als veiligheid overlastproblematiek wordt erkend en hierop mensen en middelen worden ingezet. Echter, wanneer oplossingsstrategieën worden vergeleken, dan komen conflicterende waarden aan de oppervlakte. Met een volksgezondheidsbril op de neus is het van belang dat verslaafde drugsgebruikers bereikbaar blijven. Immers, er is de verantwoordelijkheid voor de preventie van infectieziekten, marginalisering en verloedering. Deze zorg wringt met een repressieve kijk op overlast. Een repressieve benadering zal drugsgebruikers bekeuren, uiteenjagen en uit de roulatie nemen. Drugsgebruikers zullen hierdoor moeilijker bereikbaar worden voor volksgezondheidsmaatregelen. Het onderliggende waardenconflict ligt besloten in de tegenstelling tussen mensen die tegen drugsgebruik zijn en vinden dat het moet worden uitgeroeid en mensen die vinden dat drugsgebruik een maatschappelijke realiteit is die niet kan worden opgelost, maar humaan moet worden benaderd. Het is onduidelijk hoe in Antwerpen Noord de verhouding ligt tussen deze twee posities in het drugsdebat. Beide standpunten zijn zowel onder bewoners als onder uiteenlopende beleidsactoren herkenbaar.

Deze studie gaat over de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruiksruijnte. De onderliggende aanname is dat problematisch gebruik van heroïne en cocaïne een gegeven is dat niet kan worden geëlimineerd én dat *riücksichtslos* opjagen van drugsverslaafden geen optie is. Maar het gaat nog iets verder, de focus op een gebruiksruijnte geeft aan dat er ergens al ideeën bestaan over wat het probleem is (drugsgebruik in het openbaar) én wat de mogelijke oplossing is. De vraag is gerechtvaardigd of door de onderzoeksvraag gesloten te formuleren, er voldoende oog is voor drugsproblematiek in de brede zin van het woord. Door het probleem te benaderen als een ongestructureerd beleidsprobleem is

de kans groot dat de Antwerpse drugsproblematiek niet (alleen) wordt omschreven als een probleem van drugsgebruik in het openbaar (waarvoor een gebruiksruimte één van de oplossingen zou kunnen zijn). Naar alle waarschijnlijkheid komen ook andere drugsgelateerde problemen aan de orde en zal een scala aan beleidsalternatieven de revue passeren.

Het beleidstraject van de ongestructureerde problemen is lang en intensief. Echter, wil het stadsbestuur een geloofwaardig drugsbeleid overeind houden, is een dialoog met de bevolking over lokale drugsproblematiek onontbeerlijk. In eerste instantie gaat het om probleemvorming: waaruit bestaat de drugsproblematiek van Antwerpen Noord? De initiële inzet van de beleidsvoerders kan nog steeds zijn om een voorziening te implementeren. Maar primair moet er de bereidheid zijn dit voornemen los te laten en in te ruilen voor andere interventies op basis van andere probleemdefinities.

Bij onze rondgang langs bewoners en professionals in Antwerpen Noord werd duidelijk dat het bestaan van drugsproblematiek in de wijk breed erkend wordt. Over de aard van de drugsproblemen bestaat wel verschil van mening. De een wijst op visuele overlast van drugsgebruikers, of mensen die er zo uit zien. De ander heeft het over prostitutie en drugsgebruik in voorportalen. De volgende wijst op het probleem van het drugs dealen en weer een ander stoort zich aan het urineren in het openbaar door (thuisloze) bierdrinkers. De medisch georiënteerde hulpverlener wijst op onhygiënische toestanden in kraakpanden en de sociaal georiënteerde hulpverlener vindt het problematisch dat drugsgebruikers bij elkaar in huis trekken. Er bestaat geen eenduidig beeld over de drugs- en overlastproblematiek, niet onder bewoners en niet onder professionals. Dat is op zich wel te begrijpen: drugs- en overlastproblematiek is complexe materie, die gedeeltelijk met elkaar samenhangt. Hetgeen als problematisch wordt ervaren is ook afhankelijk van de (geografische) positie die iemand in de wijk inneemt. De politie kijkt naar criminaliteit en openbare orde, hulpverleners naar individuele problematiek en buurtbewoners naar leefbaarheid en imago, en de bewoner aan het De Coninckplein ervaart een andere werkelijkheid dan de bewoner aan het St. Jansplein. Kortom, in termen van probleemvorming valt er in Antwerpen Noord nog wel het een en ander uit te kristalliseren.

Junky's & Nimby's in Antwerpen Noord?

Voor de makers van het Antwerpse drugsbeleid is de vraag relevant hoe naar de drugsproblematiek in Antwerpen Noord te kijken. Zoals eerder aangegeven is er voor onze onderzoeksopdracht voor gekozen de drugsproblematiek te benoemen als drugsgebruik in het openbaar. Eén van de interventies die dit probleem zou kunnen verminderen is het implementeren van een gebruiksruimte. Als onderzoekers hebben wij ons daarom geconcentreerd op de vraag: is er sprake van gebruik in het openbaar en zo ja, wat is daarvan het karakter en op welke schaal komt het voor. Daarnaast hebben we bij betrokkenen gepeild of zij een gebruiksruimte een wenselijke voorziening voor dit probleem achten.

De indruk die uit de gesprekken met bewoners en wijkprofessionals naar voren is gekomen is dat onder de bewoners van Antwerpen Noord op dit moment onvoldoende draagvlak bestaat voor de

vestiging van een gebruikruimte (zie ook § 5.1). Zij willen een dergelijke voorziening niet in hun achtertuin ('Not In My BackYard'). Een breed gedragen gevoel is dat Antwerpen Noord reeds te veel voorzieningen voor kwetsbare groepen herbergt. Los van de vraag of 'deskundigen' het hier mee eens of oneens zijn, is dit een realiteit waar vanuit moet worden gegaan¹. Het voornemen een voorziening te implementeren zal hoogstwaarschijnlijk aanzienlijke weerstand oproepen bij (georganiseerde) bewoners. De bewonersgevoelens die dan worden opgeroepen zouden samen te vatten zijn als: "en wéér worden wij door het stadsbestuur belazerd". In de ogen van bewoners is drugsproblematiek ook en vooral een openbare orde kwestie en dan niet op het niveau van criminaliteit maar op het niveau van 'leefbaarheid'. Daar waar het om leefbaarheidskwesties gaat, zijn het niet alleen de deskundigen die ideeën en oplossingen hebben, het zijn ook de bewoners zelf die daarover iets te zeggen willen hebben.

6.2 Juridische haalbaarheid

Het opstellen van een overzicht van wettelijke vereisten van een gebruikruimte, dat ingaat op juridische voorwaarden waaraan een gebruikruimte moet voldoen, is uitbesteed aan het Instituut voor Sociaal Drugsonderzoek (ISD) van de Universiteit van Gent. De belangrijkste bevindingen worden hieronder weergegeven.

Art. 3 Wet 24 februari 1921 bestraft zij die, onder bezwarende titel of om niet, voor een ander het gebruik van slaapmiddelen, verdovende middelen en andere psychotrope stoffen, gemakkelijker te maken door het verschaffen daartoe van een lokaal of door enig ander middel, of tot dit gebruik aanzetten.

Hoewel de beleidsnota van de Federale Regering een vermindering van de negatieve gevolgen van het drugsverschijnsel voor de samenleving (waaronder de maatschappelijke overlast) beoogt, worden gebruikruimten niet vermeld in deze beleidsnota. Ook in de wetten van 4 april 2003 en 3 mei 2003, in samenlezing met de Ministeriële richtlijn van 16 mei 2003, worden als prioriteiten de bescherming van de maatschappij tegen het drugsverschijnsel genoemd, en wordt gesteld dat drugsverslaafden geholpen moeten worden om zo goed mogelijk te leven ondanks de drugsverslaving. Echter, hierin wordt niet verwezen naar gebruikersruimten om deze doelen te verwezenlijken.

