



wetenschappelijk bureau voor
onderzoek, expertise en advies
op het gebied van **leefwijzen,**
verslaving en daaraan gerelateerde
maatschappelijke ontwikkelingen



F A C T S H E E T

Toen was het stil op straat

ONTWIKKELINGEN IN HET ROTTERDAMSE STRAATBEELD 2006

Cas Barendregt, Dike van de Mheen

IVO, januari 2007

Inleiding

Eind 2005 en de eerste helft van 2006 worden getekend door enkele ingrijpende maatregelen in het leven van Rotterdamse verslaafden, en dak- en thuislozen. In september 2005 sloot de gedoogzone voor tippelprostitutie aan de Keileweg, in januari 2006 trad daklozenbalie Centraal Onthaal in werking en in 2007 zal de Pauluskerk van de huidige plaats verdwijnen en worden opgesplitst. Al deze maatregelen hebben tot doel zowel de leefbaarheid in de stad te verbeteren alsook de levensomstandigheden van prostituees, daklozen en verslaafden. In de komende jaren zal door middel van het "plan van aanpak maatschappelijke opvang" de inspanning om daklozen in zorg of onderdak te krijgen en houden verder worden opgevoerd.

Deze maatregelen kunnen worden gezien als de voortzetting en aanvulling van een al eerder ingezet beleid om de drugsoverlast te beteugelen en de veiligheid op straat te vergroten. Om een goed inzicht in de situatie waarin het Rotterdamse drugsbeleid in 2006 verkeert, is het goed om kort terug te gaan in de geschiedenis om te zien wat er is gedaan om tot de huidige situatie te komen.

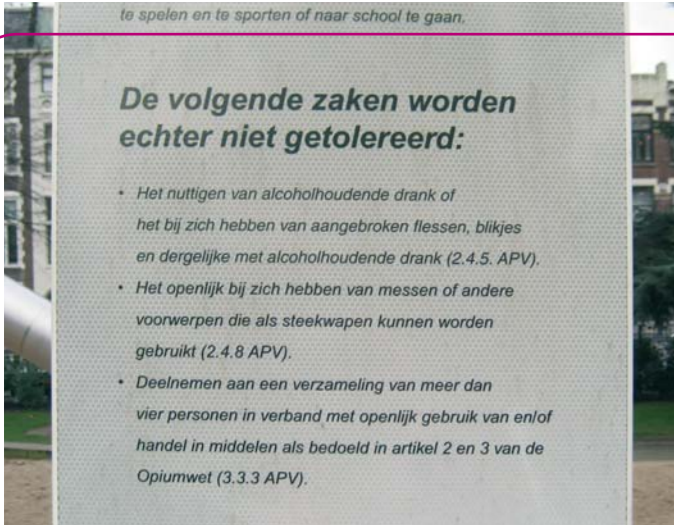
Als eerste zullen we in deze factsheet het Rotterdamse straatbeeld in 2006 beschrijven. We hebben hiervoor gesproken met meldpunten drugsoverlast in de deelgemeenten (Charlois, Delfshaven, Feijenoord), hulpverleners in de laagdrempelige opvang (BoumanGGZ, CVD, Leger des

Heils), belangenorganisaties (Junkiebond en Movers) en een aantal daklozen op verschillende plaatsen in de stad. Vervolgens schetsen we in vogelvlucht de ontwikkeling die het Rotterdamse drugsbeleid in het afgelopen decennium heeft doorgemaakt. Aan de hand van notities, onderzoeksrapporten, beleidsstukken en andere documenten beschrijven we chronologisch een aantal maatregelen die stad heeft genomen om de drugsproblematiek beheersbaar te maken. De geraadpleegde literatuur wordt aan het eind van deze factsheet vermeld.

De situatie in 2005/2006

Het lijkt erop dat 2005 en 2006 jaren zijn waarop de Rotterdamse burgers de vruchten plukken van een decennium gemeentelijke inspanningen om de drugsoverlast in te dammen en de veiligheid op straat te vergroten. Hieronder wordt een korte samenvatting gegeven van de stand van zaken die we in de lente en herfst van 2006 hebben opgemaakt.





Straatbeeld

In zijn algemeenheid wordt het straatbeeld in Rotterdam minder bepaald door daklozen en verslaafden dan in de jaren 90 en het begin van het nieuwe millennium. Ook op de bekende overlastlocaties uit die jaren, zoals Centraal Station, Marconiplein, Mathenesserweg, Kruiskade en Millinxbuurt is de zichtbare aanwezigheid van verslaafden, dealers en daklozen fors afgenomen.

Drugspanden

De meldpunten drugsoverlast in Feijenoord, Delfshaven en Charlois registreren nauwelijks nog klachten van bewoners over drugspanden. De aandacht van de meldpunten verschuift meer naar het verifiëren en bestrijden van ongewenste en onrechtmatige woonsituaties, zoals overbewoning, illegale pensions en hennepkwekerijen.

Daklozen

De voorzieningen voor nachtopvang melden in 2006 minder dan vroeger een tekort aan bedden. Het komt regelmatig voor dat er bedden onbeslapen blijven.

Tippelprostitutie

In de maanden na de sluiting van de Keileweg blijft het opmerkelijk rustig op straat. Er is geen sprake van verplaatsing of uitwaaiering. Aan de concentratie van prostituees, dealers, verslaafden en nieuwsgierigen is een eind gekomen. Vanaf de zomer 2006, echter, wordt in Bospolder-Tussendijken weer een toename van tippelprostitutie gemeld. De overlast is minder dan ten tijde van de Keileweg, maar de toename wordt “serieus” genoemd. Als er nog tippelprostitutie plaats vindt, is het incidenteel én op wisselende locaties. Er zijn sporadisch meldingen van tippelprostitutie (Nieuwe Westen, Dortselaan) maar dit lijkt niet structureel te zijn.