Artikel 3 van de Wet van 24 februari 1921 stelt het verschaffen van 'een lokaal' strafbaar. Naar de letter van de wet is het openen van een gebruikruimte voor verslaafde drugsgebruikers vandaag de

¹ Thomas theorema: if people define situations as real, it's real in its consequences.

dag dus niet mogelijk. Echter, in het verleden is meer dan eens duidelijk geworden dat wettelijke bezwaren kunnen worden geneutraliseerd. In hetgeen volgt laten we, aan de hand van de casussen abortus en methadonverstrekking, zien dat voorafgaand aan een wetswijziging weldegelijk beleidsruimte kan worden gecreëerd.

Abortus¹

Op 30 juni 1983 vonniste het Hof van Beroep te Brussel dat enkele artsen, die vervolgd werden voor het uitvoeren van abortussen, moesten worden vrijgesproken. Ze hadden volgens de rechter ‘une erreur invincible, donc absolutoire’ begaan, aangezien de abortuswetgeving al meer dan 10 jaar controversieel was, en aangezien artsen in andere arrondissementen totale straffeloosheid hadden genoten (Brussel 30 juni 1983, *J.T.* 1983, 522). Deze rechterlijke uitspraak verhinderde verdere veroordelingen tot aan de wetswijziging in 1990.

Naast deze rechterlijke uitspraak bestond er binnen het Belgische rechtsgebied rechtsonzekerheid waarbij de arts door de ene wettelijke regel werd aangespoord om ‘ontredderde vrouwen’ te helpen bij een zwangerschapsafbreking (meer bepaald art. 3, van het Decreet van de Franse Gemeenschap van 10 juli 1984 betreffende de sanitaire opvoeding en de jeugdinformatie evenals de hulp en de bijstand aan de gezinnen, op het gebied betreffende de contraceptie en het verantwoordelijk ouderschap, *Belgisch Staatsblad*, 22 augustus 1984, 11795), terwijl de andere regel (de artikelen 348 en volgende van het Strafwetboek) de ingreep verbood. Deze rechtsonzekerheid verkleinde de kans voor de betrokken arts op een veroordeling.

De Wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking (*Belgisch Staatsblad*, 5 april 1990), wijzigde de artikelen 348, 350, 351 en 352 Sw en heeft artikel 350 Sw opgeheven, waardoor aan de daad van vruchtafdrijving onder bepaalde omstandigheden het karakter van misdrijf werd ontnomen.

Methadonverstrekking

Op 8 oktober 1994 kwam een Consensusconferentie, die door de Minister van Volksgezondheid Santkin was samengeroepen, tot het besluit dat een onderhoudsbehandeling met methadon, binnen de grenzen van de consensus, wordt gelijkgesteld met een medische akte. In afwachting van een wetgevend initiatief werd aan de parketten gevraagd om een ruime toepassing te maken van het opportuniteitsbeginsel bij het uitoefenen van de strafvordering.

In een circulaire van het College van Procureurs-Generaal aan de Procureurs des Konings van hun rechtsgebied van 6 februari 1995 met referte D.11/5.3.1. – D.11/5.3.8 wordt dan ook gesteld dat het beleid ‘van gedoogzaamheid tegenover methadongebruik’ wordt voortgezet, ‘op voorwaarde evenwel

¹ Geraadpleegde bronnen: 1) De Nauw, A., *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*. Kluwer Rechtswetenschappen, pp. 85-89; 2) Legros, P., ‘Editorial: l’interruption de grossesse ordonnée par la loi?’, *Journal des Procès*, 1985, 59, 4-5; 3) Nijs, H., ‘De nieuwe wetgeving inzake zwangerschapsafbreking’, *R.W.*, 1990-91, 1189-1197.

dat de methadonverstrekking gebeurt door artsen of erkende centra die ernstig zijn'. Op die manier werd strafbaarstelling vermeden door een richtlijn die het vervolgingsbeleid mee uitstippelde. De Wet van 22 augustus 2002 strekkende tot de wettelijke erkenning van behandelingen met vervangingsmiddelen en tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingstoffen en antiseptica (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2002) stelde na een periode van gedoogbeleid de behandeling met methadon niet langer strafbaar.

Naar een wetswijziging

Bij de hierboven beschreven voorbeelden ging er aan de wetswijziging een periode vooraf waarin de therapeutische praktijk een voorsprong had ten aanzien van wet- en regelgeving, en waarin de praktijk en de letter van de wet bijna haaks op elkaar stonden. En toch werd de toepassing van de praktijk mogelijk gemaakt, en werden de personen die de praktijk toepasten, niet bestraft. Er was sprake van een gedoogbeleid. In het geval van abortus was het een gerechtelijke uitspraak in combinatie met tegenstrijdige regelgeving die de betrokken artsen bescherming bood. In het geval van de methadonverstrekking blijkt een "consensusconferentie" gevolgd door een ministeriële omzendbrief (circulaire) de praktijk van methadonverstrekking mogelijk te hebben gemaakt. De Federale Beleidsnota van 19 januari 2001 en de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 laten zien hoe de uitvoerende macht wettelijke bepalingen interpreteert.

In de federale drugsnota van 19 januari 2001 wordt, in navolging van de parlementaire werkgroep drugs, voor een normaliseringsbeleid gekozen, gericht op rationele risicobeheersing en een geïntegreerde, globale benadering van het drugsfenomeen. Volgens de nota beoogt het beleid onder meer een daling van de fysieke en psychosociale problemen van drugsmisbruik en van de negatieve gevolgen van drugs voor de samenleving. Het is niet ondenkbaar dat in een eventuele vervolgnota explicieter wordt gesteld dat ook de implementatie van een gebruiksruimte – op basis van de wetenschappelijke evaluaties van gelijksoortige initiatieven in het buitenland – past binnen de uitbreiding van het opvang- en hulpverleningsaanbod.

De bedoeling van ministeriële circulaire is onder meer de beoordelingsmarges in het opsporings- en vervolgingsbeleid duidelijker aan te geven. Uit de ministeriële circulaire inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van illegale drugs blijkt duidelijk een evolutie in de manier waarop in België dit dubbele beleid wordt opgevat. De Ministeriële Omzendbrief van 5 mei 1993 vroeg voor elke vorm van problematisch drugsgebruik een justitieel antwoord. Met name ten aanzien van cannabis bleek dit beleid niet uitvoerbaar. Op 8 mei 1998 verscheen een nieuwe ministeriële circulaire, die zich baseerde op de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs. Cannabis in bezit hebben kreeg de laagste vervolgingsprioriteit. De ministeriële circulaire van 16 mei 2003 zette

opnieuw enkele lijnen uit voor het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake cannabis. Ook omtrent de interpretatie van het artikel 3 van de Wet van 24 februari 1921 inzake het ‘verschaffen van een lokaal’ zou een ministeriële omzendbrief de beoordelingsmarges kunnen verduidelijken en op die manier de implementatie van een gebruiksruimte mogelijk maken.

Tenslotte is het mogelijk een gebruiksruimte op te starten als proefproject in het kader van een wetenschappelijk onderzoek. Zo werd op 3 juni 2004 in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers een voorstel van resolutie ingediend teneinde een klinisch experiment inzake het voorschrijven en verstrekken van heroïne onder medisch toezicht toe te staan en te steunen. Ook dit was een initiatief met het oog op een duidelijk regelgevend kader voor een therapeutische praktijk waar sommige artsen reeds midden jaren ‘90 voor pleitten.

Tot slot

Indien de politieke wil aanwezig is om een gebruiksruimte te implementeren, zal de overheid zich moeten verbinden om een wetgevend initiatief te nemen, waardoor onder bepaalde voorwaarden het verschaffen van een gebruiksruimte niet meer onder de toepassing van de strafwet valt, aangezien het verschaffen van een lokaal in de huidige stand van de drugswetgeving strafbaar is. De wetswijzigingen van de drugswet moeten van dien aard zijn dat een gebruiksruimte buiten het strafrecht gehouden wordt.

Waar een politieke wil is, is ook een weg, zo is in het verleden al meermaals gebleken. De voorbeelden inzake abortus en methadonverstrekking illustreren verschillende vormen van een gedoogbeleid in afwachting van een wetgevend initiatief.

7 Samenvatting en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk wordt allereerst een samenvatting gegeven (7.1), waarna aanbevelingen worden gedaan (7.2).

7.1 Samenvatting

In het kader van de continue ontwikkeling en bijsturing van het Antwerpse drugsbeleid heeft het Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen & Verslaving (IVO) in opdracht van Stedelijk Overleg Drugs Antwerpen (SODA) onderzocht of een gebruikersruimte in de stad Antwerpen wenselijk en haalbaar is. Een gebruikersruimte is een lokaal waar verslaafden onder toezicht, en in hygiënische omstandigheden, drugs kunnen consumeren. De belangrijkste argumenten om een gebruikersruimte te implementeren zijn bestrijding van overlast als gevolg van drugsgebruik in het openbaar, en bescherming van de volksgezondheid.

Bij beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een gebruikersruimte in Antwerpen heeft het IVO een gebruikersruimte vooral opgevat als instrument om drugsoverlast te bestrijden. De wenselijkheid is onderzocht door na te gaan of, en zo ja, in welke mate er sprake is van gebruik op openbare plaatsen. De haalbaarheidvraag is geïnterpreteerd als enerzijds de vraag naar de wettelijke voorwaarden voor vestiging van een gebruikersruimte en anderzijds als een probleem van beleidsstructurering.

In het onderzoeksgebied Antwerpen Noord wordt dagelijks wel ergens in het openbaar gebruikt. De plaatsen waar dat gebeurt zijn meestal verdoken (semi-openbaar), enerzijds omdat verslaafden privacy willen en anderzijds omdat de aard van de voorbereidingen een beschutte plaats vergt. Voor publiek toegankelijke plaatsen, zoals pre-metrostations, parkings, bibliotheek en wassalons, bieden die vereiste beschutting. Het gebruik in het openbaar valt door het semi-openbare karakter niet zo sterk op. Bovendien liggen de schuilplaatsen verspreid over Antwerpen Noord. Niettemin wordt er door drugsgebruikers, hulpverleners en toezichters een behoefte aan een gebruikersruimte gevoeld voor een groep van naar schatting 20 tot 40 drugsgebruikers die ernstig gemarginaliseerd is. Die behoefte bestaat enerzijds omdat een gebruikersruimte hygiënischer is; anderzijds omdat een gebruikersruimte een bijdrage kan leveren aan vermindering van de overlast op de specifieke schuilplaatsen. Echter, bewoners van Antwerpen Noord vinden dat er geen extra voorzieningen voor drugsgebruikers in Antwerpen Noord moeten komen, dus ook geen gebruikersruimte. Voordat eventueel een gebruikersruimte in Vlaanderen zou kunnen worden geïmplementeerd, lijkt een aanpassing van de federale wetgeving noodzakelijk: het verschaffen van een lokaal voor drugsgebruik is nu nog

strafbaar. Echter, de voorbeelden inzake abortus en methadonverstrekking maken duidelijk dat in België gedoogbeleid in afwachting van een wetgevend initiatief mogelijk is.

Op het niveau van gemeentelijk drugsbeleid hebben we een theoretisch handvat geboden om met zogenaamde not-in-my-backyard (NIMBY)-problematiek om te gaan. Het belangrijkste element daarin is om gezamenlijk met burgers de beleidsagenda ten aanzien van de stedelijke drugsoverlastproblematiek samen te stellen.

7.2 Aanbevelingen

Bij het formuleren van de aanbevelingen worden twee sporen gevolgd. Het eerste spoor gaat in op een aantal kwesties rondom implementatie van een gebruiksruimte. Het gegeven dat implementatie momenteel wettelijk gezien nog onmogelijk is, wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. We willen *speculeren* op de vestiging van een gebruiksruimte in Antwerpen en concreet enkele aspecten bespreken. Het tweede spoor dat we volgen leidt naar een situatie waarin geen gebruiksruimte wordt gerealiseerd.

Een gebruiksruimte in Antwerpen

Gelet op de aard en omvang van het buitengebruik in Antwerpen Noord, is er een grond om concreet over een gebruiksruimte na te denken. In bijlage twee worden een aantal randvoorwaarden voor implementatie en exploitatie van een gebruiksruimte in het algemeen genoemd (Linssen et al, 2000). In de navolgende exercitie gaan we in op de specifieke Antwerpse situatie. We gaan uit van 40 ernstig gemarginaliseerde verslaafden die voor toegang tot een gebruiksruimte in aanmerking zouden komen. Ernstig gemarginaliseerd kan simpel worden geoperationaliseerd als dakloos: drugsgebruikers zonder zelfstandige huisvesting¹. Deze groep van 40 verslaafden biedt een ‘markt’ voor minstens één en wellicht twee kleine gebruiksruimten.

Zoals in hoofdstuk 6 al aangegeven, is de locatiekeuze een heikel punt bij voorzieningen voor sociaal minder bedeeden in onze samenleving. Overwegingen van effectiviteit gebieden dat een gebruiksruimte in de nabijheid van de drugscene is gevestigd. Vinden drugsgebruikers de reisafstand tussen de drugscene en de gebruiksruimte te ver, dan zullen zij eenvoudig minder van de voorziening gebruik maken. Het huidige zwaartepunt van de drugscene ligt in de onmiddellijke omgeving van het Centraal Station, langs de pre-metrolijn van Astrid richting Merksem (tot Schijnpoort), en aan weerszijden van de Kerkstraat en de Pothoekstraat. Kortom, in het oost-noordoostelijke deel van

¹ Voor een meer theoretische onderbouwing van het begrip marginalisering met betrekking tot drugsgebruik wordt verwezen naar Coumans et al (2001).

Antwerpen Noord ligt het zwaartepunt van gebruik in de (semi)-openbare ruimte. Een gebruikruimte ergens in dit gebied zou voor de hand liggen.

Integratie van een gebruikruimte in een bestaande voorziening voor drugsgebruikers is te overwegen. Bestaande voorzieningen in het genoemde gebied zijn: De Sleutel, Free Clinic bij het De Coninckplein, en De Vaart in de Provinciestraat. Deze voorzieningen liggen min of meer centraal in het boven geschetste gebied. Wordt voor een geïsoleerde gebruikruimte gekozen, dan zou de locatie meer aan de rand van het gebied kunnen zijn. Direct na het Schijnpoort-viaduct staan enkele panden van de Belgische Spoorwegen leeg. De achterzijde van deze panden wordt nu reeds door verslaafden gebruikt om uit het zicht en in relatieve beschutting drugs te injecteren. Deze locatie is tamelijk anoniem en op de grens van Antwerpen Noord.

Zowel bij integratie in een bestaande voorziening als bij de vestiging van een geïsoleerde gebruikruimte bij het Schijnpoort-viaduct zou het om een kleinschalige gebruikruimte moeten gaan, uitsluitend toegankelijk voor dakloze drugsgebruikers. Op voorhand is niet aan te geven welke van de twee de meest effectieve en best haalbare variant zou zijn. Echter, in beide scenario's zou de toegang tot de gebruikruimte kunnen worden gereguleerd met behulp van een pasjessysteem. Pasjes worden toegekend nadat, bijvoorbeeld, dakloosheid en de binding met Antwerpen is vastgesteld.

Drugsgebruikers zonder pasje krijgen geen toegang. Op deze wijze kan aanzuigende werking worden voorkomen.