Drugshandel

De drugshandel vindt nog maar nauwelijks in drugspanden plaats. De straathandel is nagenoeg onzichtbaar geworden. De drughandel verloopt voornamelijk via zogenaamde O6-dealers. Ze spreken op

wisselende plaatsen met hun klanten af, bezorgen het aan huis of de klant stapt in een auto om twee straten verder weer uit te stappen. Er komen wel signalen dat in Bospolder-Tussendijken in het kielzog van prostitutie toch weer dealers en verslaafden zichtbaar worden.

Hulpverlening (sluiting Keileweg, Centraal Onthaal en Pauluskerk) Sluiting Keileweg

Ruim 10 jaar na de verplaatsing van de tippelzone aan de GJ de Jongheweg naar de Keileweg wordt in september 2005 ook deze prostitutiezone gesloten. Reden is de aanhoudende overlast en criminaliteit op en om de zone. Bovendien, werd het in stand houden van een gedoogzone met vrouwenopvang niet langer gezien als het bieden van zorg maar als het faciliteren van “mensonterende toestanden”. De opvatting over de invulling van de gemeentelijke zorgplicht wijzigde dienovereenkomstig en de gedoogzone moest worden gesloten.

De sluiting is voorbereid door eerst een vergunningensysteem in te voeren en door geen nieuwe prostituees meer tot de zone toe te laten. Tippelen buiten de zone wordt door de politie streng aangepakt. Het aantal vrouwen dat op de Keileweg mag werken werd daarmee gestabiliseerd. Alleen legaal in Nederland verblijvende vrouwen krijgen een vergunning (228). Vervolgens is actief aan de overgebleven vrouwen een hulp- en zorgtraject aangeboden. Het aantal vrouwen op de Keileweg verminderde hierdoor. In dat kader zijn zogenaamde zorgcentra en voorzieningen voor intensief begeleid wonen (IBW) gecreëerd.

Het grootste deel van de zich prostituerende vrouwen met een vergunning is opgenomen in een zorgcentrum (+ 40%), eveneens zo’n 40% zit in de kliniek of in IBW, de overige zijn uit zicht, in detentie of overleden. Een van de zorgcentra is vanwege onderbenutting omgevormd tot een opvang voor mannen. Dit zijn gedeeltelijk de mannen die ook op en om de Keileweg actief waren. Aan de opname in het zorgcentrum is de (verplichte) deelname aan een werktraject gekoppeld.

Centraal Onthaal

Eén loket waar alle daklozen die van de maatschappelijke opvang gebruik willen maken, worden ingeschreven is de zichtbare kern van Centraal Onthaal, dat begin 2006 startte. Daarnaast wordt de loop van de cliënt in de maatschappelijke opvang en zo goed als mogelijk gestuurd. Een van de redenen om Centraal Onthaal te starten was om een einde te maken aan de gebrekkige doorstroming in de maatschappelijke opvang. Maar ook was het de bedoeling meer helderheid te scheppen in de verantwoordelijkheid van de aanbieders van maatschappelijke opvang. Doelstelling is daklozen zo snel mogelijk toe te leiden naar een zo hoog mogelijk niveau van zelfredzaamheid. Om voor een bed in de maatschappelijke opvang in aanmerking te komen moet iemand tenminste 23 jaar zijn, legaal in Nederland verblijven, zich niet zonder opvang maatschappelijk kunnen handhaven en een binding hebben met (regio) Rotterdam.

De indruk bij medewerkers van de maatschappelijke opvang is dat in de loop van 2006 de aanloop op de voorzieningen voor dagopvang af

is genomen en ook dat in de nachtopvang bedden onbeslapen bleven. Onbekend is hoe het de daklozen vergaat die niet voor een pasje van Centraal Onthaal in aanmerking komen.

Sluiting Pauluskerk

Het kerkgebouw de Pauluskerk zal worden afgebroken, en in het nieuwe complex dat er voor terug komt zullen geen verslaafden meer worden opgevangen. De nachtopvang van de Pauluskerk is verplaatst naar het havengebied. Daklozen worden met busjes gebracht en gehaald. De dagopvang voor verslaafden is nog niet verhuisd. Vanwege protesten van omwonenden kunnen de bezoekers van de Pauluskerk nog niet worden ondergebracht in de beoogde (tijdelijke) voorzieningen.

Het Rotterdams drugsbeleid sinds 1995

In het navolgende beschrijven we interventies die door gemeente en hulpverlening zijn gedaan om de leefbaarheid in de stad te vergroten. Enerzijds gaat het om repressieve maatregelen, anderzijds gaat het om maatregelen die gericht zijn op de individuele verslaafde (die soms ook het terugdringen van de overlast beogen). De nadruk van de beschrijvingen ligt op maatregelen op uitvoeringsniveau. Bestuurlijke instrumenten zoals de wijkveiligheidsindex, wijkveiligheidsplannen en stadsmariniers zullen niet worden besproken.

Sluiting Perron O

Op 4 december 1994 sloot Perron O de poorten. Geïnitieerd door de Pauluskerk, fungeerde Perron O zeven jaar als opvanglocatie voor drugsverslaafden bij Rotterdam CS. Het ontstaan, eind jaren 80, was een reactie op de veegacties van de politie op de West Kruiskade. Perron O groeide uit tot een open drug scene van druggebruikers en dealers met bovenstedelijke reputatie; er kwamen o.a. veel Franse drugstoeristen. Het gebruik van rookbare cocaïne (base coke of crack) was relatief nieuw en droeg bij aan de gejaagdheid van de drugscene. Door de grote omvang werd de beheersbaarheid problematisch. Ook waren er enkele incidenten met dodelijke afloop. De beeldvorming van Rotterdam en het Nederlandse drugsbeleid werd door Perron O negatief beïnvloed.