Integratie-scenario

Het integreren van een gebruikruimte in een bestaande voorziening leidt waarschijnlijk tot de minste weerstand bij bewoners. Immers, er is reeds toeloop op die voorziening en de integratie van een gebruikruimte zal dat niet of nauwelijks veranderen. Er moet rekening worden gehouden met 'wisselgeld': vermindering van de huidige toeloop op de betreffende adressen door het afstoten van bestaand aanbod is een voorwaarde om met buurtbewoners te kunnen onderhandelen. Hoewel geruisloze omschakeling naar een gebruikruimtefunctie bij de meeste bewoners niet zal opvallen, is open kaart spelen te prefereren. Het vertrouwen van bewoners in 'instanties' zou ernstig geschaad kunnen raken wanneer niet openlijk wordt gecommuniceerd. Deze laatste afweging is overigens een waarachtig dilemma.

Schijnpoort-scenario

De panden van de spoorwegen zijn al door diverse actoren genoemd als mogelijke locatie voor een gebruikruimte, overigens met sterk wisselend enthousiasme. Het gebruiksklaar maken van deze panden is een kostbare zaak en de vraag is terecht of het creëren van een kleinschalige voorziening de investering rechtvaardigt. Voordeel van deze locatie in overlasttermen is de geïsoleerde ligging; de meest nabije (woon)buren bevinden zich aan de overzijde van de drukke uitvalsweg. Nadeel is de looptijd vanaf bijvoorbeeld het Groeningplein. Vanaf omgeving Zavelstraat is het vermoeden op zijn

plaats dat mensen die toegang hebben tot de gebruiksruijnte hier met de pre-metro naartoe zullen komen.

Het feit dat de panden nabij het Schijnpoort-viaduct zijn dichtgemetseld, doet vermoeden dat de panden gekend waren als kraakpanden voor drugsverslaafden. Eventuele bewonersprotesten zullen zich mogelijk richten op toenemende onveiligheidsgevoelens van voetgangers die van het viaduct gebruikmaken. Los van een gebruiksruijnte op die plek, is extra aandacht voor de voetgangersveiligheid van dit viaduct, in de vorm van verlichting en eventueel (camera)toezicht verdedigbaar. Ook zal met De Lijn moeten worden afgestemd rondom openingstijden van de gebruiksruijnte en toezicht op Station Schijnpoort. Of nog beter: het initiatief wordt gezamenlijk met de Lijn gepresenteerd, immers zij hebben ook belang bij een dergelijke voorziening.

De werving en selectie van verslaafden die in aanmerking komen voor toegang tot een gebruiksruijnte moet zorgvuldig geschieden. Enerzijds om geen valse verwachtingen te wekken in de drugscene, anderzijds om precies die mensen binnen te krijgen die vanuit overlastperspectief een gebruiksruijnte tot een succes kunnen maken. In het selectieproces zouden actoren kunnen worden betrokken die zicht hebben op wat zich op straat afspeelt (toezichters, straathoekwerkers, medewerkers laagdrempelige opvang). Het is het overwegen waard een aantal bewoners hierbij te betrekken die aangeven overlast te ervaren door drugsgebruik in het openbaar (iemand van een wassalon of een beheerder van een complex met “studiokes”).

Bij het vaststellen van de openingstijden van de gebruiksruijnte kan rekening worden gehouden met openingstijden van andere relevante voorzieningen, bijvoorbeeld nachtopvang De Biekorf. De Biekorf biedt daklozen uit het Antwerpse vanaf het begin van de avond tot het begin van de volgende ochtend een veilige en hygiënische plaats om de nacht door te brengen.

Alternatieven voor een gebruiksruijnte

Niettegenstaande bovenstaande speculaties, lijkt het implementeren van een gebruiksruijnte een kwestie van lange termijn. Rest de vraag wat wel mogelijk is, op korte(re) termijn. Ten aanzien van drugsoverlast hebben wij gepleit voor een dialoog met buurtbewoners. Drugsbeleid moet niet uitsluitend worden gemaakt op het stadhuis. Een proces van probleemvorming dat plaatsvindt in dialoog met bewoners en politiek verantwoordelijken, vergroot de kans op een (drugs)beleid waarvoor draagvlak is onder de wijkbewoners. Ook (vertegenwoordigers van) drugsgebruikers zouden in dit proces moeten worden betrokken (cf. Decorte e.a. 2004). Waar het gaat om voorzieningen die een gebouw nodig hebben, loert de NIMBY-problematiek en juist dan is een zorgvuldig proces van probleemvorming en probleemoplossing geboden.

Afstemming repressie en zorg

We hebben vastgesteld dat stringent politieoptreden drugsgebruikers verspreidt en verplaatst, maar het vermoeden is gerechtvaardigd dat het aantal drugsgebruiker hierdoor niet afneemt. Opjagen zonder meer is op langere termijn contraproductief; het leidt tot (verdere) marginalisering en verloedering van drugsgebruikers en zal hun zichtbaarheid doen toenemen. Vanuit humanitair- en volksgezondheidsperspectief zou stringent politieoptreden gepaard moeten gaan met extra inspanningen van de drugshulpverlening op het gebied van primaire levensbehoeften van drugsgebruikers.

Regelmatig overleg met en afstemming tussen politie en hulpverlening zou voor de meest kwetsbare drugsgebruikers de scherpe kantjes van een repressief drugsbeleid kunnen afhaken. Decorte en andere (2004) pleiten voor het aanstellen van een figuur als een ‘overlastregisseur’ die mandaat krijgt van burgemeester en schepenen. Een dergelijke figuur zou dienstoverstijgend drugsoverlastbeleid kunnen vormgeven.

Aandacht voor huisvesting

Drugsgebruikers zijn sterk op elkaar aangewezen als het gaat om het vinden van beschutte plaatsen voor (voorbereiding tot) gebruik. Voor gebruik van een beschutte plaats bij een collega-drugsgebruiker moet meestal worden betaald. Drugshulpverlening zou zich de huisvestingsproblematiek van hun cliëntèle sterk moeten aantrekken. Immers, de beste gebruikruimte is de eigen kamer.

Woonbegeleiding voor degene die met huisvesting worden geholpen, lijkt onontbeerlijk. De overgang van de straat naar een eigen appartement lijkt een verademing, en is dat ook, maar wonen is een vaardigheid. Zeker als men zich realiseert dat er in de wereld van dakloze drugsgebruikers geen onderscheid is tussen privé- en openbaar leven. Adequate woonbegeleiding kan terugval naar de straat helpen voorkomen. Hulpverleners moeten daarbij niet bang zijn begrenzend op te treden (huurcontract op maat, bezoekenregeling, enzovoort).

Huisregels in openbare gebouwen

De vestiging van de bibliotheek in het Permeke-complex aan het De Coninkplein vestigt de aandacht op het realiseren en handhaven van sociale veiligheid in openbare gebouwen. Naar hun aard zijn openbare gebouwen maximaal toegankelijk voor het publiek. Onder dat publiek bevindt zich ook een deel verslaafde (en soms ook dakloze) drugsgebruikers. Zolang zij zich aan gangbare omgangsregels houden is er niet veel aan de hand; ook zij hebben recht om van de diensten van de bibliotheek gebruik te maken. Echter, wanneer de toiletten doelwit worden van drugsspuiters, de leesalen ontmoetingsplaatsen en de foyer eenabri om bier te drinken, dan moeten de huisregels worden gehandhaafd. Deze huisregels moeten helder naar de bibliotheekbezoekers toe gecommuniceerd worden, en personeel geïnstrueerd en eventueel getraind worden hoe te handelen bij overtreding van de huisregels door bezoekers. Afspraken en efficiënte communicatie met de toezichters is daartoe

onontbeerlijk. *Ultimum remedium* is het ontzeggen van de toegang tot het gebouw van bezoekers die de huisregels overtreden.