De sluiting van Perron O vond plaats in een periode dat het Nederlandse drugsbeleid aan internationale kritiek onderhevig was, met name vanuit Frankrijk. De sluiting zorgde in de eerste plaats voor een ontlasting van Centraal Station. Dealers en verslaafden keerden terug naar de wijken (en steden) waar ze vandaan kwamen. Vooral in Rotterdam West en Zuid werd hun aanwezigheid zichtbaar. Ook ontstond er grote drukte in de Pauluskerk, wat regelmatig leidde tot gespannen situaties.

Operatie Victor

Operatie Victor startte in de eerste helft 1995, en was een van de stedelijke reacties op de sluiting van Perron O en de uitwaaiering van de verslaafden en dealers. Dit zorgde voor een toename van de overlast in de oude stadswijken. Deze door de politie uitgevoerde interventie richtte zich op overlastgevende aspecten van de internationale drugs-

markt die ook lokale druggebruikers bediende. Gedurende de periode van Perron O (en waarschijnlijk al daar voor) had zich een ware infrastructuur ontwikkeld onder Marokkaanse dealers om de Franstalige drugstoeristen te bedienen. Victor voerde scherpe controle op deze buitenlandse drugstoeristen en overlastgevende verslaafden. Ze deed ook invallen in dealpanden.

Tot eind 1995 werden 3.286 personen aangehouden waarvan een kwart niet-Nederlands. De meeste aanhoudingen vonden plaats op grond van de opiumwet en de herziene APV. De buitenlandse arrestanten werden uitgewezen en de Nederlandse meestal na 6 uur “heengezonden”. Op 400 woonadressen verspreid over Rotterdam werd drugs-overlast beëindigd (vooral in deelgemeente Delfshaven). Een gevolg hiervan was dat de straathandel toenam.

Verantwoord Schoon

De in 1996 verschenen GGD nota Verantwoord Schoon markeert een omslag in het denken. De bestrijding van drugsoverlast met behulp van een zorgaanbod dat aansluit bij de noden van druggebruikers komt centraal te staan. De nota Verantwoord Schoon spreekt drie interventies: het creëren van woonruimte voor verslaafden, het openstellen van gebruiksruidten voor (dakloze) verslaafden en niet repressieve regulering van de drugsmarkt.

De idee is dat verslaafden die wonen minder afhankelijk zijn van de straat voor het gebruiken van drugs en dus ook minder overlast veroorzaken. Hetzelfde geldt voor een gebruiksruidte: wanneer dakloze verslaafden daar hun drugs gebruiken, is dat niet alleen veilig en hygiënisch maar ook minder overlastgevend. Verantwoord Schoon opende ook het perspectief op interventies in de lokale drugsmarkt die niet louter repressief zijn. Het zou mogelijk moeten zijn zogenaamde dealadressen die geen overlast veroorzaken te gedogen omdat ze voorzien in de behoefte van verslaafden en, mits goed gereguleerd, een overlast verminderend effect op de omgeving hebben. Dit is echter nooit vastgesteld beleid geworden.

Project Alijda

In het verlengde van operatie Victor ontstond Alijda, dat begin 1998 werd gelanceerd. Het was gericht op intensieve en integrale bestrijding van overlast door met name drugsrunners in Rotterdam-West. Later kwamen daar drugsdealers en eigenaren van overlastgevende (deal)panden bij. De kracht van Alijda schuilt in de samenwerking tussen de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond; de Belastingdienst Particulieren en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD); SoZaWe, de Bestuursdienst en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) van de gemeente Rotterdam; het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De belastingdienst heeft drie mogelijkheden om drugsrunners en -dealers aan te pakken: fiscale ontneming, invorderen van een bestaande belastingsschuld en opleggen van een aanslag. De Sociale Dienst laat drugsrunners en -dealers de keuze tussen werk of opleiding. Bij weige-

ren of niet meewerken, volgt korting op de uitkering, indien nodig wordt de uitkering stop gezet. De Vreemdelingendienst gaat bij alle aangehouden drugsrunners en -dealers met een niet-Nederlandse nationaliteit na of zij legaal of illegaal in Nederland verblijven. Bouw- en Woningtoezicht inventariseert de kwaliteit van (deal) panden in particulier bezit. Indien onvoldoende wordt de eigenaar gesommeerd de geconstateerde gebreken te verhelpen, zonodig met bestuursdwang.

Project Alijda zet grote druk op het Marokkaanse drugsmilieu. Er wordt voor miljoenen belastingaanslagen opgelegd en beslag gelegd. Bijna 60 drugsrunners worden via SoZaWe in een toeleidingstraject naar regulier werk geplaatst en er worden meer dan 200 panden aangeschreven wegens achterstallig onderhoud. Alijda heeft het sterkste effect op personen die zich incidenteel met drugsrunnen en drugs-dealen bezig houden.

Topscore

Niet lang na de sluiting van Perron O begint de Rotterdamse Junkybond, onder leiding van Nora Storm, een werkproject voor verslaafden. Wat begon als een schoonmaakactie van het gebied rondom de Pauluskerk, is uitgegroeid tot een uitzendbureau waar dagelijks tot 100 verslaafden aan de slag kunnen op basis van dagloon. Zij werken onder ander als straatvegers in de deelgemeenten Delfshaven, Centrum en Charlois, als schoonmakers bij de RET en bij politiebureau Marconiplein.