Het volgen van ontwikkelingen in de drugscene

Ten slotte, een onderzoek zonder aanbeveling voor meer onderzoek is geen onderzoek. De meeste gegevens over de Antwerpse drugsgebruikers en de Antwerpse harddrugscene zijn nu afkomstig uit hulpverleningsregistraties en incidenteel uit veldonderzoek. De rijke en actuele kennis die *street-level functionarissen* over (aspecten van) de lokale drugscene hebben, blijft meestal ‘opgesloten’ zitten in de hoofden van de desbetreffende personen. Beleidsmakers, politici, professionals en andere lokale belanghebbenden kunnen op meer systematische wijze dan nu, en ook met meer regelmaat dan nu, worden geïnformeerd over ontwikkelingen, trends en fenomenen die zich rond drugs en drugsgebruik op straat afspelen. Elke twee jaar zou een steekproef kunnen worden getrokken van drugsgebruikers die zich op straat ophouden. Deze (statistische) informatie kan worden ingebed in kwalitatieve informatie afkomstig van veldwerk, en gesprekken met sleutelinformanten. Rapportages die uit dergelijk ‘monitor’-onderzoek voortvloeien kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het discours rondom het lokale drugsbeleid.

8 Referenties

Bammer G (1999). The heroine prescribing debate: integrating sciences and politics. *Science*, 284, 1277-1278.

Barendregt C, A van der Poel, D van de Mheen D (2002). *Gebruiksruimten in Rotterdam, in het perspectief van gezondheidsbevordering en overlastvermindering*. IVO-Reeks 28. Rotterdam: IVO.

Berg, L van den, PMJ Pol (2003). The Case Study of Antwerp. In: Berg, L van den, PMJ Pol. *The safe city, an international comparative urban study on safety and urban development*. Rotterdam: Euricur (forthcoming).

Blondeel, P (2001). *De wachtzaal van de Stad: de reconstructie van duurzame praktijken bij wijk- en stadsontwikkeling (eindrapportering De Coninckplein)*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven / OSA.

Bossaert, B (editor) (2002). *Naar minder hinder, draaiboek aanpak drugoverlast*. Brussel: VAD.

Braster, JFA (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Broeck, T van de (2002) Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime. *Policing: an international journal of police strategies & management*, vol. 25(1), pp 169-189.

De Bilzen (2002). *Marshallplan voor Antwerpen-Noord*. Antwerpen: vzw De Bilzen.

Coumans M, Barendregt C, Poel A van der, Mheen D van de. (2001) Marginalisering en verharding in het perspectief van de Rotterdamse drugscene. *IVO-Bulletin*, Vol. 4 (1).

Decorte T, B de Ruyver, P Ponsaers, M Bodein, A-C Lacroix, S Lauwers, P Tuteleers (2004). *Drugs en Overlast. Studie van het fenomeen, de beheersing en de effecten van druggerelateerde overlast en dit vanuit verschillende invalshoeken*. Gent: Academia Press.

Haine, K, E Lamberts, J van Waeyenberghe, J Wils (2003). *Verkenningnota Atheneumbuurt, 2003*. Stad Antwerpen: bedrijfseenheid Veiligheid & Planningscel.

Hedrich D (2004). *European report on drug consumption rooms*. Lisbon: EMCDDA.

Hisschemöller, M, R Hoppe R (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse. In: R Hoppe en A Pieterse (red.) *Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie pp. 53-75.

Kimber, J, I van Beek, D Hedrich, H Zurhold, K Dolan (2003). Drug consumption facilities: an update since 2000. *Drug and Alcohol review*, 22, 227-233.

Laar, M van, M van Ooyen-Houben (1995). *Overlast door drugsgebruik*. Utrecht: Niad.

Linssen, L, W de Jong, J Wolf (2001). *Gebruiksruimten. Een systematisch overzicht van de voorziening en de effecten ervan*. Series: Resultaten Scoren. Utrecht: Trimbos Instituut.

Linssen L, I de Graaf, J Wolf (2000). *Gebruiksruimten in beeld. Handreiking bij de organisatie en inrichting*. Utrecht: Trimbos-instituut en Landelijk Steunpunt Druggebruikers i.s.m. Ontwikkelcentrum Sociaal Verslavingsbeleid van Resultaten Scoren, GGZ Nederland.

Meijer, G, A de Jong, M Koeter, B Bieleman (2001). *Gebruik van de straat. Evaluatie gebruiksruimte Binnenstad-Zuid Groningen*. Amsterdam/Groningen: Amsterdam Institute for Addiction Research (AIAR)/Intraval.

Meulder, B de, O Devisch, T Louwette, E van Meerbeek (2001). *In de schaduw van de vesten: het De Coninckplein en Antwerpen-Noord, de morfologische transformaties van een glacis tot een grootstedelijke schaduwzone*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven/Sociaal Impulsfonds van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

MSIC Evaluation Committee (2003). Final report on the evaluation of the Sydney Medically Supervised Injection Centre. Sydney: authors.

Poel, A van der, C Barendregt, D van de Mheen (2003). Drug consumption rooms in Rotterdam: an explorative description. *European Addiction Research*, 2003, 9, 94-100.

Snippe J, B Bieleman. (1999). *Buurten over last, Monitoren van drugsoverlast in de SVO-gemeenten 1993-1998*. Groningen: Stichting Intraval.

Windelinckx, T (2004). *Evaluatie Onderzoek Spuitenruil Vlaanderen 2003*. Antwerpen: Free Clinic.

Bijlage 1

Typologie van beleidsproblemen en de daarbij behorende oplossingsstrategieën

Op basis van de mate waarin een beleidsprobleem gestructureerd is, onderscheiden Hisschemöller en Hoppe (1998) vier typen beleidsproblemen. Voor elke type probleem formuleren zij een strategie die het meest geschikt is ter oplossing ervan. Hieronder worden de door Hisschemöller en Hoppe gehanteerde typologie van beleidsproblemen en de daarbij behorende oplossingsstrategieën uitgewerkt.

Typologie van beleidsproblemen

Beleidsproblemen kunnen worden onderscheiden op basis van de mate waarin zij gestructureerd zijn. Aan de hand van twee dimensies kunnen vier typen beleidsproblemen worden onderscheiden. De eerste dimensie verwijst naar de (on)enigheid of (gebrek aan) zekerheid over kennis die voor het beoordelen of aanpakken van de problematische situatie van belang is. De tweede dimensie verwijst naar de mate van consensus over relevante waarden¹. Op basis van deze twee dimensies is de volgende typologie van beleidsproblemen te maken: gestructureerde beleidsproblemen, ongestructureerde beleidsproblemen en matig gestructureerde beleidsproblemen (zie figuur 2).

figuur 2. Vier typen beleidsproblemen. (Hisschemöller en Hoppe, 1998)

		consensus over relevante normen en waarden	
		laag	hoog
zekerheid over benodigde kennis	Laag	Ongestructureerd probleem	Matig gestructureerd probleem (doel)
	Hoog	Matig gestructureerd probleem (middel) / niet te structureren	Gestructureerd probleem

Een probleem is gestructureerd wanneer er over relevante waarden consensus bestaat en er zekerheid is over de benodigde kennis. Een probleem is matig gestructureerd wanneer er enerzijds kennis bestaat over het probleemgebied, maar anderzijds meningsverschillen bestaan over de in het geding zijnde waarden (matig gestructureerd-middel). In de andere variant van matig gestructureerde problemen is er overeenstemming over de waarden die op het spel staan, maar is er geen eendracht over de benodigde kennis (matig gestructureerd-doel). Bij een ongestructureerd probleem is er noch overeenstemming over in het geding zijnde waarden, noch over de benodigde kennis.

Kortom, hoe meer gestructureerd een beleidsprobleem is, hoe meer consensus er bestaat over de feiten en de waarden die in het geding zijn. Beleidsmakers handelen het liefst alsof beleidsproblemen gestructureerd zijn. Zij lopen dan echter het risico beleidsproblemen te versimpelen en belangen van actoren in het beleidsveld over het hoofd te zien. Hisschemöller en Hoppe stellen dat wanneer een beleidsprobleem verkeerd wordt benaderd, het beleidsprobleem kan ontaarden in een weerbarstige beleidscontroversie. Weerbarstige beleidscontroversies worden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid en onenigheid over de feiten en de doelen (benodigde kennis) en waarden (afwegingskader) die bij het beleid in het geding zijn. Hierdoor kunnen langdurige beleidsimpasses ontstaan. Wanneer, ondanks de meningsverschillen, toch beleid wordt geïmplementeerd gaat dit veelal gepaard met conflicten. Niet zelden moet na verloop van tijd de maatregel weer teruggedraaid worden.

¹ In de praktijk blijkt dat kennis en waarden vaak niet van elkaar gescheiden zijn; (sociale) feiten zijn waarden geladen.

Oplossingsstrategieën

In zijn algemeenheid zijn de keuze voor een bepaald beleidsprobleem en de gevoerde oplossingsstrategie nauw met elkaar verbonden. Dit is in de bestuurskunde bekend als *agenda setting*. Oftewel, degene die de beleidsagenda kan bepalen, bepaalt ook vaak de oplossingsrichting. De probleemkeuze is dus onderdeel van het beleidsproces, en heeft een sterk inhoudelijk karakter. Daarom zijn probleemkeuze (of probleemvorming) en de implementatie van beleid nauw met elkaar verweven. Meer procesmatig is de keuze voor het *type* beleidsprobleem. Op basis van de structuur van een beleidsprobleem kunnen verschillende bestuurlijke oplossingsstrategieën worden geïdentificeerd. Met oplossingsstrategieën wordt hier bedoeld op de geschreven en ongeschreven spelregels van het beleidsproces die beperkingen opleggen aan de handelingsvrijheid van betrokken actoren.

In de praktijk zijn ten aanzien van oplossingsstrategieën twee patronen van eenzijdigheid te zien. Die eenzijdigheid heeft betrekking op de dimensies "benodigde kennis" en "waarden en normen". In de eerste plaats kan de participatie van belanghebbenden of andere betrokkenen beperkt worden of zelfs helemaal ontbreken. Dit gebeurt vaak wanneer het probleem zodanig is geformuleerd dat het alleen door experts en gekwalificeerde specialisten kan worden opgelost. Deze strategie leidt ertoe dat sommige actoren worden ingesloten in het proces en andere worden uitgesloten. De experts zijn vaak wetenschappelijke deskundigen zoals ingenieurs, ecologen en economen. In voorkomende gevallen kunnen het ook opbouwwerkers zijn en kan, in extreme gevallen, de deskundigheid worden afgelezen aan geslacht of etniciteit. Zolang de deskundigheid van deskundigen door de betrokkenen niet in twijfel wordt getrokken is er niet veel aan de hand. Echter, wanneer opposanten zich niet serieus genomen voelen, en buiten spel gezet, neemt de kans op een conflict toe. De tweede eenzijdigheid heeft niet betrekking op de 'legitieme' betrokkenen in het beleidsproces, maar op het afwegingskader. Het gaat hier om de beperking van het aantal politiek aanvaardbare argumenten en 'bespreekbare' opties. Een veel gebruikt afwegingskader wordt gedefinieerd door economische rationaliteit. Afwegingen van kosten en baten (materieel en immaterieel) en efficiency-overwegingen domineren het politiek-bestuurlijke proces. Betrokkenen die het afwegingskader zelf ter discussie stellen, zetten zichzelf daarmee in feite buiten spel. Deze patronen van eenzijdigheid in probleemvorming en probleemoplossing vormen vaak geen probleem. Zolang er consensus bestaat over het technisch complexe karakter van het probleem en/of er overeenstemming is over het afwegingskader, zijn er geen onoplosbare problemen. In het navolgende worden kort de oplossingsstrategieën besproken die passen bij de verschillende type beleidsproblemen.

Gestructureerd beleidsprobleem: beleid als regelen

Het gestructureerde probleem wordt vaak opgelost met een combinatie van bovengenoemde eenzijdigheden. Binnen deze beleidsstrategie zijn beleidsdoelen helder geformuleerd en wordt getracht deze zo effectief mogelijk te bereiken. Een gestructureerd beleidsprobleem kent een beperkt aantal betrokken actoren, een duidelijke afbakening van taken en competenties. De oplossing van het probleem kan vaak worden ingepast in bestaande beleidsprogramma's. Hisschemöller en Hoppe noemen dit beleid als 'regelen'. Belangrijkste kenmerken van beleid als regelen zijn:

- de overheid treedt op als homogene actor;
- de bureaucratie wordt getypeerd door duidelijke hiërarchie en heldere afbakening van competenties;
- sterke betrokkenheid van experts; de betrokken disciplines zijn goed gedefinieerd;
- afwezigheid van publieke participatie.

In beleid als regelen herkennen we een technocratisch besluitvormingsmodel. De benadering is weliswaar eenzijdig, maar dit wordt niet als een probleem ervaren zolang er consensus bestaat over kennis en waarden.

Matig gestructureerd beleidsprobleem (doel): beleid als onderhandelen

Wanneer er sprake is van een matig gestructureerd beleidsprobleem, in de zin dat er overeenstemming is over het afwegingskader waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht, kan worden gesproken

van beleid als onderhandelen. Het gaat om het vinden van de meest effectieve middelen om het beleidsprobleem op te lossen. Kenmerken van beleid als onderhandelen zijn:

- het beleid is pluralistisch, meerdere actoren zijn bij het besluitvormingsproces betrokken: zowel overheden als georganiseerde sociale groepen;
- meningsverschillen zijn terug te voeren op gevestigde en erkende belangen. Alle partijen hebben gelijkmatig toegang tot de beschikbare informatie;
- informatie, ook wetenschappelijke informatie, wordt ingezet door actoren als zij menen daarvan voordeel te hebben;
- er is sprake van brede politieke participatie, overigens vaak door vertegenwoordigers van gevestigde belangengroepen.

In dit pluralistische besluitvormingsmodel kunnen veel actoren zijn betrokken. Het onderhandelingsproces kan daardoor ongestructureerd lijken, maar omdat iedereen binnen hetzelfde afwegingskader opereert, levert het vaak wel resultaat op.

Matig gestructureerd beleidsprobleem (middel): beleid als pacificeren

Wanneer partijen ernstig zijn verdeeld over relevante waarden is onderhandelen geen bruikbare strategie. In de aanpak van dit type probleem wordt er vanuit gegaan dat op korte termijn de partijen niet met elkaar te verzoenen zijn. Bij een belangenafweging wordt onvermijdelijk een van de partijen in zijn waarde aangetast. Daarom wordt dit probleemtype ook wel als niet te structureren beschouwd. De strategie die past bij dit type probleem wordt door Hisschemöller en Hoppe 'pacificeren' genoemd. Het belangrijkste is het probleem te depolitiseren door de doelen van het beleid zodanig te (her)formuleren, dat de waarden van de conflicterende partijen worden geïncorporeerd. Kenmerken van beleid als pacificeren zijn:

- het maken van beleid geschiedt door consultatie van elites van betrokken partijen, in het besef dat zij belang hebben bij een compromis;
- partijen zijn min of meer gelijkwaardig. Ze hebben toegang tot relevante informatie. Overleg vindt achter gesloten deuren plaats om escalatie van het conflict te voorkomen;
- net als bij beleid als regelen, vereist pacificatie experts die de zaak 'objectief' en 'zakelijk' bespreken;
- geringe publieke participatie.

Door pacificatie worden de centrale problemen niet opgelost maar 'bevroren'. Het bereikte compromis reflecteert de status quo. Beleid als pacificeren heeft als voordeel dat conflicterende partijen met elkaar in gesprek raken. Mogelijk vormt dit de basis voor verdere overeenstemming. Nadeel is dat door de inzet van experts het beleidsprobleem abstract en onaantrekkelijk wordt voor leken, ook al zijn zij belanghebbend.