De voordelen voor de verslaafden zijn meervoudig, ze verdienen wat geld, ze bestrijden de ledigheid en krijgen respect. De verslavingszorg en de maatschappelijke opvang hebben het concept gedeeltelijk overgenomen en bieden hun cliënten en bezoekers ook 'klussen' aan. Dat gebeurt enerzijds als goodwill activiteit voor de buurt waarin de voorziening is gevestigd, anderzijds is het ook een serieuze poging daklozen en druggebruikers wat werkervaring, geld en respect te bieden.

Wet Victoria

Met de wet Victoria wordt de gemeentewet uitgebreid met art 174a. De gemeente krijgt mogelijkheid om overlastgevende panden af te sluiten. Nadat Perron O was gesloten en de verslaafden uitgewaaid, kwam er meer aandacht voor overlastgevende dealpanden. Tot de wet Victoria konden dealpanden alleen m.b.v. opiumwet worden aangepakt, drughandel moest voor de rechter worden bewezen. Met de wet Victoria hoeft alleen (aanhoudende) overlast te worden aangetoond. Aan de hand van een door meldingen en politiemutaties opgebouwd dossier, kan de burgemeester een pand waarbij aantoonbaar de openbare orde en veiligheid wordt verstoord voor de duur van een jaar sluiten. Wanneer er sprake is van aanhoudende overlast roept de deelgemeente eigenaren ter verantwoording onder dreiging van een burgemeestersluiting voor een jaar. Veel eigenaren kiezen eieren voor hun geld, en maken zelf een einde aan de overlast.

De wet Victoria maakte de oprichting van overlastmeldpunten in Delfshaven, Charlois en Feijenoord rendabel. De meldpunten werden belast met de toepassing van de wet en ontwikkelde zich tot coördinatiepunten

van overlastbestrijding in de deelgemeenten, waarin intensief wordt samengewerkt met verschillende veiligheidspartners. De overlast vanuit dealpanden is in alle genoemde deelgemeenten enorm teruggelopen.

Zomeraanpak

In de maanden mei tot en met september treden politie en justitie in samenwerking met hulpverlening, extra intensief op tegen drugs-overlast. Achterliggende gedachte is dat drugsoverlast op straat vaak samengaat met mooi weer, juist wanneer het druk is in de publieke ruimte. De start van de aanpak viel samen met het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 waardoor de samenwerking tussen gemeente, politie en openbaar ministerie vanaf de start intensief was. Kern van de aanpak is het in stand houden van een goed informatienetwerk en het snel reageren op basis van signalen van drugsoverlast. Van te voren zijn door de samenwerkingspartners afspraken gemaakt over uitvoering.

Gebruiksruimten

Een gebruiksruimte is een ruimte waar verslaafden hun gekochte drugs kunnen consumeren. Het doel van gebruiksruimten, zoals beschreven in Verantwoord Schoon, is zowel het verminderen van overlast door druggebruik op straat, als het beperken van gezondheidsschade. Het gebruik wordt getolereerd en deels gefaciliteerd, o.a. door het beschikbaar stellen van schoon injectiemateriaal. De Pauluskerk had op Perron O de Rotterdamse primeur met een gebruiksruimte. Na de sluiting van Perron O werd in de Pauluskerk zelf een gebruiksruimte ingericht. Gebruiksruimten vormen inmiddels een vast ingrediënt van het stedelijk verslavingszorgbeleid, ook in andere Nederlandse en Europese steden. De gebruiksruimten in Rotterdam zijn verspreid over verschillende wijken. Bij elkaar hebben ze een capaciteit voor 150 à 200 verslaafden. Gebruiksruimten bieden de mogelijkheid verslaafden te laten doorstromen naar hogere niveaus van zorg, bijvoorbeeld naar begeleid wonen, en andere zorg, bijvoorbeeld dagbesteding projecten.

APV

Algemene Plaatselijke Verordening (APV) regelt allerlei zaken die het samenleven in de stad reguleren. Er is in de Rotterdamse APV een aantal artikelen opgenomen die specifiek tot doel hebben overlast in verband met drank, drugs en dakloosheid en bedelen te beperken. In de APV vindt de politie een wettelijke grondslag om hinderlijk gedrag te bekeuren. In de afgelopen jaren hebben talloze daklozen en druggebruikers te maken gehad met bekeuringen op grond van de APV. Druggebruikers, hulpverleners en belangenbehartigers spreken van "bekeuringenregen". Het bekeuren van allerlei gedrag dat in de APV staat vermeld is structureel onderdeel geworden van de politie-inzet. Mensen die herhaaldelijk bekeuringen oplopen worden "veelplegers" genoemd. Deze mensen worden via de Taskforce PGA (persoonsgerichte aanpak) onder justitieel toezicht geplaatst. De bekeuringen worden samengevoegd waardoor zij voor langere tijd in detentie kunnen verdwijnen.

Cameratoezicht

In juni 2000 wordt in een aantal stadsdelen waar geweld op straat en (drugs)overlast regelmatig voorkomen cameratoezicht geïntroduceerd. Drugsoverlast op straat was onder andere ontstaan door de succesvolle uitvoering van Wet Victoria. Plaatsen met drugsproblematiek zijn onder andere Metro Delfshaven en Marconiplein, Kop van de Mathenesserdijk, het Saftlevenkwartier en Stadhuisplein. Doelstelling is het verminderen van criminaliteit en overlast en het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van bewoners en bezoekers. Maar ook zou de effectiviteit van politie-inzet met behulp van cameratoezicht kunnen verbeteren. Na de introductie in genoemde stadsdelen is cameratoezicht uitgebreid naar de Kruiskade en Middellandstraat, Keileweg en Centraal Station. Ook in Rotterdam Zuid wordt camera toezicht geïntroduceerd, o.a. op de Beijerlandseelaan.