De hierboven besproken bestuurlijke methoden om gestructureerde en matig gestructureerde beleidsproblemen op te lossen, worden gekenmerkt door genoemde patronen van eenzijdigheid: inclusie van experts en exclusie van leken. Het 'leek-zijn' verwijst hier naar enerzijds een gebrek aan deskundigheid en anderzijds naar het hebben van een verkeerd afwegingskader. In beide gevallen hebben de leken geen 'recht van spreken'.

Nimby-syndroom: verkeerd structureren leidt tot verkeerde oplossing

Wanneer beleidsmakers een probleem als een Nimby-probleem beschouwen, dan is het waarschijnlijk dat het beleidsproces wordt gekenmerkt door tenminste een van de twee patronen van eenzijdigheid die omwonenden uitsluiten van daadwerkelijke participatie. Enerzijds hebben de bewoners, zo wordt door de beleidsmakers verondersteld, geen kennis van zaken. Zij reageren emotioneel en zien niet in dat de voorziening hun leefklimaat niet zal aantasten, maar zal verbeteren ('gebrekkige kennis'). Anderzijds is hun weerstand gebaseerd op eigenbelang. Hoewel de bewoners het collectieve nut van de beleidsinterventie niet zullen ontkennen, is hun weerstand gebaseerd op een individuele afweging van kosten en baten die nadelig voor hen uitpakt. Redeneren vanuit eigenbelang is een 'verkeerd' afwegingskader wanneer het gaat om een collectieve voorziening. Let wel, het gaat hier om hoe de beleidsmaker die de voorziening wil implementeren de omwonenden ziet. Het is niet vreemd dat

beleidsmakers in dergelijke situaties publieke participatie liever vermijden; het staat efficiënte beleidsvoering immers in de weg.

Strategieën die zijn gericht op het beteugelen van het Nimby-gedrag slaan gemakkelijk om in weerbarstige beleidscontroverses. Dit gebeurt vooral wanneer direct betrokkenen ervaren dat hun argumenten en zorg voor de leefomgeving niet serieus worden genomen.

Het kan natuurlijk zijn dat de veronderstellingen die de beleidsvoerder heeft over de motieven van het Nimby-gedrag van de omwonenden juist zijn. In zijn algemeenheid is hierover weinig te zeggen, de motieven van bewoners moeten per geval worden bekeken. Hisschemöller en Hoppe doen de suggestie de volgende twee vuistregels in elke Nimby-achtige besluitvormingssituatie in acht te nemen. In de eerste plaats kan een en dezelfde Nimby-achtige besluitvormingssituatie door verschillende brillen worden bekeken. Wanneer alleen door een Nimby-bril wordt gekeken zal de beleidsmaker er altijd in slagen de veronderstellingen die bestaan over de Nimby's bevestigd te zien: omwonenden reageren emotioneel en vanuit eigenbelang. Zij zullen alle argumenten aanvoeren tegen de ongewenste voorziening, ongeacht of deze valide zijn of niet. Echter, of de argumenten valide zijn weet de beleidsvoerder niet. Immers, de oplossingsstrategie die bij de Nimby-benadering vaak wordt toegepast voorziet niet in een serieuze discussie (met de omwonenden) over het onderwerp zelf. Een vruchtbare denkoefening kan dus zijn, te veronderstellen dat de argumenten van bewoners geen 'valse' argumenten zijn maar valide argumenten. Een tweede vuistregel is dat de beleidsmaker zich goed realiseert dat er een machtsverschil bestaat tussen de beleidsmaker, en degenen over en voor wie wordt besloten. Een logisch gevolg van dit machtsverschil is dat omwonenden zich gaan afzetten tegen wat de beleidsmaker van hen vraagt. Wil deze bijvoorbeeld het Nimby-gedrag onderdrukken, dan kunnen de omwonenden zich juist aangemoedigd voelen juist dit Nimby-gedrag te gaan vertonen, ongeacht of dit aansluit bij hun oorspronkelijk motieven en argumenten.

Hoe kunnen beleidsvoerders erachter komen of ze daadwerkelijk met Nimby's te maken hebben? Antwoord: een open gesprek voeren. Beleid als pacificeren is niet adequaat: het berust op de veronderstelling dat partijen niet tot elkaar kunnen komen. Het probleem wordt bij pacificeren op een hoger abstractieniveau getild, met inachtneming van de conflicterende waarden. Maar juist een locatiekeuze leent zich niet voor een abstracte discussie. De enige oplossing die nog rest is het beleidsprobleem als een ongestructureerd beleidsprobleem te benaderen, met de bijpassende oplossingsstrategie.

Ongestructureerde beleidsproblemen: beleid als leren

Het ongestructureerde beleidsprobleem veronderstelt primair de erkenning van onzekerheden en conflicterende opvattingen. De eenzijdigheden die bij andere type beleidsproblemen nog ongestraft kunnen bestaan, zijn hier afwezig. Niemand heeft een bevoorrechte positie; experts kunnen weliswaar meepraten maar praktijkkennis of 'lekenkennis' heeft in de discussie dezelfde positie. Het afwegingskader staat niet vast, waardoor alle betrokkenen in staat zijn de beleidsagenda mee te bepalen.

De inzet van beleid als leren is tweeledig: probleemstructurering en een beargumenteerde probleemkeuze. In het proces van probleemstructurering wordt zoveel mogelijk (tegenstrijdige) informatie verzameld, geëvalueerd en geïntegreerd. Participatie in beleid als leren is niet uitsluitend gericht op het maximaliseren van het eigenbelang van de politieke actoren. Het vereist een sociale rationaliteit¹ waarbij de deelnemers een gedeelde notie hebben van hun sociale en politieke verantwoordelijkheid. Dat houdt in dat de deelnemers aan het debat respect hebben voor elkaar als persoon, met elk zijn bijzondere kwaliteiten en gewoonten. Het is belangrijk dat mensen in staat gesteld worden zich te verplaatsen in anderen waardoor zij zich bewust kunnen worden van de eigen blinde vlekken. Beleid als leren veronderstelt dat de participanten in het beleidsdebat net zo heterogeen zijn als de posities die in het debat worden ingenomen. Er is een viertal voorwaarden

¹ Sociale rationaliteit stelt mensen in staat elkaar te leren kennen en te respecteren als personen, elk met haar of zijn unieke kwaliteiten en gewoonten, goed of slecht.

waaraan moet worden voldaan om probleemstructurering in werking te zetten: 1) officiële besluitvormers moeten bereid zijn te participeren in de discussie met mensen die een alternatieve mening hebben, 2) alle betrokkenen moeten bereid zijn mee te discussiëren, vooral degenen die autoriteit en macht hebben om beslissingen te nemen, 3) de discussie moet gaan over concrete ervaringen in plaats van abstracte ideeën, 4) er wordt pas een beslissing genomen als de probleemstructurering inzichten in probleem én oplossing heeft opgeleverd.

Belangrijke kenmerken van beleid als leren zijn:

- er is sprake van een politiek conflict tussen actoren met onderscheiden belangen en opvattingen over het beleidsprobleem. Het probleem is voor allen belangwekkend, zodat de eigen ervaringen van de deelnemers een rol kunnen spelen in de discussie. Probleemstructurering en beargumenteerde probleemkeuze door de politiek zijn onderdeel van het leerproces;
- er is een hoge participatie van betrokken burgers. Hoewel doelen en belangen een rol spelen in het debat, zijn ze geen vaststaand gegeven. Gaandeweg komen actoren ertoe hun eigen standpunten ter discussie te stellen;
- actoren zijn vrijwel gelijkwaardig. Zelfs mensen die normaal gesproken in hiërarchische verhouding tot elkaar staan, geven die (tijdelijk) op;
- wetenschappelijke kennis heeft geen bevoorrechte status, ook niet-wetenschappelijke kennis krijgt aandacht in het debat.

Een van de zwakke kanten van beleid als leren is dat belangrijke actoren kunnen afzien van deelname aan het interactieproces. Hierdoor kan het proces falen en het probleem een weerbarstige controverse blijven.

Bijlage 2

Randvoorwaarden voor implementatie en exploitatie van een gebruiksruimte

De handreiking bij organisatie en inrichting van gebruiksruimte van Linssen, de Graaf en Wolf (2000) onderkent een zevental domeinen waarover moet worden nagedacht alvorens een gebruiksruimte te starten. Hoewel het gezien de wettelijke belemmeringen op korte termijn niet voor de hand ligt dat in de Stad Antwerpen een gebruikruimte wordt gevestigd, kunnen deze op langere termijn zeker van nut zijn. In het navolgende beschrijven wij kort de domeinen. Voor een volledige beschrijving verwijzen wij naar het originele werk.

1. Doelen, visie en missie

Een gebruiksruimte streeft meestal twee doelen na: terugdringen van overlast die het gevolg is van druggebruik in het openbaar en bevordering van de gezondheid van drugsgebruikers. Het stimuleren van drugsgebruikers om deel te nemen aan hulpverlening die hun functioneren in de samenleving bevordert, is een derde mogelijke doelstelling. Het naast elkaar bestaan van de openbare-ordedoelstelling en gezondheidsdoelstelling kan leiden tot frictie. Is overlastreductie de primaire doelstelling, dan wordt er weinig aandacht besteed aan de medische en sociale noden van de bezoekers, bijvoorbeeld omdat de inrichting en personele bezetting daarop niet is berekend. De visie op verslavingsproblematiek door de organiserende instelling bepaalt in hoge mate welke doelstelling de hoogste prioriteit krijgt. Drie perspectieven worden onderscheiden: een openbare-ordeperspectief, een sociaal-maatschappelijk perspectief en een medisch-verzorgend perspectief. Deze perspectieven zijn vaak te herkennen in de exploitatie van gebruiksruimten.

2. Organisatie en inrichting

De organisatie en inrichting is uitvloeisel van de nagestreefde doelen en de visie van de initiatiefnemer op verslavingsproblematiek. Organisatorisch gezien zijn er twee typen gebruiksruimten: geïntegreerde gebruiksruimten en geïsoleerde gebruiksruimten. Geïntegreerde gebruiksruimten zijn ingebed in een bestaande opvang- of hulpverleningsvoorziening gericht op daklozen en/of verslaafden. Een geïsoleerde gebruiksruimte is een voorziening die fysiek los staat van andere voorzieningen en zich uitsluitend richt op het gelegenheid geven tot gebruik. In de meeste gebruiksruimten zijn afzonderlijke ruimten voor het roken van drugs (heroïne, cocaïne) en het injecteren van drugs. Naast de eigenlijke gebruiksruimten is vaak een huiskamerachtige ruimte waar niet gebruikt mag worden en een ruimte voor het toezichthoudend personeel. Afhankelijk van de aard van het pand, beschikken de meeste gebruiksruimten ook over een keukentje. De openingstijden kunnen worden aangepast aan de lokale omstandigheden.

3. Beoogde doelgroep en toelating

Alvorens een gebruiksruimte operationeel wordt, worden er toelatingscriteria geformuleerd. Deze zijn afhankelijk van de doelstelling van de gebruiksruimte. Het is denkbaar dat een gebruiksruimte zich uitsluitend richt op vrouwelijke straatprostituées, of alleen toegankelijk is voor dakloze drugsgebruikers, of voor drugsgebruikers die een sterke binding hebben met een bepaalde buurt. De toelating tot de gebruiksruimte kan 'open' zijn, alle drugsgebruikers zijn welkom, maar meestal is de toegang beperkt tot 'pasjeshouders'. Pasjeshouders zijn drugsgebruikers die voldoen aan de criteria en zijn geregistreerd door de staf van de gebruiksruimte. Het werken met een pasjessysteem voorkomt aanzuigende werking op andere drugsgebruikers. Als er pasjes worden uitgegeven dan worden deze meestal beheerd door de staf (anders raken ze maar kwijt). Privacykwesties rondom toelating en registratie moeten goed worden doordacht op hun consequenties. De praktijk van veel gebruiksruimten wijst uit dat bezoekers alleen welkom zijn wanneer zij drugs kunnen laten zien. Toegang verlenen zonder drugs kan gemakkelijk leiden tot bedelgedrag en dientengevolge agressie.

4. Aanbod

Afhankelijk van de doelstelling van de gebruiksruimte en het perspectief op verslavingsproblematiek wordt gekozen voor een aanbod. Het aanbod kan variëren van smal, in de vorm van louter toezicht houden, tot breed, waarbij ook aandacht is voor medische en sociale zorg. In de meeste

gebruiksruimten is een aanbod van schoon injectiemateriaal. De keuze voor het aanbod heeft consequenties voor de personele bezetting, zowel in aantal als in competentie. Een aanbod op sociaal en medisch gebied vraagt meer specifieke competentie dan toezicht houden alleen. Het aanbod wordt ook beïnvloed door de fysieke mogelijkheden die een pand biedt; de aanwezigheid van een douche is noodzakelijk om een uitgebreid aanbod op het gebied van hygiëne te kunnen doen.

5. *Huisregels*

Alle gebruiksruimten kennen huisregels. Huisregels hebben betrekking op hygiëne, op het reguleren van het onderlinge verkeer en op het gedrag rondom de gebruiksruimte. Hygiëneregels gaan ook en met name over veilig gebruiken. Het voorkomen van overdracht van infectieziekten, het voorkomen van overdosis en het voorkomen van andere onbedoelde gevolgen van injecteren staan hierin centraal. Andere gedragsregels dragen bij aan de leefbaarheid in en om de gebruiksruimte. Dat laatste is belangrijk, omdat het (voort)bestaan niet zelden afhankelijk is van de acceptatie in de buurt. Waar regels zijn, zijn ook sancties. Een sanctiereglement biedt aan stafmedewerker en bezoeker helderheid over consequenties van overtredingen. Het meest gebruikte sanctiemiddel is schorsing.

6. *Personeel*

Opleidingsniveau en vaardigheden van het personeel worden bepaald door de doelstelling van en de visie op de gebruiksruimte. Alle medewerkers moeten beschikken over een flink portie geduld en niet te hoge verwachtingen hebben. Medewerkers zijn vaak generalisten, ze verrichten alle voorkomende handelingen. Het is aan te bevelen medewerkers specifiek te scholen op het gebied van drugs en druggebruik, met name veilig gebruik en hoe te handelen bij overdosis. Wanneer de mogelijkheid daartoe bestaat is het aanbevelenswaardig het personeel ook taken te laten uitvoeren in andere settings dan de gebruiksruimte. Het laten rouleren van personeel over verschillende settings geeft afwisseling aan het vaak monotone werk in een gebruiksruimte.

7. *Relatie tot de omgeving*

Gebruiksruimten bestaan in een ruimtelijke en sociale context. Gebruiksruimten zijn voorzieningen die ondanks of dankzij die context zijn ontstaan. De implementatie van een gebruiksruimte moet zorgvuldig worden gepland, het liefst ook in samenspraak met de bewoners. Vooral de locatiekeuze is een heikel punt. Bij de voorbereidingfase en opstartfase is afstemming met diverse partijen noodzakelijk. De politie is uiteraard één van die partijen, maar ook bewoners(organisaties) moeten op enigerlei wijze bij de oprichting worden betrokken. Immers, zonder draagvlak geen gebruiksruimte. Draagvlak verwerven is een verantwoordelijkheid van lokaal bestuur en exploitant van de gebruiksruimte. Het instellen van een begeleidingscommissie en het afsluiten van een convenant kan helpen het draagvlak te verwerven. Met de politie moeten afspraken worden gemaakt omtrent het opsporingsbeleid in en rondom de gebruiksruimte. Wanneer de politie niet meewerkt, zullen de bezoekers waarschijnlijk weg blijven. Het is aan te bevelen vaste contactpersonen bij de politie te hebben.