Een evaluatie uit 2000 laat zien dat cameratoezicht een positieve invloed heeft op de objectieve veiligheid: het geweld neemt af, er vinden meer aanhoudingen plaats. Er is effect op de drugsoverlast maar dat neemt minder af dan het aantal geweldsmisdrijven. Dealers en gebruikers verplaatsen zich buiten het zicht van de camera's. De subjectieve veiligheid bij bewoners en bezoekers is door het cameratoezicht veelal niet verbeterd. Ook in 2006 rapporteert de politie dat het camera-toezicht een succes is en helpt bij de opsporing van verdachten.

(z)Onderdak

'(z)Onderdak, wonen voor verslaafden' is in 2000 gestart als onderdeel van het gemeentelijke programma 'Verantwoord Schoon'. In (z)Onderdak werken woningbouwcorporaties, verslavingszorg en maatschappelijke opvang samen. De woningbouwcorporaties leveren jaarlijks een aantal woningen die worden 'verdeeld' onder organisaties die woonbegeleiding leveren. De verslaafden in het (z)Onderdak project tekenen een begeleidingscontract en vallen buiten het normale huurrecht. Wekelijks, en indien nodig vaker, worden zij bezocht door een woonbegeleider die mensen bijstaat in aanleren van praktische woonvaardigheden, financiën en contacten met sociale instanties. De woonkosten worden volledig door de cliënten zelf betaald. De woonbegeleiding wordt gefinancierd door de gemeente, soms aangevuld met door de AWBZ betaalde zorg. Medio 2006 zijn er ongeveer 350 verslaafden in woonbegeleiding. Een klein gedeelte (minder dan 10%) stroomt door naar volledig zelfstandig wonen.

Heroïneverstrekking

Het landelijke experiment heroïneverstrekking op medische indicatie aan langdurig verslaafden is als experiment gestart in 1998. Doel van dit experiment was te onderzoeken of de situatie van zwaar verslaafde uitbehandelde harddruggebruikers verbetert als zij een behandeling krijgen van methadon gecombineerd met heroïne in plaats van een behandeling met alleen methadon. Behandeling met heroïne vindt niet alleen in Rotterdam plaats maar ook in een tiental andere Nederlandse steden. Uit het onderzoek naar de effectiviteit van het heroïneverstrekking blijkt dat de patiënten een verbetering lieten zien op lichamelijk en sociaal functioneren. Er is sprake van een afname van criminaliteit.

Voorwaarde voor deelname is dat de cliënt ouder is dan 35 jaar, meer dan vijf jaar heroïneafhankelijk moet zijn en zonder succes eerder behandeld is in een methadonprogramma. In Rotterdam worden halverwege 2006 zo'n 75 verslaafden met heroïne behandeld.

PGA 700

Sinds mei 2003 is de persoongerichte aanpak (PGA) operationeel. PGA 700 richt zich op de 700 meest overlast gevende verslaafden. Zij vertonen crimineel gedrag en velen hebben te kampen met problemen als dakloosheid en psychiatrische aandoeningen. Doelstelling is dat overlastgevende verslaafden tenminste drie maanden van straat worden gehaald door middel van een individueel traject. In deze periode wordt intensief gewerkt aan het verbeteren van de persoonlijke situatie zodat de kans op terugval vermindert. Enerzijds worden er justitiële maatregelen genomen en anderzijds zorg. Verbetering van kwaliteit van leven van de cliënt is geen doel op zich maar een middel om overlastvermindering te bereiken.

Afhankelijk van de situatie en achtergrond van de verslaafde kan deze worden geplaatst in een van de volgende "trajecten": 1. ISD (voorheen Strafrechtelijke Opvang Verslaafden, SOV) dwangmaatregel voor criminele verslaafden, tweejarig traject; 2. Gevangenisstraf, deels onvoorwaardelijk en deels voorwaardelijk met transmurale zorg. Hierin komen mensen die veel boetes hebben 'gestapeld' (stapeltraject); 3. Stichting Opvang Verslaafden, een vrijwillig tweejarig traject (SOV drang); 4. Vrijwillig zorgtraject of met Rechterlijke Machtiging voor vrouwen van de Keileweg (vrouwen route); 5. Bemoeizorg, vrijwillig zorgtraject met Assertive Community Treatment (ACT).





Sinds de start van de PGA 700-aanpak zijn in totaal 955 mensen in een traject geplaatst¹. Alle trajecten van PGA laten vermindering zien in criminaliteit en overlast. Het grootste effect wordt bereikt met SOV dwang en het kleinste met het stapelproject en de ACT. De vermindering van criminaliteit is in het SOV drang bijna even groot als in SOV dwang, en ook de vrouwen route laat een duidelijke afname van prostitutie zien.

Vanwege het succes van deze benadering heeft het college van B&W eind 2005 besloten om de persoonsgerichte aanpak op alle meest overlastgevende en/of criminele personen toe te passen.

Gebiedsontzeggingen

Sinds 2002 is artikel 2.10.1 (gebiedsontzegging) opgenomen in de APV van Rotterdam. Een gebiedsontzegging kan worden opgelegd aan personen die veelvuldig en jarenlang de openbare orde verstoren en overlast veroorzaken door openlijk druggebruik, drugshandel en/of prostitutie. De maximale duur van een gebiedsontzegging is acht weken. Bij een geconstateerde overtreding volgt een procesverbaal wegens overtreding ambtelijk bevel. De verbalisant moet voorkomen bij de rechter en kan drie maanden vrijheidsstraf of een geldboete van 2.250 euro krijgen. Een SOV traject is ook mogelijk. Uit gesprekken met verslaafden en medewerkers van overlast meldpunten blijkt dat het middel vooral op de rechter maasoever wordt toegepast. Onbekend is hoe vaak het middel is ingezet en wat de effecten zijn op het straatbeeld.

SOV / ISD

Zowel de dwang als de drang variant van de SOV behoren tot de mogelijke PGA 700 interventies maar startten al eind 1996 (drang) en 2001 (dwang). De dwangvariant heet tegenwoordig ISD (insluiting stelselmatige daders), het is een gedwongen behandeling die door de rechter wordt opgelegd voor de duur van hoogstens twee jaar. Het is een landelijke maatregel die op meerdere plaatsen in het land wordt toegepast. Ze wordt vooral opgelegd aan verslaafden die zich herhaaldelijk aan vermogensdelicten schuldig maken. Doel is het terugdringen van ernstige overlast als gevolg van door verslaafden gepleegde strafbare feiten en daarnaast het oplossen en beheersbaar maken van individuele problematiek van verslaafde delinquenten t.b.v. terugkeer

in de maatschappij en beëindiging van recidive. De drangvariant biedt een vergelijkbaar programma maar is gekoppeld aan een voorwaardelijke gevangenisstraf of via schorsing van de voorlopige hechtenis.

De ISD bestaat uit drie fasen: de 1^e fase is gesloten, er wordt afgekickt en de lichamelijke gezondheid wordt verbeterd. De 2^e fase is halfopen en de 3^e fase is buiten, gericht op resocialisatie. Evaluatie laat zien dat deelnemers geen significante verbetering in hun functioneren ervaren. Ze ervaren een redelijke verbetering op het gebied van het hanteerbaar maken van de drugsverslaving. Na anderhalf jaar behandeling bleef de behoefte aan hulp op de leefgebieden werk, financiën en huisvesting.²

Korte reflectie op een decennium Rotterdams drugsbeleid

Het huidige Rotterdamse straatbeeld, zoals beschreven in het begin van deze factsheet, is tot stand gekomen door een aantal ontwikkelingen en maatregelen in het afgelopen decennium. Deze ontwikkelingen hebben op verschillende niveaus plaatsgevonden.

In het afgelopen decennium zijn de opvattingen over de aard van verslaving veranderd en is veiligheid een (nog) belangrijker politiek item geworden. Deze ideologische ontwikkelingen hebben gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk en voor het Rotterdamse straatbeeld. Hieronder reflecteren we kort op de doorgemaakte ontwikkelingen.

Tijdgeest

De verandering die het Rotterdamse drugsbeleid in de afgelopen 10 à 12 jaar heeft doorgemaakt, kan begrepen worden als een weerspiegeling van de tijdgeest. De toegenomen roep om veiligheid en herstel van normen en waarden, desnoods ten koste van individuele vrijheid, heeft zich nadrukkelijk in het drugsbeleid gemanifesteerd. De speelruimte van daklozen en drugsverslaafden is kleiner geworden. Niet langer zijn zij de (lastige) Swiebertjes die 'kozen' voor een leven op straat. Zij worden vaker gezien als zieken zonder ziekte-inzicht die niet op eigen initiatief en niet op eigen kracht hun gedrag kunnen veranderen. Hun keuzevrijheid wordt ingeperkt met behulp van drang en dwang-achtige maatregelen. Zij worden daardoor minder (vaak) zichtbaar.

Waren ze ten tijde van Perron 0 nog jonge mannen (gemiddeld 34 jaar oud), in 2006 maakt de populatie een gekwetste en vermoeide indruk (gemiddeld 45 jaar oud). De tomeloze energie die met de drang naar drugs gepaard ging is getemperd, niet alleen door de tropenjaren maar ook door de beperkingen die de samenleving ze oplegt.

Toegenomen gemeentelijke regie

Drugsoverlast is een symptoom van onveiligheid en verloedering. De nexus verloedering, onveiligheid en drugsoverlast heeft negatieve invloed op het imago van Rotterdam waardoor mensen met hogere- en middeninkomens de stad als woonplaats zouden kunnen mijden. Dat

¹ Telling d.d. 28 februari 2006

² Een effectevaluatie van deze landelijke maatregel wordt begin 2007 verwacht

is een van de redenen waarom Rotterdam de bestrijding van overlast en onveiligheid tot een prioriteit heeft gemaakt. De gemeente heeft in de afgelopen jaren de regie van het verslavingszorgbeleid naar zich toegetrokken. Niet langer is de verslavingszorg en maatschappelijke opvang het exclusieve domein van gespecialiseerde instellingen. De gemeente bepaalt steeds nauwkeuriger de kaders waarin zorg kan worden aangeboden. Overwegingen van openbare orde zijn daarin een belangrijkere rol gaan spelen. Drugsbeleid is meer veiligheidsbeleid geworden.

Een aantal van de in het vorige hoofdstuk beschreven maatregelen zijn voorbereid en geïmplementeerd door de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam (sinds 1 juli 2006). Deze directie begon als projectbureau, werd toen programmabureau en is nu gefuseerd met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid tot een directie. Deze institutionalisering van overlastbestrijding en veiligheidsdenken is in de tweede helft van de jaren 90 begonnen met Verantwoord Schoon, dat zich uitsluitend op drugsproblematiek richtte. Nu is (drugs)overlastproblematiek een vast en belangrijk onderdeel van de brede Rotterdamse veiligheidsagenda.

Van reactief naar pro-actief

In het verlengde van de toegenomen regie van de gemeente op de maatschappelijke kant van de verslavingszorg, kan worden vast gesteld dat, in vergelijking met een decennium geleden, het Rotterdamse drugsbeleid een meer pro-actief karakter heeft gekregen. De sluiting van de Keileweg in 2005 werd veel degelijker voorbereid dan de sluiting van Perron 0 in 1994, en leverde daarom ook minder overlast en uitwaaiing op.

Centraal Onthaal kan nog worden gezien als een reactie op de verstopping van de maatschappelijke (nacht)opvang maar is in zijn uitwerking niet alleen 'symtoombestrijder'. Centraal Onthaal heeft tot doel de daklozen carrière zo vroeg mogelijk te onderbreken en heeft daarmee een meer pro-actief karakter.

Van generiek naar persoonsgerichte

Parallel aan de verschuiving naar een drugsbeleid gericht op beheersing van de openbare orde aspecten, zien we een verschuiving van generieke maatregelen naar interventies gericht op individuen die met naam en toenaam bekend zijn. Deze aanpak breekt met de lang en breed gedragen norm dat privacy en individuele vrijheid het hoogste goed is. Deze persoonsgerichte aanpak is, overigens, niet exclusief op overlastgevende verslaafden gericht maar wordt inmiddels ook toegepast op (andere) individuen met crimineel of overlastgevend gedrag.

Repressie met zorg

De persoonsgerichte aanpak heeft in een flink aantal gevallen een repressief, dat wil zeggen, dwingend karakter. Hoewel de elementen dwang en drang in het Rotterdamse drugsbeleid zijn toegenomen, is ook op te merken dat het vaak samengaat met zorg. Zorg, behandeling en maatschappelijk herstel worden gezien als noodzakelijke ingrediënten om recidive te voorkomen en (dus) structureel de overlast te

verminderen. De toegenomen repressie op straat gaat gepaard met een toegenomen zorg voor de daders (overlastgevend en criminelen). Dit is geen overbodige luxe. Veel van de hardnekkige overlastveroorzakers verkeren in deplorabele sociale en psychische omstandigheden. Repressie met zorg getuigt van pragmatisme omdat het louter opnemen in detentie geen structureel soelaas biedt, maar ook van compassie met de daders, die tegelijkertijd ook slachtoffer (van zichzelf) zijn.

De opening van een long stay voorziening in Drenthe zal in 2007 van start gaan. Deze voorziening is bestemd voor mensen met ernstige verslavings- en psychiatrische problematiek die niet zelfstandig of met begeleiding kunnen wonen. Zij worden gedwongen opgenomen op grond van de wet bijzondere opnemingspsychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). Echter, ook in deze voorziening zal zorg worden geboden en toetst de rechter jaarlijks of de maatregel moet worden voortgezet dan wel beëindigd.

Toekomst: Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang

Het Rijk en de vier grote steden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Den Haag) hebben de afgelopen jaren samen gewerkt aan een Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang. Dit plan heeft als doel dak- en thuisloosheid te voorkomen en verminderen en daarmee ook de overlast die het met zich meebrengt aan te pakken. Het actieprogramma loopt zeven jaar. De persoonsgebonden aanpak en sterke gemeentelijke regie zijn de twee centrale pijlers waarop de uitvoering van het plan rust.

Voor Rotterdam is de doelstelling dat in 2010 2900 daklozen zijn voorzien van een zorgplan en dat 60% daarvan ook gehuisvest is en de zorg krijgt die nodig is. Andere doelstellingen zijn het voorkomen van dakloosheid na detentie, door huisuitzetting en door uitval uit zorg én het verminderen van overlast door deze doelgroep. Het betekent dat de komende jaren voor 1700 mensen een plek in de opvang of in een zorginstelling geregeld moet worden. Daarvoor zijn nieuwe locaties nodig waar kleine woongroepen kunnen worden gevormd. De bewoners worden begeleid, afhankelijk van de behoefte. Voor mensen die klaar zijn om zelfstandig te gaan wonen, wordt een woonruimte gezocht waar nog regelmatig 'zorg aan huis' wordt geboden. In 2010 moeten er ongeveer 700 woningen voor dak- en thuislozen in Rotterdam beschikbaar zijn.

Tot slot, gedurende meer dan een decennium heeft het drugsbeleid zich sterk gemaakt voor een minder overlastgevend en veiliger Rotterdam. Het resultaat is dat daklozen en verslaafden minder in het straatbeeld aanwezig zijn of daar minder opvallen. Het is stiller geworden op straat. Het is goed om zich te realiseren dat dit het resultaat is van een jarenlang proces waarin interventies van verschillende aard toe hebben bijgedragen.

De plannen voor de komende jaren zijn ambitieus maar gezien de ontwikkelingen die zijn doorgemaakt, lijkt Rotterdam goed beslagen het komende decennium in te gaan.

Geraadpleegde literatuur

Biesma, S & Bieleman, B. (1998). Ruimte om te gebruiken. Evaluatie gebruikruimte Spanjaardstraat Rotterdam. Groningen-Rotterdam: IntraVal.

Blaauw, E, Lange, NE, Jong, K de, Marle, HJC van de (zonder jaartal). Evaluatie Persoonsgerichte Aanpak 700 Overlastgevende Verslaafden. Rotterdam: Erasmus MC

Blanken, P. & Barendregt, C. (1998) Veranderingen in de aanbod- en vraagzijde van de illegale drugmarkt in Rotterdam: enkele resultaten van het Rotterdams Drug Monitoring Systeem 1995-1997. IVO-Bulletin (1) 1.

Blanken, P, Vollemans, L, Verveen, J, Hendriks, V, Adriaans, NFP. (1995) Perron Nul en de bezoekers die er kwamen. Het Rotterdams Drug Monitoring systeem -1994. IVO Reeks 7, Rotterdam: Erasmus Universiteit/ Instituut voor Verslavingsonderzoek (IVO)

Brink, W van den, Hendriks, VM, Blanken, P, Koeter, MWJ, Zwieter, BJ van, Ree, JM van (2003) Medical prescription of heroin to treatment resistant heroin addicts: two randomised controlled trials. British Medical Journal vol. 327:310

Bruins, M., Erkel, J. van (2005). Het opheffen van tippelzones in grote steden en het recht op gezondheid van vrouwen. Amersfoort: Johannes Wierstichting

Delfshaven Deelgemeente (1998). Meldpunt Drugoverlast Delfshaven. Evaluatie actie 'Zomer-offensief' zomer 1998 en evaluatie aanpak drugoverlast sinds 1 oktober 1996.

Gemeente Rotterdam (1998) Victoria in Rotterdam, artikel 174a Gemeentewet in de praktijk, Rotterdam: Bestuursdienst.

Gemeente Rotterdam (2004) Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (gewijzigd 12 oktober 2006). Rotterdam: Gemeenteblad-12.

Gemeente Rotterdam (2005) Vijfjarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam 2006-2010. Rotterdam: Programmabureau Veilig.

GGD Rotterdam e.o. (2003) Gevangen in Zorg. Rotterdam: GGD Rotterdam e.o.

Hennink, M. (2002). Van passant naar bewoner. Doelgroeponderzoek naar langslapers bij de nachtopvang van het CVD. Rotterdam: CVD.

Keegel, J. (2002) Evaluatie (z)Onderdak / wonen voor verslaafden. Rotterdam: GGD Rotterdam e.o.

Keileweg dicht: hoe nu verder? Conclusies en aanbevelingen van de GroenLinks-fractie Rotterdam naar aanleiding van de hoorzitting voor verslaafdenprostitutie (2003). Rotterdam

Land, H. van 't, Duijvenboden, K. van, Plas, A. van der, Wolf, J. (2005). Opgevangen onder dwang. Procevaluatie Strafrechtelijke Opvang Verslaafden. Utrecht: Trimbos-instituut.

Nugteren, NMJ. (2000) Alijda. Integrale aanpak drugsrunners en dealers. Rotterdam: Openbaar Ministerie.

Poel, A. van der & Barendregt, C. (2001). Drug consumption rooms in Rotterdam. A description an evaluation of four drug consumption rooms. Rotterdam: IVO.

Quadt, T, Geurs, R, Keeverling, M. & Blanken, P (1996). Verantwoord schoon in Rotterdam. Een aanzet tot een discussie over interventies op de aanbodzijde van de gebruikersmarkt in Rotterdam. Rotterdam: GGD.

Rosenthal, U, Torre, EJ van der, Cachet, A (1995). Perron nul, Besluitvorming over een open drugscene. Rotterdam: COT

Schoone H (2000) Laat ze me een huis geven, Dak-en thuislozenopvang in Rotterdam na de sluiting van Perron Nul. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

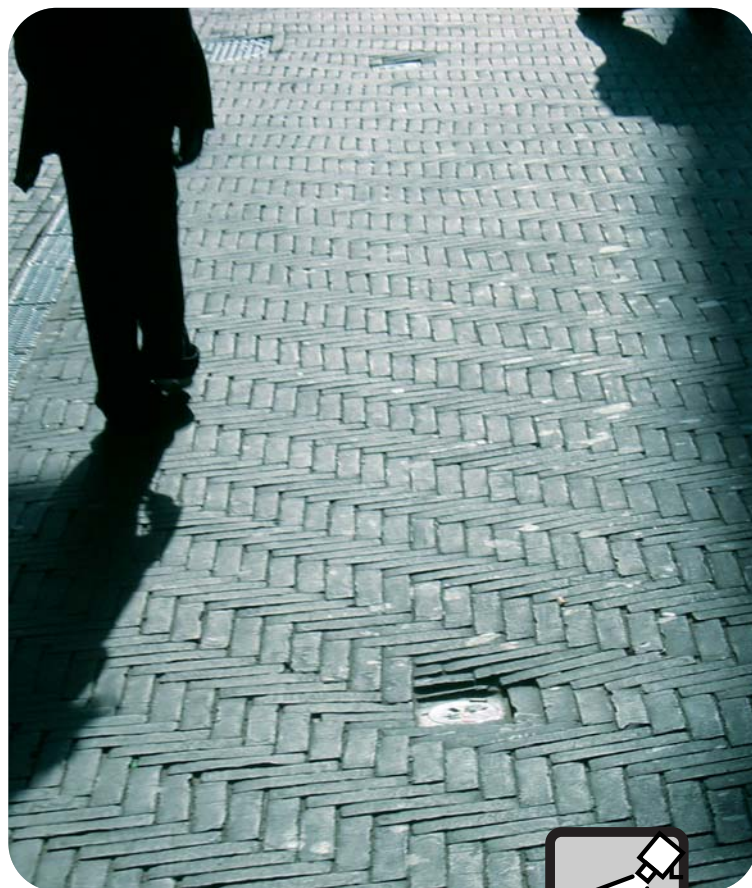
Snippe, J., Hoogeveen, C. & Bieleman, B. (2000). Drugshandel aangeslagen. Evaluatie Alijda-aanpak Rotterdam. Groningen: IntraVal.

Snippe, J., Kruize, A., Merkelijn, B., Naaier, H. & Bieleman, B. (2003). Evaluatie Cameratoezicht Rotterdam. Groningen: IntraVal.

SoZaWe Rotterdam (2005). Beleidsnotitie Centraal Onthaal. Ketenregie in de Maatschappelijke Opvang. Rotterdam: SoZaWe.

Torre, E.J. van der, S.J. Gerz (1996). Drugstoeristen en kooplieden: een onderzoek naar Frnase durgstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam. Kluwer: Deventer.

Vogelzang, A., Poel, A. van der, Mheen, D. van de (2006). Bemoezorgprogramma's in Rotterdam vergeleken. Rotterdam: IVO.



IVO
Heemraadssingel 194
3021 DM Rotterdam
T +31 (0)10 425 33 66
F +31 (0)10 276 39 88
Secretariaat@ivo.nl
www.ivo.nl